

Redogörelse
2017/18:JO1

Justitieombudsmännens
ämbetsberättelse

Innehåll

Skrivelse till riksdagen	12
1. Organisation	12
2. Verksamheten	13
3. Justitieombudsmännens övergripande redovisning av sina iakttagelser inom respektive ansvarsområde	16
4. JO:s Opcat-verksamhet	37
5. Internationellt samarbete	39
6. Sammanställning över bilagor	41

Arbetsmarknad

Arbetsförmedlingen kritiserats för att vid upprepade tillfällen ha meddelat en arbetssökande att han riskerade sanktioner utan att det fanns grund för det (5700-2015)	42
Uttalanden om kravet att aktivitetsrapportera för personer med vissa typer av funktionsnedsättningar (6299-2015)	48
Arbetsförmedlingen har dröjt med att besvara en fråga om aktivitetsrapportering och med att registrera en adressuppgift vilket medfört att myndigheten inte har uppfyllt sin kommuniserings- och underrättelseskyldighet (5254-2016)	55

Domstolar

Allmänna domstolar

Utförningen av domskälen i mål om vårdnad om barn m.m. stod i strid med omedelbarhetsprincipen i 17 kap. 2 § rättegångsbalken (2301-2016)	61
Det var olämpligt av en rådman att under ett pågående familjemål skicka en handling som en part hade lämnat in i målet till Polismyndigheten (6446-2016)	66
Utförningen av skälen i ett interimistiskt beslut i ett vårdnads- mål stod i strid med kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen (2544-2016)	70
Uttalanden om tingsnotariers behörighet att handlägga brottmål där 34 kap. brottbalken ska tillämpas (499-2016)	75
Bland annat långsam handläggning av ett interimistiskt yrkande om överflyttande av vårdnaden om ett barn enligt 6 kap. 8 a § andra stycket föräldrabalken (1308-2016)	82

Uttalanden om hur en domstol bör hantera information om en advokat som är uppsatt på tingsrättens förordnandelistor över bl.a. offentliga försvarare när den ska pröva advokatens lämplighet enligt 21 kap. 5 § rättegångsbalken (7527-2015).....	90
Hälso- och sjukvård	
Utformningen av en blankett för samtycke till utredningsåtgärder vid läkemedelsassisterad behandling mot opiatberoende (5818 2015).....	99
Ett landsting har i kallelser till det första tandvårdsbesöket angett att ett uteblivet besök debiteras patienten trots att avgift inte kan tas ut då det inte är fråga om ett avtalat besök (2127-2016)	104
Ett sjukhus har underlåtit att fatta beslut enligt 24 § LVM om att hindra en patient som tvångsvårdades enligt LVM från att lämna sjukhuset (7300-2015).....	106
Tvångsvården av en patient upphörde automatiskt på grund av att sjukhuset missat att bevaka tidsfristen enligt 7 § LPT. Under den tid som patienten rättsligt sett var intagen för frivillig psykiatrisk vård hölls han avskild utan lagstöd under åtta timmar (6694-2016)	113
Hälsoskydd	
<i>Se Miljö- och hälsoskydd</i>	
Kommunikationsområdet	
Felaktig handläggning av ärenden om flyttning av två bilar (3978-2016)	117
Kriminalvård	
Bristfälliga beslut om placering av intagna i avskildhet (6027-2015)	121
Kriminalvårdens bedömningar av säkerhet och risker i samband med intagnas transporter till och vistelser vid sjukvårdsinrättningar (1088-2016)	131
Behandlingen av en intagen i samband med urinprovtagning (2716-2016)	141
Undersökning av intagnas munhålor efter intag av läkemedel (3236-2016)	144

Kronofogden

Kronofogdemyndigheten har dröjt med bokföringen av en inbetalning i ett utskökningsmål och med utbetalningen av ett överskott till gäldenären (4024-2016).....	148
Det var olämpligt av Kronofogdemyndigheten att genomföra en visning av en bostadsrättslägenhet när bostadsrättshavaren satt i köket iklädd endast en blöja (3437-2016).....	152
I ett mål om verkställighet betalade Kronofogdemyndigheten ut pengar till gäldenären i stället för till sökanden, skickade ett kravbrev till sökanden i stället för till gäldenären när den felaktiga utbetalningen uppdagades och dröjde därefter med utbetalningen av pengarna till sökanden (548-2016).....	156
Långsam handläggning av ett ärende om skuldsanering (6973-2015)	160

Miljö- och hälsoskydd

En kommunal nämnd, som i ett beslut om dispens från föreskrifter för ett naturreservat ställde upp ett villkor i syfte att säkra kommunens utbyggnadsplaner för ett område utanför naturreservatet, bröt mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen (3911-2016).....	166
--	-----

Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet

Uttalanden om hur innehållet i ett mejl från chefen för Polismyndighetens kommunikationsavdelning förhåller sig till reglerna om yttrandefrihet (149-2016)	170
Gallring av handlingar innan tiden för ett överklagande av rätten att få del av handlingarna har löpt ut eller ett sådant överklagande blivit slutligt prövat (3434-2016)	178
Bemötandet i e-postkorrespondens med en enskild stred mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen (6153-2016)	180
En socialnämnds handläggning av en begäran om utlämnande av allmänna handlingar sedan kammarrätten återförvisat målet för ny prövning (1629-2016)	184
Socialtjänsten har på begäran från gränspolisen lämnat ut adress- och kontaktuppgifter till ett antal namngivna personer med utvisningsbeslut. Den sekretessbrytande bestämmelsen i 17 kap. 1 § utlänningslagen har inte ansetts lämna utrymme för socialtjänsten att göra egna bedömningar av barnets bästa i det enskilda fallet (565-2017).....	190

Fotografier och filmer som tas respektive spelas in inom ramen för en förskoleverksamhet kan ofta anses upprättade i tryckfrihetsförordningens mening redan i samband med att de tas respektive spelas in (3197-2016).....	193
Tjänstemän vid Sjöfartsverket och Näringsdepartementet har använt sina privata e-postadresser och underlåtit att diarieföra allmänna handlingar (5883-2015).....	197

Plan- och byggområdet

En lantmätare gjorde uttalanden om innebörden av ett servitut i ett beslut att ställa in en förrättning. Lantmätarens agerande ansågs stå i strid med 1 kap. 9 § regeringsformen (2323-2016).....	208
En lantmätarens uttalanden i e-postmeddelanden stred mot 1 kap. 9 § regeringsformen (3348-2016).....	212
En lantmätarens fråga till en sökande stred mot 1 kap. 9 § regeringsformen (4001-2016).....	217
En lantmätare ansökte för en sökandes räkning om medgivande enligt 17 § ledningsrättslagen från en annan myndighet. Lantmätarens agerande var inte förenligt med kravet på opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen (4002-2016).....	220

Polis, åklagare och tull

Två personer har omhändertagits för berusning utan att det fanns grund för det (3902-2015).....	224
En polis får inte låta sig styras av sina personliga uppfattningar utan ska utgå från de rättsliga förutsättningar som gäller när han eller hon ingriper mot den som är berusad (7422-2015).....	231
Om den som anträffas berusad i en bostad väljer att lämna bostaden för att tala med polis som kommit till platsen finns det normalt inte förutsättningar att omhänderta personen för berusning (5583-2015).....	239
Den som av säkerhetsskäl inte får behålla sina kläder i en polisarrest bör normalt erbjudas en filt eller något liknande (2817-2015).....	244
Den som är frihetsberövad ska även under natten normalt ha möjlighet att besöka en toalett (4945-2016).....	248
Det är i princip aldrig proportionerligt att använda en polishund på ett sätt som riskerar att skada den som ett ingripande riktas mot för att brottslighet där påföljden normalt är dagsböter ska kunna utredas (5188-2015).....	256
Det måste finnas stöd i gällande regler för att polisen ska kunna omhänderta, makulera eller förstöra en avliden persons pass (5351-2015).....	263

En polis bör normalt inte låta sig fotograferas tillsammans med en av de inblandade i ett pågående tjänsteärende (6011-2015).....	265
Uttalanden om förutsättningarna för Polismyndigheten att omhänderta egendom som påträffas i polisens verksamhet och att därefter underrätta Kronofogdemyndigheten med stöd av den s.k. generalklausulen i offentlighets- och sekretesslagen	
I (4197-2015).....	271
II (6112-2015)	275
Uttalanden om bl.a. förutsättningarna för att genomföra en husrannsakan i en bostad där det endast finns minderåriga barn (263-2016).....	282
Uttalanden om bl.a. hur frågor om samtycke till att hämta in anteckningar ur patientjournaler bör hanteras under en förundersökning (741-2016)	286
Fotografier som använts vid en fotokonfrontation ska tas med i förundersökningsprotokollet om de är av betydelse för utredningen (7381-2015)	296
<i>Beslut som rör polisens handläggning av utlänningsärenden redovisas under rubriken Utlänningsärenden.</i>	

Sekretess

Se Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet

Skatt och folkbokföring

Skäligt rådrum för yttrande över en revisionspromemoria (7220-2015).....	306
--	-----

Socialförsäkring

Försäkringskassan har under utredningen av ett ärende om försäkringstillhörighet begärt in dels utredningsmaterial från en bank utan att ha haft stöd för det, dels uppgifter för tid som inte omfattades av utredningen (2031-2015).....	312
En skriftlig handling som kommer in till Försäkringskassan inom tvåmånadersfristen för begäran om omprövning, bör presumeras vara en sådan begäran så snart det finns något som tyder på att handlingen getts in som en reaktion på kassans beslut (3833-2015).....	317
Fråga om när beslutstidpunkten infaller och vad som är beslutsdokument i ärenden om aktivitets- och sjukersättning hos Försäkringskassan (2927-2016)	322
Allvarlig kritik mot Försäkringskassan för långa handläggningstider i omprövningsärenden (3353-2016).....	327

Socialtjänst

Socialtjänstlagen

En undersökning av några socialtjänsters handläggning av ärenden som rör ensamkommande barn (5565-2016)	332
Två beslut om hemflyttning av ensamkommande barn som var placerade i en annan kommun än anvisningskommunen; fråga bl.a. om barnen borde fått komma till tals före socialnämndens beslut (2170-2016 och 1985-2016, 2531-2016)	384
En socialförvaltning har nekat en äldre kvinna på ett vårdboende att ringa videosamtal på sin surfplatta i boendets gemensamma utrymmen (2447-2015)	401
Fråga om en stadsdelsnämnd borde ha gjort en polisanmälan angående misstanke om att anställda hos privata hemtjänstutförare begått brott mot en person som erhöll hemtjänstinsatsen genom nämndens försorg (3237-2015)	408
Fråga om ett placeringsbeslut som nämndens ordförande har fattat med stöd av 11 § tredje stycket LVU kan jämföras med ett sådant beslut om vård som avses i 6 kap. 6 § första stycket SoL (3728-2016)	418
En socialnämnd hade beviljat en man bistånd i form av en s.k. träningslägenhet. Mannens rätt att vistas i lägenheten skulle bedömas enligt de offentligrättsliga reglerna om bistånd (416-2016)	422
Fråga om en tjänsteman borde ha genomfört ett oanmält hembesök inom ramen för ett ärende om hemtjänst (6502-2015)	427
Fråga om en enskild hade ansökt om försörjningsstöd (3121-2016)	432

Lagen om särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

En ung person vårdades vid en låsbar enhet vid ett särskilt ungdomshem trots att förvaltningsrätten hade förordnat att han inte längre skulle vara omhändertagen på en sådan grund som anges i 3 § LVU; fråga bl.a. om någon tjänsteman vid socialnämndens förvaltning hade gjort sig skyldig till tjänstefel (4558-2015)	435
Fyra romska barn vårdades med stöd av LVU; fråga om socialnämnden hade gett barnen tillräckligt stöd för att de skulle kunna behålla kontakten med sitt kulturella ursprung (3664-2015)	444
Två beslut om huruvida det förelåg förutsättningar för att besluta om omedelbart omhändertagande av ensamkommande barn (7730-2016 och 7731-2016)	449
Uppföljning av platssituationen vid Statens institutionsstyrelsens särskilda ungdomshem och LVM-hem (1896-2017)	458

Familjerätt

En familjerättssekreterare som skulle höras som vittne i en vårdnadstvist talade med barnet före domstolens huvudförhandling; fråga om hon före förhandlingen borde ha informerat båda vårdnadshavarna om vad som hade kommit fram vid samtalet (5044-2015)	463
---	-----

Stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)

En kommunal nämnd har utan rättslig grund fattat beslut om att lägga ner utredningar om insatser enligt LSS i stället för att pröva en ansökan i sak (2130-2015)	468
Kommunala nämnder har möjlighet att välja antingen ombudet eller huvudmannen som delgivningsmottagare men bör som huvudregel välja ombudet (7218-2015).....	473

Tryckfrihet

Se Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet

Utbildning och forskning

Ett universitet lämnade i en undervisningsplan missvisande information om att en begäran om omprövning skulle framställas inom en viss tidsfrist. Texten i undervisningsplanen gav också intryck av att begreppet omprövning endast användes för situationer som avsåg rättelse (7014-2015)	477
Ett förbud för elever att använda den svenska flaggan på skolan innebar en otillåten inskränkning av elevernas yttrandefrihet då förbudet inte var motiverat av ordningsskäl (6301-2015).....	480
Beslut om tillträdesförbud till en skola ska fattas av huvudmannen genom den ansvariga nämnden. Beslutanderätten kan delegeras till rektor (7209-2015).....	484
Genom att vidarebefordra viss mejlkorrespondens till en enskilds arbetsgivare agerade en rektor i strid med kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen. Åtgärden var även olämplig med hänsyn till anonymitetsskyddet i tryckfrihetsförordningen då den innebar att uppgiften om att den enskilde begärt ut vissa handlingar fördes vidare (1167-2016)	491
Kritik mot en skolkurator som under en pågående vårdnadstvist höll stödsamtal med den ena föräldern och följde med samma förälder på ett möte vid socialförvaltningen (5135-2016)	494
Kritik mot en lärare som under en pågående vårdnadstvist i ett mejl till en av vårdnadshavarna uttalade sig om den andra vårdnadshavaren på ett sätt som inte var neutralt (6930-2016)	498

Utlänningsärenden

Uttalanden om hur en påstådd förälder som agerar som ställföreträdare för ett barn bör behandlas i processuellt hänseende i ett ärende om uppehållstillstånd på grund av anknytning (6839-2014)	503
Frågan om i vilken utsträckning förvaltningslagen är tillämplig i ett verkställighetsärende (7291-2014).....	512
Migrationsverket lämnade bristfällig information om ett beslut och iakttog inte tillräcklig noggrannhet vid en rättidsprövning (1374-2015)	520
En person som utvisats togs felaktigt i förvar innan tidsfristen för frivillig avresa hade löpt ut (2827-2015).....	524
Granskning av Polismyndighetens handläggning av verkställighetsärenden (6758-2016)	533

Åklagare

Se *Polis, åklagare och tull*

Överförmyndare

Överförmyndarnämnden ska göra en självständig bedömning av ett ensamkommande barns ålder vid prövningen av om ett godmanskap för barnet ska upphöra (6894-2016).....	547
--	-----

Övriga kommunala ärenden

Avsaknad av dokumentation av avtal har lett till begränsningar i insynen i och kontrollen av kommunal verksamhet (6705-2014)	552
En kommunal nämnd tog ut en avgift för en demonstration utan rättsligt stöd (4709-2015).....	557
Med undantag för brottsliga yttranden får ett folkbibliotek inte ta hänsyn till de värderingar och åsikter som förs fram i en bok när biblioteket tar ställning till om boken ska köpas in eller fjärrlånas (2654-2016)	560
Med undantag för brottsliga yttranden får ett folkbibliotek inte ta hänsyn till de värderingar och åsikter som förs fram i en bok när biblioteket tar ställning till om boken ska köpas in eller fjärrlånas (4650-2016)	569

Övrigt

Uttalanden om lämpligheten av rutiner i anställningsärenden som innebär att sökandena informeras om det beslut som fattats först sedan överklagandetiden löpt ut (7426-2015).....	578
---	-----

Bilagor

Bilaga 1. Ärendestatistiken 2016/17	582
Bilaga 2. Besvarande av remisser i lagstiftningsärenden m.m.....	590
Bilaga 3. Framställningar, överlämnanden, åtal och disciplin- anmälningar m.m.....	593
Bilaga 4. Inspektioner, myndighetsbesök, konferenser och seminarier i Sverige m.m.....	595
Bilaga 5. Internationellt samarbete	601
Bilaga 6. Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens om- budsmän	604
Bilaga 7. Arbetsordning för Riksdagens ombudsmän	611
Bilaga 8. Personalorganisation	618
Bilaga 9. Sakregister.....	621

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 2016–30 juni 2017.

1 Organisation m.m.

1.1 Val och entledigande m.m.

Efter en begäran från *chefsjustitieombudsmannen Elisabet Fura* entledigade riksdagen henne fr.o.m. den 1 augusti 2016. Till ny chefsjustitieombudsman valde riksdagen *Elisabeth Rynning*. Hon tillträdde sitt uppdrag den 5 september 2016.

Riksdagen omvalde den 17 maj 2017 *Cecilia Renfors* till justitieombudsman för tiden fr.o.m. den 1 september 2017 till dess nytt val har genomförts under fjärde året därefter.

Ställföreträdande ombudsmannen Hans Ragnemalm avled i början av verksamhetsåret, och *justitieombudsmannen Stefan Holgersson* begärde i slutet av verksamhetsåret att få bli entledigad från sitt uppdrag.

1.2 De ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring

Ställföreträdande justitieombudsmannen Hans Ragnemalm tjänstgjorde med handläggning och avgörande av tillsynsärenden den 18–25 juli 2016.

Ställföreträdande justitieombudsmannen Cecilia Nordenfelt tjänstgjorde med handläggning och avgörande av tillsynsärenden den 1–12 augusti, den 14–18, den 25 november och den 28 november–2 december 2016 samt den 6–13 februari, den 6–10 mars och den 19–21 april 2017.

Ställföreträdande justitieombudsmannen Lilian Wiklund tjänstgjorde med handläggning och avgörande av tillsynsärenden den 22 augusti–2 september, den 5–8 och den 12–16 september 2016 samt den 30 januari–3 februari, den 13–17 och den 20–24 mars, den 6–7 och den 10 april 2017.

1.3 Ändringar i instruktionen och i arbetsordningen

Instruktionen ändrades per den 1 januari 2017. Ändringen avsåg 12 § och var en följd av att en ny lag om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter (BEA-lagen) trätt i kraft.

Arbetsordningen ändrades per den 5 september 2016 med anledning av att en ny chefsjustitieombudsman tillträtt.

Bilagan till arbetsordningen ändrades per den 1 april 2017 då sammansättningen av ombudsmännens ansvarsområden justerades enligt följande:

Till ansvarsområde 2, *chefsjustitieombudsmannen Elisabeth Rynnings* område, fördes: Ärenden som rör hälso- och sjukvård samt tandvård och läkemedelsfrågor; rättsmedicinska undersökningsväsendet och rättspsykiatriska undersökningsväsendet samt smittskydd.

Till ansvarsområde 3, *justitieombudsmannen Stefan Holgerssons område*, fördes: Ärenden om tillämpningen av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Ärenden som rör socialförsäkringar (sjuk-, föräldra- och arbetsskadeförsäkring; bostadsbidrag och andra inkomstprövade förmåner; barnbidrag, underhållsstöd m.m.); Inspektionen för socialförsäringen samt Pensionsmyndigheten. Ärenden som rör Arbetsförmedlingen; Arbetsmiljöverket; arbetslöshetsförsäkring samt övriga ärenden som hör till Arbetsmarknadsdepartementet och myndigheter därunder som inte tillhör något annat ansvarsområde.

Omfördelningen var främst en följd av ett behov av att ge chefsJO mer utrymme för arbete med ämbetets administration och internationella verksamhet. Omfördelningen har medfört att ansvarsområde 3 fått en större tilldelning av klagomålsärenden än övriga ansvarsområden. För att möta den ökade arbetsbelastningen har mer personal tillförts avdelningen.

Instruktionen och arbetsordningen i lydelse per den 30 juni 2017 framgår av bilagorna 6 respektive 7.

2 Verksamheten

2.1 Särskilda händelser

På uppdrag av dåvarande *chefsjustitieombudsmannen Elisabet Fura* genomförde internrevisionen en granskning av JO:s Opcat-verksamhet. Granskningen påvisade vissa förbättringsområden. Med anledning av detta har diskussioner förts mellan ombudsmännen och byråcheferna om hur verksamheten kan förbättras och förtydligas. Bland annat har vissa styrdokument reviderats.

I avsikt att förbättra förutsättningarna för kompetensutveckling och samarbete mellan avdelningarna har chefsJO utsett en medarbetare med ett särskilt ansvar för att föreslå och planera olika utbildningsinsatser. Myndighetsgemensamma seminarier har förekommit, och föreläsningar och seminarieövningar om bl.a. Europakonventionen och barnkonventionen planeras.

JO:s ärendehanteringssystem är digitalt, och JO behöver på sikt avskilja de elektroniska handlingarna till ett elektroniskt arkiv. En förstudie till ett sådant arkiv har genomförts, och en upphandling har pågått under året.

2.2 Ärendestatistiken i sammandrag

	2015/16		2016/17	
Ingående balans		996		932
Nya ärenden				
Klagomål	7 807		8 532	
Initiativ	30		19	
Inspektioner och myndighetsbesök	30		29	
Opcat-enhetens inspektioner	18		24	
Remisser	155		144	
		8 040		8 748
Summa balanserade och nya ärenden		9 036		9 680
Avslutade ärenden				
Klagomål	7 861		8 307	
Initiativ	36		31	
Inspektioner och myndighetsbesök	32		26	
Opcat-enhetens inspektioner	16		18	
Remisser	159		135	
Summa avslutade ärenden		8 104		8 517
Utgående balans		932		1 163

Antalet nyregistrerade ärenden har ökat stadigt under åren, se bilaga 1, tabell 1.1. Förra verksamhetsåret var antalet nyregistrerade ärenden betydligt större än tidigare år och i år har, som framgår av tabellen ovan, antalet nyregistrerade ärenden ökat med ytterligare ca 700 ärenden, vilket motsvarar nära 9 procent. Det är klagomålsärendena som står för den stora ökningen. Den övervägande delen av årets ökning gäller klagomål inom två tillsynsområden, nämligen socialförsäkrings- respektive utlänningsärenden. Ökningen var mest markant under hösten 2016 men mattades av under verksamhetsårets sista månader. Det totala antalet nyregistrerade inspektionsärenden har ökat något, medan antalet initiativärenden och remisser har minskat. Antalet inspektioner fördelar sig så gott som lika mellan tillsynsavdelningarna och Opcat-enheten.

Under verksamhetsåret avslutades 8 307 klagomålsärenden, vilket är mer än 400 fler än föregående år. Därtill kommer initiativ- och inspektionsärenden. De avslutade initiativärendena och inspektionsärendena på tillsynsavdelningarna är färre än föregående år, medan Opcat-enheten har genomfört några fler inspektioner än året innan.

Trots att fler ärenden avgjorts än under tidigare år har balansen, på grund av den stora tillströmningen, ökat med drygt 200 ärenden och uppgår i år till 1 163 ärenden.

Det är prövningen av klagomålsärenden som tar huvuddelen av JO:s handläggningsresurser i anspråk. För att kunna möta den stora ärendetillströmningen under senare år har JO utvecklat sina rutiner och arbetssätt. I de fall JO får ta emot ett stort antal klagomål mot samma förhållanden hos en myndighet är det vanligt att klagomålen inte utreds individuellt. I stället utreds de aktuella förhållandena på ett mer övergripande plan i ett initiativärende. Ärenden med individuella klagomål avslutas med hänvisning till initiativärendet och det beslut som fattas samt till att JO kommer att ägna frågorna fortsatt uppmärksamhet. Som exempel kan nämnas långa handläggningstider hos Migrationsverket och Polismyndigheten. Det förekommer också att JO i stället för att utreda en anmälan där det finns skäl att misstänka att en myndighet brutit i handläggningen, i sitt beslut endast erinrar om gällande bestämmelser. Sådana beslut kan meddelas där det påstådda felet är vanligt förekommande och då JO anser att saken kan bero med en påminnelse om hur myndigheten ska agera i den situation som beskrivits i anmälan. Av bilaga 1, diagram 1.2–1.7 framgår bl.a. fördelningen mellan utredda respektive avskrivna ärenden. Man kan konstatera att andelen avskrivna ärenden är mycket stor. En del av förklaringen till detta är emellertid att JO, som nyss nämnts, i stället för att utreda varje klagomål valt att hänvisa till tidigare utredda ärenden eller att erinra om regelverket. Av bilaga 1, diagram 1.8 framgår andelen beslut som fattats av en byråchef med stöd av delegation.

Det bör också tilläggas att JO sedan några år tillbaka har skärpt kraven på vad som ska anses utgöra ett klagomål. Åtskilliga skrifter som tidigare skulle ha registrerats som klagomål hanteras i stället i administrativ ordning; som exempel kan nämnas skrivelser som sänts till JO för kännedom och skrivelser med oklart innehåll.

För att även fortsättningsvis kunna hålla handläggningstiderna och ärendebalansen på en rimlig nivå har JO för 2018 begärt ytterligare medel för föredragandetjänster.

Ärendestatistiken redovisas mer utförligt i bilaga 1.

En utförlig redovisning av inspektionsverksamheten finns i bilaga 4.

3 Justitieombudsmännens övergripande redovisning av sina iakttagelser inom respektive ansvarsområde

3.1 JO Lars Lindström (ansvarsområde 1)



Inledning

Till ansvarsområde 1 hör domstolarna, Kronofogdemyndigheten, plan- och byggområdet, lantmäteriväsendet, miljö- och hälsoskydd, Skatteverket, överförmyndarna och kommunikationsområdet. Under verksamhetsåret kom det in 1 763 klagomålsärenden, vilket är en ökning med 10 ärenden (0,6 procent) jämfört med föregående år. Under året avgjordes 1 808 klagomålsärenden, varav 598 av byråchefer med stöd av delegation.

Jag har under verksamhetsåret inspekterat Förvaltningsrätten i Växjö. *Byråchefen Charlotte Håkansson* har på mitt uppdrag inspekterat Byggnadsnämnden i Sotenäs kommun och Byggnadsnämnden i Västerås stad inklusive lantmäterimyndigheten. *Byråchefen Carina Sjögren* har på mitt uppdrag inspekterat Överförmyndarnämnden i Nacka kommun och Överförmyndaren i Järfälla kommun. Inspektionsprotokollen finns tillgängliga på JO:s webbplats www.jo.se.

Under verksamhetsåret har jag inlett en förundersökning om misstänkt tjänstefel.

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

Handläggningen av vårdnadsmål i tingsrätterna

I min tillsyn över landets tingsrätter har jag flera gånger haft anledning att kritisera domstolar för hanteringen av mål som rör vårdnaden om barn. Det har rört långsam handläggning som i grunden berott på att tingsrätten lagt ned tid på att få parterna att komma överens utan att kontrollera att processen inte dragit ut på tiden (se t.ex. mitt beslut den 3 april 2013, dnr 1814-2012). En variant på samma tema är långsamhet som berott på att tingsrätten tagit hjälp av en medlare som fått för fria tyglar i sitt arbete (2015/16:JO1 s. 38 och 86). Jag har vidare kritiserat en domstol för att i flera fall ha fattat beslut i ett vårdnadsmål som strider mot gällande lag (2015/16:JO1 s. 86). I alla dessa fall framgår av domstolarnas yttranden till JO att bristerna i handläggningen bottnat i en strävan att göra det som är bäst för barnet. Men det är klart att den domstol som handlägger ett vårdnadsmål precis som i andra mål måste följa lagen. ”Barnets bästa” är inte en trollformel som förvandlar fel till rätt.

I årets ämbetsberättelse finns ännu ett exempel på att domare i sin strävan att göra det som är bäst för barnet handlägger vårdnadsmål i strid med vad som föreskrivs i lagen (dnr 2301-2016). Den s.k. omedelbarhetsprincipen som för

tvistemålens del lagfästs i 17 kap. 2 § rättegångsbalken innebär att domen ska grundas på det som har förekommit vid huvudförhandlingen i målet. När jag inspekterade en tingsrätt uppmärksammade jag att två av tingsrättens domare i vårdnadsdomar skrev att underlaget för rättens prövning var handlingarna eller akten i målet och vad som i övrigt framkommit vid huvudförhandlingen. Men innebörden av omedelbarhetsprincipen är att materialet i akten inte får ligga till grund för domen i målet om det inte har förekommit vid huvudförhandlingen. Därför blev jag misstänksam och begärde in ett yttrande från tingsrätten. Det visade sig att dessa båda domare av allt att döma hanterade vårdnadsfall på ett sätt som inte stämmer med rättegångsbalkens regler. Och det skäl som de åberopade var just att de vägledes av vad som var bäst för de barn som målen rörde. Det är naturligtvis hedervärt att vilja göra det som är bäst för barnet men det måste ske inom lagens ram. Domarna fick därför kritik.

Årets ämbetsberättelse innehåller ännu ett exempel på felaktig handläggning av ett vårdnadsfall (dnr 1308-2016). Det var ett tragiskt fall; en mor som var ensam vårdnadshavare för ett barn skadades så svårt i en trafikolycka att hon inte kunde ha vårdnaden om barnet. Huvudregeln enligt lagen i ett sådant fall är att fadern ska få vårdnaden, men det går att utse en eller två andra vårdnadshavare om det är lämpligare. Det är tingsrätten som bestämmer om detta, och tingsrätten kan meddela ett tillfälligt (interimistiskt) beslut om vårdnaden om det slutliga beslutet kan komma att dra ut på tiden. Det ligger i sakens natur att det interimistiska beslutet ska meddelas så snabbt som möjligt under den inledande handläggningen av vårdnadsfallet eftersom barnet inte har någon fungerande vårdnadshavare. Men i det aktuella fallet tog det över sju månader för tingsrätten att ta ställning till begäran om ett interimistiskt beslut. I yttrandet från tingsrätten hänvisas till djupa motsättningar och behov av att hitta lösningar utöver det vanliga som förklaring till att handläggningen drog ut på tiden. Men av utredningen får anses framgå att fokus för tingsrättens handläggning förskjutits från prövningen av vårdnadsyrkandet till andra frågor och att den förskjutningen är den främsta orsaken till att handläggningen tog så lång tid.

Lantmäteriet och 1 kap. 9 § regeringsformen

I 1 kap. 9 § regeringsformen föreskrivs att domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. JO har som en av sina huvuduppgifter enligt sin instruktion att övervaka att grundlagsbudet följs. I en uppsats i boken JO – lagarnas väktare diskuterar Lotta Lerwall varför JO sällan hänvisar till 1 kap. 9 § RF. Uppsatsen är skriven 2009, och jag tror att stadgandet återopas betydligt mer frekvent i dag.

En fråga som inte sällan återkommer är hur myndigheterna hanterar grundlagsstadgandet och dess förhållande till regeln om serviceskyldighet i 4 § förvaltningslagen (se t.ex. JO:s ämbetsberättelse 2009/10 s. 191 och 2011/12 s. 267). Här gäller det för myndigheterna att komma ihåg att serviceskyldigheten enligt 4 § förvaltningslagen är underordnad grundlagsbudet. Den hjälp som en myndighet kan ge den enskilde måste hålla sig inom ramarna för vad

som är tillåtet enligt 1 kap. 9 § regeringsformen. Särskilt känslig kan denna avvägning naturligtvis bli i ärenden med fler än en part.

I årets ämbetsberättelse finns fyra beslut där lantmätare hos det statliga Lantmäteriet kritiseras för hantering i strid med 1 kap. 9 § regeringsformen. I ett av besluten (dnr 2323-2016) skulle lantmätaren ställa in en förrättning på grund av en återkallelse. I sitt beslut gjorde lantmätaren uttalanden om sökandens rätt gentemot en annan sakägare som stred mot kraven på saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen. I det andra beslutet (dnr 3348-2016) var det fråga om behovet av förändringar av en gemensamhetsanläggning. Lantmätaren skriftväxlade med två personer och uttalade sig om bristande kunskaper hos samfällighetsföreningens styrelse samt om vem som borde betala eventuella framtida kostnader för en förrättning. Lantmätaren fick kritik för att han inte hade iakttagit kraven på saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen. Det tredje beslutet (dnr 4002-2016) handlar om ett ärende om ledningsrätt. I ärendet krävdes ett medgivande från Energimarknadsinspektionen. Lantmätaren ansökte för sökandens räkning om detta medgivande. Jag konstaterar i mitt beslut att lantmätaren härigenom lämnat hjälp som klart går utöver vad som är lämpligt och att ett agerande av detta slag kan skada tilltron till Lantmäteriets opartiskhet. Lantmätarens handlande var därför inte förenligt med kravet på opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen.

Dessa tre beslut har det gemensamt att lantmätaren uppenbarligen agerat i syfte att ge service i enlighet med 4 § förvaltningslagen. Av Lantmäteriets remissvar i ett av ärendena framgår att det under de senaste åren varit en intern dialog inom fastighetsbildningsverksamheten i Lantmäteriet om att myndigheten ibland har gett en service till allmänheten som gått utöver vad som kan krävas och att det enligt myndigheten kan finnas anledning att vara mer restriktiv med att bistå med råd. Från JO:s synpunkt välkomnar jag att dessa ofta besvärliga avvägningar diskuteras inom myndigheten.

Det fjärde beslutet (dnr 4001-2016) rör inte serviceskyldigheten utan en annan situation. En person ansökte om ändring av det s.k. båtnadsområdet för en redan inrättad gemensamhetsanläggning. När ansökan kom in skickade lantmätaren ett brev till sökanden och ett antal andra personer. I brevet frågade lantmätaren: "Om ni var missnöjda med båtnadsområdet vid förrättningen, varför överklagade ni inte beslutet?" I mitt beslut konstaterar jag att vilket skäl sökanden och andra hade för att inte överklaga Lantmäteriets tidigare beslut rimligen måste ha saknat betydelse för handläggningen av den nya ansökan och att den ställda frågan därför stred mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen.

Överförmyndare och överförmyndarnämnder

I asylprocessen är den asylsökandes ålder av betydelse. Migrationsverket gör i förekommande fall en bedömning av den sökandes ålder. Frågan om ålder får också betydelse för överförmyndare och överförmyndarnämnder. Framför allt har det förekommit diskussion om hur överförmyndaren ska göra när Migrationsverket har bedömt att en person som uppgett sig vara under 18 år i själva

verket är äldre. För den som är över 18 år finns det nämligen inga förutsättningar att ha en god man enligt lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn. I två beslut under verksamhetsåret tog jag ställning till anmälningar mot överförmyndare som mer eller mindre automatiskt hade avslutat sådana godmanskap efter det att Migrationsverket hade bedömt att den asylsökande hade fyllt 18 år. Jag kom fram till att det var fel att göra så. Överförmyndarens uppgift är att göra en egen åldersbedömning när det finns anledning till det i enlighet med lagen om god man för ensamkommande barn och fatta ett överklagbart beslut om bedömningen leder till att godmanskapet ska upphöra. Ett av mina beslut finns intaget i ämbetsberättelsen (dnr 6894-2016).

Kronofogdemyndigheten

I förra ämbetsberättelsen redovisade jag iakttagelser som rör Kronofogdemyndigheten. Att döma av tillströmningen av klagomål förefaller myndigheten ha vissa problem. Under 2015 kritiserade JO myndigheten i 7 beslut, och 2016 var antalet kritikbeslut 13. Under första halvåret 2017 har 11 kritikbeslut meddelats. Under verksamhetsåret 2015/16 inkom 164 klagomål, och under verksamhetsåret 2016/17 inkom 265 klagomål.

Merparten av klagomålen mot Kronofogdemyndigheten gäller samma sak som jag utvecklade i förra ämbetsberättelsen, nämligen myndighetens hantering av influtna medel. Jag påpekade då att det fanns två problem för Kronofogdemyndigheten när det gäller medelshanteringen. För det första förefaller det som om det alltför ofta blir fel. Och för det andra tar det inte sällan uppseendeväckande lång tid innan den enskilde får tillbaka de pengar som myndigheten av misstag betalat till någon annan. Årets ämbetsberättelse innehåller två exempel på myndighetens svårigheter att ta hand om de influtna medlen på ett korrekt sätt. I ett av besluten (dnr 548-2016) hade en person som hade dömts för att ha begått ett brott också dömts att betala skadestånd till brottsoffret. Brottsoffret vände sig till Kronofogdemyndigheten, och den dömde betalade till slut in skadeståndet till myndigheten som enligt reglerna i sin tur skulle betala pengarna till brottsoffret. Det misslyckades emellertid; myndigheten skickade tillbaka pengarna till den dömde. När brottsoffret hörde sig för om vart pengarna hade tagit vägen insåg myndigheten att de kommit på avvägar och skickade ut ett kravbrev för att få tillbaka dem. Tyvärr skickades dock kravbrevet till brottsoffret i stället för till den dömde. Hela historien slutade med att brottsoffret fick sina pengar men alldeles för sent. Kronofogdemyndigheten fick förstås kritik.

Under verksamhetsåret har jag också i två beslut kritiserat Kronofogdemyndigheten för långsam handläggning av ärenden om skuldsanering. Ett av dessa beslut redovisas i ämbetsberättelsen (dnr 6973-2015). Jag har inte tidigare sett några klagomål på långsamhet i skuldsaneringsärenden, men av utredningen i de båda ärendena framkommer att myndigheten haft stora svårigheter som hänger samman med att ansökningarna om skuldsanering har ökat avsevärt under senare år. Under 2009 kom det in 6 589 ansökningar, och 2015 var antalet inkomna ansökningar 11 263.

Ett tragiskt fall rör visning av en bostadsrättslägenhet inför exekutiv försäljning av lägenheten. Vid visningen kom mellan åtta och tio spekulanter. När visningen ägde rum satt bostadsrättshavaren i köket iklädd endast en blöja. Kronofogdemyndigheten borde inte ha genomfört visningen under sådana förhållanden och får kritik.

Lagstiftningsremisser

Även under detta verksamhetsår har jag fått tillfälle att besvara ett stort antal remisser med förslag till författningsändringar. Liksom tidigare har jag koncentrerat mig på att besvara de remisser som har närmare anknytning till centrala delar av mitt tillsynsområde. Bland de remisser som jag har yttrat mig över kan nämnas promemorian Otillåtna bosättningar (Ds 2016:17), delbetänkandet Ett starkt straffrättsligt skydd mot köp av sexuell tjänst och utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling m.m. (SOU 2016:42), delbetänkandet Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation (SOU 2016:40), betänkandet Färre i häkte och minskad isolering (SOU 2016:52), departementspromemorian Frågor kring 2009 års renskötselkonvention (Ds 2016:27), Mediegrundlagskommitténs betänkande Ändrade mediegrundlag (SOU 2016:58), betänkandet Ett starkare skydd för den sexuella integriteten (SOU 2016:60), betänkandet Ett modernare utskökningsförfarande (SOU 2016:81), Näringsdepartementets promemoria Ett aktivitetskrav för rätt att överklaga vissa beslut om lov m.m., Boverkets rapport (2016:26) Begränsad skyldighet att underrätta och rätt att överklaga enligt plan- och bygglagen, betänkandet Se barnet (SOU 2017:6), delbetänkandet Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål (SOU 2017:7), delbetänkandet Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången – Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv (SOU 2017:17), betänkandet Stärkt ordning och säkerhet i domstol (SOU 2017:46) samt betänkandet Ny dataskyddslag (SOU 2017:39).

3.2 ChefsJO Elisabeth Rynning (ansvarsområde 2)



Inledning

Tillsynen inom ansvarsområde 2 omfattar bl.a. kriminalvården, försvaret och sedan den 1 april 2017 hälso- och sjukvården. Till ansvarsområdet hör även ett antal mindre myndigheter som Finansinspektionen, Diskrimineringsombudsmannen och Konkurrensverket. Fram till den 1 april 2017 omfattade tillsynen också socialförsäkringsområdet och ärenden om tillämpningen av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Opcat-enheten tillhör i organisatoriskt avseende ansvarsområde 2, men enhetens in-

spektioner genomförs på uppdrag av den ombudsman som har tillsyn över den myndighet som är aktuell för besök. En utförligare redogörelse för Opcat-enhetens verksamhet återfinns i avsnitt 4.

Jag tillträdde som chefsJO den 5 september 2016 och övertog då ansvarsområde 2 efter tidigare *chefsJO Elisabet Fura*. Jag har alltså ansvarat för tillsynen inom området under huvuddelen av verksamhetsåret 2016/17.

Ansvarsområde 2 tog under verksamhetsåret emot närmare 1 800 klagomålsärenden, vilket är ungefär samma antal som det föregående året. Liksom tidigare år har större delen av avdelningens arbete (ca 70 procent) avsett ärenden som rör kriminalvård och socialförsäkring. Den senare gruppen, socialförsäkringsärendena, ökade påtagligt under året och passerade redan under verksamhetsårets tredje kvartal det antal ärenden som inkom det föregående året. Under verksamhetsåret avgjordes vid avdelningen totalt 1 757 ärenden, varav ca 25 procent av byråchefer med stöd av delegation.

Närmare 13 procent av de avgjorda ärendena har varit föremål för en fullständig utredning, och 7 procent utmynnade i kritik. Inom den stora grupp ärenden som skrivits av, antingen efter viss utredning eller på endast det underlag som getts in av klaganden, finns dock ett antal ärenden där jag ändå har funnit anledning att erinra myndigheten om de bestämmelser som gäller för verksamheten eller där avskrivningen har skett med hänvisning till ett annat ärende där samma fråga varit föremål för utredning eller redan har lett till kritik. Som exempel på det senare kan nämnas det åttiotal ärenden som under verksamhetsåret skrivits av mot ett ärende där Försäkringskassans långa handläggningstider i omprövningsärenden var föremål för utredning (se nedan, dnr 3353-2016). Även beslut av detta slag skickas normalt till den anmälda myndigheten för kännedom.

Antalet inspektioner har under verksamhetsåret uppgått till totalt 18 stycken inom mina ansvarsområden, varav 11 inom ramen för JO:s uppdrag som nationellt besöksorgan enligt tilläggsprotokollet Opcat till FN:s tortyrkonvention (se bilaga 4). Jag har själv genomfört tre ordinarie inspektioner och två tillsammans med Opcat-enheten. Ytterligare fyra inspektioner har på mitt uppdrag företagits av en byråchef och nio av Opcat-enheten. Ett myndighetsbesök har genomförts.

Inget åtal har väckts under verksamhetsåret. I ett av de avslutade ärendena vid avdelningen har en förundersökning om misstänkt tjänstefel lagts ned. I ett annat, ännu inte avslutat, ärende har en förundersökning inletts om misstänkt dataintrång och brott mot sekretesslagen.

Kriminalvården

Kriminalvården är den verksamhet som ger upphov till flest ärenden inom ansvarsområde 2. Antalet anmälningar minskade dock något jämfört med föregående år, från 988 till 906. Även andelen remitterade ärenden har sjunkit, liksom andelen kritikbeslut. Det är svårt att med någon säkerhet uttala sig om orsakerna till detta. I sammanhanget kan ändå nämnas att inspektionerna vid Kriminalvårdens egen tillsynssektion under året har kommit igång. Tillsynssektionen presenterade sin verksamhet vid ett besök hos JO i november 2016, då

även JK närvarade. Från JO:s sida följer vi med intresse utvecklingen av tillsynssektionens arbete.

Bland de fyra beslut rörande Kriminalvården som har tagits in i årets ämbetsberättelse vill jag särskilt lyfta fram två, som båda understryker vikten av att grundläggande rättsstatliga principer måste tillämpas också i förhållande till personer som frihetsberövats på grund av brott. Det är givetvis inte acceptabelt att intagna i Kriminalvården blir föremål för andra frihetsinskränkningar, tvångsåtgärder eller andra rättighetsbegränsningar än de som är nödvändiga för att tillgodose syftet med frihetsberövandet och har stöd i lag.

Det första beslutet avser ett initiativärende (dnr 6027-2015) som inleddes av min företrädare *Elisabet Fura*, med anledning av vad som framkommit vid granskningen av ett stort antal avskildhetsbeslut i samband med en inspektion av anstalten Skänninge. En utgångspunkt för verksamheten i anstalt är att de intagna ska vistas i gemenskap med andra intagna, utom i de fall som är särskilt reglerade. Även en helt kortvarig inlåsning utan gemenskap innebär ett avskiljande enligt fängselagens mening. Granskningen av de beslut om avskildhet som fattats vid anstalten Skänninge visade på brister i flera avseenden. Vissa avskildhetsplaceringar hade pågått längre än den tillämpliga bestämmelsen medger, och i andra fall åberopades fel grund för beslutet. Beslutsmotiveringarna var i många fall bristfälliga, vilket gjorde det svårt att utläsa varför de intagna placerats i avskildhet och om det funnits tillräckliga skäl för beslutet. I *Elisabet Furas* uttalande framhålls att beslut om avskildhet utgör en ingripande tvångsåtgärd mot den enskilde och att det därför är viktigt att säkerställa att tillräckliga skäl finns för åtgärden samt att detta kan kontrolleras i efterhand. Kriminalvården har också uppgivit att avskildhetsåtgärder har identifierats som ett prioriterat område och att flera centrala insatser har genomförts respektive beslutats för att höja kvaliteten och uppnå enhetlighet.

Placering i avskildhet från andra människor är en mycket ingripande tvångsåtgärd, som ytterst kan aktualisera frågan om kränkning av grundläggande mänskliga rättigheter. Det är därför angeläget att undantagen från fängselagens huvudregel om vistelse i gemenskap är tydligt reglerade och förenade med tillfredsställande rättssäkerhetsgarantier som också tillämpas i praktiken. Jag vill i detta sammanhang även nämna det bestående problemet med intagna som vistas ensamma på säkerhetsavdelning, vilket i praktiken utgör en placering i avskildhet utan att något av fängselagens undantag från huvudregeln om vistelse i gemenskap behöver vara uppfyllt. Frågan har behandlats i flera tidigare JO-beslut och har återaktualiserats under det senaste verksamhetsåret, bl.a. vid min inspektion av anstalten Kumla våren 2017 (se inspektionsprotokollet, dnr 2407-2017). Jag får således anledning att återkomma med ytterligare uttalanden i denna sak.

Det andra beslutet i ämbetsberättelsen som jag vill lyfta fram gäller också ett initiativärende som inleddes av min företrädare, om Kriminalvårdens individuella bedömningar av säkerhet och risker i samband med intagnas transporter till samt vistelser vid sjukvårdsinrättningar (dnr 1088-2016). Vid en Opcat-inspektion av anstalten Hinseberg hade det bl.a. uppmärksammats att intagna hade belagts med fängsel i samband med transport till sjukvårdsinrättning för förlossning respektive kirurgisk abort. Såvitt framkom vid den efterföljande

granskningen hade det inte bedömts föreligga någon förhöjd risk för rymning eller fritagning. De ingripande kontrollarrangemang som de intagna blev föremål för – innefattande även närvaro av flera kriminalvårdare under förlossningsarbetet respektive det kirurgiska ingreppet – verkar ha grundat sig på en statisk säkerhetsbedömning där inte vare sig kvinnornas medicinska tillstånd eller deras behov av integritetsskydd beaktats. Av mitt beslut i ärendet framgår att jag är mycket kritisk till de bristfälliga proportionalitetsbedömningarna. Även bristen på dokumentation om det faktiska utfallet i fråga om användningen av fängsel och övervakning under de intagnas vistelse utanför anstalten utgör ett allvarligt problem. Jag kommer att följa upp dessa frågor och den översyn som pågår inom Kriminalvården.

Socialförsäkringen

Socialförsäkringen är som nämnts ett av de områden där antalet anmälningar har ökat kraftigt. Under verksamhetsåret registrerades hos JO totalt 616 nya ärenden om socialförsäkring, vilket är en ökning med drygt 75 procent i förhållande till föregående år. Klagomålen gäller liksom tidigare år många olika frågor, men det är uppenbart att långa handläggningstider har utgjort ett stort problem.

Jag vill särskilt nämna ett beslut (dnr 3353-2016) om handläggningstiderna vid Försäkringskassans omprövningsenheter. Under våren 2016 började det komma in allt fler klagomål av detta slag, och under utredningen av det nu aktuella ärendet framkom det att Försäkringskassan sedan maj 2016 regelmässigt hade informerat enskilda om att det kunde ta omkring 20 veckor innan deras omprövningsärenden blev handlagda. I senare inkomna anmälningar förekom uppgifter om att väntetiderna hade ökat ytterligare efter sommaren och under den senare delen av året uppskattades till omkring 25 veckor. Försäkringskassan var väl medveten om problemet, som uppgavs bero på att antalet framställningar om omprövning alltsedan våren 2015 hade ökat stadigt. Myndigheten, som i sina egna allmänna råd anger att beslut i omprövningsärenden bör fattas inom sex veckor, hade vidtagit vissa åtgärder samt planerade ytterligare åtgärder för att komma till rätta med handläggningstiderna. I mitt beslut får dock Försäkringskassan allvarlig kritik för att ha brustit i sitt ansvar att se till att omprövningsbeslut kunnat fattas inom rimlig tid. Kravet i 7 § förvaltningslagen – om att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts – gör sig naturligtvis särskilt starkt gällande i en verksamhet som många enskilda är beroende av för sin försörjning. Handläggningstider på 20–25 veckor i Försäkringskassans omprövningsärenden, under vilken tid den enskilde inte heller kan utnyttja sin rätt till domstolsprövning, utgör enligt min mening ett allvarligt rättssäkerhetsproblem.

Eftersom frågan om de långa handläggningstiderna var föremål för utredning och beslut i ärendet med dnr 3353-2016 avskrevs under verksamhetsåret ett åttiotal andra ärenden om samma fråga, med hänvisning till det nu nämnda ärendet.

I ett annat ärende jag vill uppmärksamma (dnr 2031-2015) framfördes klagomål mot Försäkringskassans åtgärd att begära in uppgifter från en bank under utredningen av ett ärende om försäkringstillhörighet. Vid granskningen hos JO framkom att Försäkringskassan hade begärt in uppgifter med stöd av fel bestämmelse, vilket gav det missvisande intrycket att banken var skyldig att lämna ut de begärda uppgifterna. Begäran avsåg dessutom en lång tidsperiod utöver den som omfattades av Försäkringskassans utredning. Det är naturligtvis en viktig uppgift för Försäkringskassan att säkerställa att felaktiga betalningar inte görs inom socialförsäkringen, vilket förutsätter att myndigheten kontrollerar och utreder fall där det kan misstänkas att en försäkrad har fått eller försökt få ersättning utan att ha rätt till den. Det är samtidigt en självklarhet att dessa uppgifter måste utföras inom ramen för gällande bestämmelser och att inte mer material begärs in än vad som behövs för att göra en korrekt försäkringsmässig bedömning. Vid avvägningen måste bl.a. den enskildes berättigade intresse av skydd för sin personliga integritet beaktas. I beslutet uttalar jag allvarlig kritik mot Försäkringskassans felaktiga handläggning, som medförde ett omotiverat integritetsintrång bl.a. genom att banken aldrig tog ställning till i vilken utsträckning de efterfrågade uppgifterna lämpligen borde ha lämnats ut.

Stöd och service till funktionshindrade

Verksamheten enligt LSS gav upphov till 106 nya ärenden hos JO under verksamhetsåret. Denna ärendegrupp, som under ett par år har tillhört ansvarsområde 2, återfördes den 1 april till ansvarsområde 3. Dit hör numera även socialförsäkringen, som ju står för finansieringen av vissa stödinsatser för funktionshindrade, liksom sedan tidigare socialtjänstens allmänna stödinsatser för enskilda.

Två beslut rörande LSS har tagits in i årets ämbetsberättelse. Jag vill lyfta fram ett beslut (dnr 2130-2015) som belyser den mer allmänna frågan om förutsättningarna för att en myndighet ska kunna skilja ett ansökningsärende från sig utan någon prövning i sak, dvs. utan att ta ställning till om den enskilde har rätt till den begärda förmånen. Klagomålet gällde att omsorgsnämnden i en kommun hade beslutat att lägga ned den påbörjade utredningen i ett ärende om insatser enligt LSS, på grund av att det saknades underlag som styrkte att sökanden tillhörde den personkrets som kan ha rätt till sådana insatser. Enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer gäller att vissa omständigheter typiskt sett kan medföra att en myndighet ska skriva av ett ärende – exempelvis vid återkallelse – och andra att ärendet ska avvisas – exempelvis när angivna formkrav inte uppfylls – men myndigheten kan inte fritt välja utan måste noga göra klart för sig vilka närmare omständigheter som leder till att ett visst ärende inte ska prövas i sak. Om det saknas förutsättningar för att avvisa eller skriva av ärendet måste myndigheten ta ställning till den enskildes ansökan och har även ett ansvar för att ärendet utreds i den omfattning som behövs. Enbart det förhållandet att det inte finns tillräckligt underlag för att bevilja en ansökan medför alltså inte att myndigheten kan avstå från att göra en sakprövning. I mitt beslut kritiserar jag nämnden – som också hade brustit i sina skyldigheter i fråga om service och kommunikering – för den bristfälliga hanteringen.

Offentlighet och sekretess

Ärenden om yttrandefrihet och tryckfrihet samt offentlighet och sekretess, särskilt klagomål på myndigheters hantering av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar, är relativt vanliga vid alla de fyra tillsynsavdelningarna. Under verksamhetsåret inkom totalt 524 nya ärenden, varav 61 inom tillsynsområde 2. Denna ärendegrupp har också den största andelen kritikbeslut hos JO, detta verksamhetsår ca 17 procent.

Från mina ansvarsområden har ett sådant beslut tagits in i ämbetsberättelsen (dnr 5883-2015). Ärendet visar på vikten av att myndigheternas handlingar diarieförs i föreskriven ordning och hålls tillgängliga, för att den grundlagsfästa rätten att ta del av allmänna handlingar inte ska bli illusorisk. Klagomålen avsåg Sjöfartsverkets och Näringsdepartementets hantering av allmänna handlingar i samband med en upphandling av räddningshelikoptrar som kom att tilldra sig stort intresse inte minst från massmedia. I anmälan framkom uppgifter om att vissa e-postmeddelanden under upphandlingen hade skickats till och från privata e-postadresser som tillhörde tjänstemän vid Sjöfartsverket och Näringsdepartementet, samt inte hade diarieförts eller lämnats ut av myndigheterna vid förfrågan. Anmälaren hade som förklaring från Sjöfartsverket fått svaret att myndigheten hade befunnit sig ”i ett exceptionellt läge där offentlighetsprincipen var direkt kontraproduktiv”. I beslutet understryker jag det allvarliga i att korrespondens om viktiga förhållanden, som hade med myndigheternas verksamhet att göra, hade hanterats helt vid sidan av det reguljära systemet för registrering av allmänna handlingar och därför inte kunde lämnas ut vid begäran. Uttalandet om att offentlighetsprincipen skulle ha varit direkt kontraproduktiv var naturligtvis helt oacceptabelt och kunde ge upphov till misstankar om att myndigheterna genom användande av privata e-postadresser avsiktligt försökt komma undan grundlagens krav på handlingsoffentlighet. Sådana uttalanden medför en betydande risk för allvarlig förtroendeskada.

3.3 JO Stefan Holgersson (ansvarsområde 3)



Allmänt

De frågor som låg inom mitt tillsynsområde fram till den 1 april 2017 var socialtjänsten, hälso- och sjukvården samt utbildningsväsendet. Från och med detta datum har socialförsäkringen, arbetsmarknadsområdet och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, tillkommit medan hälso- och sjukvården utgått. Jag kommer här att uppehålla mig vid de sakområden jag hade före den 1 april 2017.

Antalet ärenden på dessa områden har överlag ökat under verksamhetsåret. Från och med den 1 juli 2016 till och med den 30 juni 2017 kom det in 811 ärenden som rör barn och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Det innebar en kraftig ökning från fjolårets 653 ärenden. Socialtjänstärendena

uppgick till 454 mot fjolårets 435. Hälso- och sjukvårdsärendena låg stilla på en nivå om ca 330 ärenden, medan utbildningsfrågorna ökade från 269 till 303 ärenden. Offentlighet och sekretess minskade från 199 ärenden till 174. Antalet nya klagomål på avdelningen under hela verksamhetsåret ökade från 1 925 föregående år till 2 362. Antalet nya initiativ och inspektioner ökade också från blygsamma 9 till 14. Antalet avslutade ärenden ökade från 1 982 till 2 206. Summan av detta är en viss ökning av balanserna.

Arbetet under året har påverkats av att anmälningsärendena prioriterats, att ärendeinströmningen och ärendemängden ökade samt av det initiativärende om ensamkommande barn som jag återkommer till nedan. Utrymmet att göra insatser vid sidan av detta har varit begränsat.

Socialtjänstlagen

Ensamkommande barn

Under 2015 sökte ca 163 000 människor asyl i Sverige. Av dem var drygt 35 000 ensamkommande barn. Av dem kom 26 000 under årets sista månader. Antalet asylsökande översteg med råge Migrationsverkets prognoser och hanteringen av flyktingströmmarna innebar en mycket stor påfrestning på berörda myndigheter, så även på socialnämnderna som har ett mycket stort ansvar vad gäller mottagande och vård av ensamkommande barn. I september 2016 beslutade jag därför att i ett initiativärende undersöka hur frågor som rör ensamkommande barn hanteras av främst socialtjänsten (dnr 5565-2016). Inom ramen för min undersökning inspekterades åtta socialförvaltningar, och jag beaktade även uppgifter som hade förts fram i ett antal anmälningar. Anmälningarna var ofta initierade av barnens gode män. Granskningen kompletterades med samtal med företrädare för de berörda förvaltningarna.

Undersökningen visar att situationen vid de flesta socialförvaltningarna blev kaotisk under hösten 2015 eftersom Migrationsverket på grund av den kraftigt ökade flyktingströmmen av ensamkommande barn anvisade betydligt fler barn till kommunerna än vad de var beredda på.

Många socialförvaltningar verkar ganska tidigt ha löst de akuta problemen med att ta emot barnen. En anledning till att detta lyckades verkar ha varit ett mycket stort engagemang och stora arbetsinsatser av den berörda personalen. Den uppenbara ”flaskhalsen” i arbetet var att det på många platser inte fanns personalresurser för att göra tillräckliga utredningsinsatser eller att ordna godtagbara boenden där kommunen kunde placera barnen.

I beslutet konstaterades att det har funnits allvarliga brister vid placeringen av ensamkommande barn. Den stora tillströmningen av ensamkommande barn gjorde att socialnämnderna tvingades till nödlösningar där det inte fanns någon praktisk möjlighet att egentligen ta ställning till barnets bästa, utan det handlade mest om att ordna tak över huvudet. Den extrema situationen medförde att socialtjänstens första placering inte gjordes med de krav på omsorg som normalt gäller vid en placering. I vissa fall placerades barn i boenden som var direkt olämpliga, och i några fall har det uppmärksammats att de privata företag som anlåtats inte bedrev en seriös verksamhet.

Jag konstaterade också brister bl.a. vid utredningen av barnens behov och i uppföljningen av vården. Att det fanns brister initialt är mot bakgrund av det stora antalet barn inte konstigt, men det var mer bekymmersamt att konstatera att vissa socialtjänster så sent som hösten 2016 ännu inte fått en övergripande kontroll över sina ärenden.

I beslutet gjordes även vissa uttalanden som rör omplacering av ensamkommande barn och som gäller frågor med anknytning till ensamkommande barns ålder.

I anslutning till detta vill jag nämna att ämbetsberättelsen även innehåller flera beslut som rör hemflyttning av ensamkommande barn som var placerade i en annan kommun än anvisningskommunen. I flera fall kunde jag konstatera att nämnden inte ens varit i kontakt med barnen, som var över 15 år, eller den gode mannen innan omplacering skedde.

Äldreomsorg

Ett annat beslut av särskilt intresse på socialtjänstens område rör en anställd på ett privat hemtjänstföretag, A., som under en tid arbetat som vårdbiträde hos en äldre person, I-L.E. (dnr 3237-2015). A. dömdes sedermera bl.a. för tagande av muta, grovt brott, till fängelse i tre år. I en anmälan ifrågasatte I-L.E:s målsägandebiträde varför socialförvaltningen inte gjort någon polisanmälan trots att det till förvaltningen lämnats uppgifter om att A. gjort sig skyldig till oegentligheter.

En fråga som aktualiseras är om den s.k. socialtjänstsekretessen i 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, utgjorde hinder för att lämna de aktuella uppgifterna till polisen och om det i så fall finns någon sekretessbrytande bestämmelse i 10 kap. OSL som kan tillämpas.

Socialtjänstsekretessen gäller inom socialtjänsten för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men. En uppgift om att en person har beviljats bistånd i form av hemtjänst är typiskt sett en sådan uppgift som omfattas av sekretess enligt 26 kap. 1 § OSL. Nämnden kan alltså inte utan vidare röja uppgiften för någon utomstående.

I det aktuella fallet var det dock fråga om att göra en anmälan till polisen om misstanke om att I-L.E. hade utsatts för ett allvarligt brott. För att polisen snabbt skulle kunna utreda saken behövde polisen veta vem som var utsatt för det misstänkta brottet. De uppgifter om I-L.E. som nämnden skulle behöva röja i en polisanmälan var begränsade till de i sammanhanget förhållandevis ”harmlösa” uppgifterna om hennes namn och att hon hade insatser i form av hemtjänst. Enligt min mening är det uppenbart att de uppgifterna hade kunnat röjas för polisen utan att I-L.E. skulle ha lidit men. Det har således inte på grund av bestämmelserna om sekretess funnits något hinder för nämnden att göra en polisanmälan.

Skälen för att göra en polisanmälan var starka. De omständigheter som kom fram gav stöd för att ett allvarligt brott hade begåtts mot I-L.E. inom ramen för en verksamhet som nämnden hade det yttersta ansvaret för. Eftersom de privata företaget som svarade för utförandet av biståndsinsatserna inte hade gjort eller

avsåg att göra någon polisanmälan och inte heller hade vidtagit några andra mer konkreta åtgärder för att förhindra eller avbryta de aktuella brotten borde nämnden ha gjort en polisanmälan. Enligt min mening har nämnden åsidosatt sina skyldigheter att agera för att skydda I-L.E., och nämnden fick kritik för att den inte polisanmält det misstänkta brottet.

Ett annat ärende som jag vill lyfta fram rör att en äldre kvinna på ett boende nekades att genomföra videosamtal på sin surfplatta i boendets gemensamma utrymmen (dnr 2447-2015). Beslutet ledde inte till kritik men kan ändå vara av intresse.

Frågan i ärendet var om förvaltningen hade fog för att meddela kvinnan att hon inte fick använda sin surfplatta för videosamtal i boendets gemensamma utrymmen på grund av de ordningsregler som gällde för boendet. När flera personer bor i ett boende kan det av olika skäl vara nödvändigt med vissa ordningsregler för den gemensamma boendemiljön som bl.a. syftar till att skapa trygghet och trivsel för alla som bor där. Jag ser därför inget hinder i sig mot att det ställs upp vissa ordningsregler för gemensamma utrymmen på ett boende.

Vid bedömningen av om förvaltningen hade fog för sitt besked till kvinnan måste man beakta såväl kvinnans strävan att så långt som möjligt kunna leva som andra och hennes rätt till självbestämmande som det berättigade intresset av respekt för andra boendes integritet. Beroende på bl.a. individuella behov och önskemål hos de äldre och lokalernas utformning borde det gå att hitta praktiska lösningar utan att sätta något av ovanstående intressen åt sidan.

Mot denna bakgrund var jag tveksam till att kvinnan till följd av kommunens ordningsregler förbjöds helt att ringa videosamtal på sin surfplatta i boendets gemensamma utrymmen. Förvaltningen borde rimligen ha kunnat ordna saken så att kvinnan hade kunnat föra samtalen utan att det inneburit en konflikt med andra intressen i verksamheten. Jag ansåg dock inte att det finns tillräckliga skäl att uttala någon kritik mot förvaltningen.

LVU

JO har under flera år följt platssituationen vid Statens institutionsstyrelses, SiS, särskilda ungdomshem och LVM-hem. Platssituationen har varit ansträngd under en längre tid. Situationen är fortfarande problematisk. SiS arbetar med frågan på flera plan för att komma till rätta med problemen, men jag har uppmärksammat Socialdepartementet på situationen (dnr 1896-2017).

I två ärenden har jag konstaterat att en stadsdelsnämnd vid handläggning av ärenden om ensamkommande barn fattat beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU trots att det inte fanns förutsättningar för detta (dnr 7730-2016 och 7731-2016). Besluten fattades för att lösa situationer som enligt min uppfattning inte kan utgöra grund för en ansökan om vård enligt LVU, och i ett av dessa fall tillkallades dessutom polisen för att verkställa beslutet. Nämnden har inte heller i något av ärendena fullföljt med en ansökan om vård enligt LVU eller underställt förvaltningsrätten beslutet. Det är givetvis mycket allvarligt om tvångsåtgärder beslutas utan att det finns grund för detta oavsett om det

beror på kompetensbrister hos myndigheten eller på att man inte tar de krav som finns i lagstiftningen i fråga på tillräckligt allvar.

Ett fall av olovligt frihetsberövande rör en socialnämnd som fortsatt att vårda en ung person vid en låsbar enhet vid ett särskilt ungdomshem trots att förvaltningsrätten hade beslutat att den unga personen skulle vara omhändertagen endast med stöd av 2 § LVU och inte 3 § LVU (dnr 4558-2015). Händelsen var av ett sådant slag att jag inledde en förundersökning i ärendet.

Socialnämnden fattar inom ramen för sin verksamhet ofta beslut som är mycket viktiga för de enskilda personer som berörs av besluten. Socialnämndens personal ska ha den kunskap och erfarenhet som de behöver för att fatta rätt beslut och för att handläggningen ska vara rättssäker (se bl.a. 3 kap. 3 § andra stycket SoL). Dessa krav har särskild betydelse vid administrativa frihetsberövanden. Det som har kommit fram i ärendet visar att flera handläggare vid socialförvaltningen inte har förstått innebörden av förvaltningsrättens beslut. Det råder också en betydande oklarhet om vem som hade det egentliga ansvaret för att det aktuella ärendet handlades på ett korrekt sätt.

JO har även i tidigare ärenden som har rört handläggningen av ärenden om tvångsvård noterat att socialnämndens verksamhet bedrivs på ett sådant sätt att de stränga formella kraven på handläggningen av sådana ärenden inte alltid uppfylls. Det finns enligt min mening skäl att överväga behovet av åtgärder för att förbättra socialförvaltningarnas kunskap om handläggningen av ärenden som rör tvångsvård.

Utbildning

Ett återkommande tema i många anmälningar är frågan om myndighetspersoner förhållit sig objektiva och neutrala i vårdnadstvister. JO har i tidigare beslut påpekat att personal vid förskolor och skolor ska förhålla sig neutrala vid tvister om vårdnad m.m. Detta grundas ytterst på 1 kap. 9 § regeringsformen som stadgar att domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Det är viktigt att en förälder inte upplever att skolan tar ställning för den ena parten i en tvist och att det berörda barnet inte uppfattar att personalen dras in i föräldrarnas konflikt utan att skolan i så stor utsträckning som möjligt får vara en fredad plats.

I ämbetsberättelsen finns två exempel på när skolan inte uppträtt neutralt. Jag har både kritiserat en skolkurator som under en pågående vårdnadstvist höll stödsamtal med den ena föräldern och följde med samma förälder på ett möte med socialförvaltningen (dnr 5135-2016) samt en lärare som under en vårdnadstvist i ett mejl uttalat sig om en av föräldrarna på ett sätt som inte varit neutralt (dnr 6930-2016).

Ett något udda men ändå intressant ärende rör rektors beslut att förbjuda användandet av den svenska flaggan på en skola (dnr 6301-2015). Jag fann att beslutet inte var motiverat av ordningsskäl och därför innebar en inskränkning av elevernas yttrandefrihet. Även om meddelandet togs bort inom något dygn ansåg jag att rektorerna inte kunde undgå kritik för meddelandet.

Allvarlig kritik riktade jag också i ett ärende mot rektorn på en skola för att hon bl.a. vidarebefordrat mejlkorrespondens till en vårdnadshavares arbetsgivare (dnr 1167-2017). Vårdnadshavaren hade ställt vissa frågor till skolan, och den korrespondens som skickades till arbetsgivaren innehöll information om vårdnadshavaren, hans fru, barnets relation till skolan och barnets hälsa. Dessutom innehöll mejlkorrespondensen uppgifter om att vårdnadshavaren begärt ut vissa allmänna handlingar. Jag fann att rektorns agerande, som framstår som anmärkningsvärt, inte varit förenligt med saklighetskravet i 1 kap. 9 § regeringsformen och att det även varit olämpligt med hänsyn till anonymitetsskyddet i tryckfrihetsförordningen.

Hälso- och sjukvård

Frågan om samtycke till utredningsåtgärder vid läkemedelsassisterad behandling mot opiatberoende har aktualiserats i ett beslut under året (dnr 5818-2015). I beslutet gjorde jag vissa principiella uttalanden som tar sikte på hur kliniker bör gå till väga för att inte i onödan inkräkta på patientens integritet. Av anmälan framkom att det vid ett antal kliniker som erbjuder läkemedelsassisterad behandling mot opiatberoende förekommer att vårdgivaren, som villkor för att genomföra behandlingen, kräver att patienten samtycker till att uppgifter om patienten hämtas in från andra myndigheter samt från patientens anhöriga och arbetsgivare. Jag valde att låta Regionstyrelsen för Region Östergötland och Landstingsstyrelsen för Landstinget Dalarna yttra sig över anmälan i den del som avsåg frågor om sekretess.

I beslutet uttalade jag bl.a. att vårdinrättningen ska se till att samtycket inte blir mer omfattande än vad som krävs för utredningen och att det är olämpligt att använda sig av en blankett där patienten i förväg samtycker till alla eventuella utredningskontakter som vårdinrättningen kan tänkas behöva ta. Patienten bör i stället få ta ställning till de utredningskontakter som vårdinrättningen anser sig behöva i det enskilda fallet. Vårdinrättningens förslag till samtycke bör vara individuellt anpassade, dvs. avgränsade efter situationen.

Särskild försiktighet bör iakttagas vid utredningskontakter med anhöriga och arbetsgivare. Jag uttalade också att det inte är lämpligt att informationsmaterialet ger intryck av att samtycke till utredningskontakter är en förutsättning för att behandling ska komma i fråga.

Sammanfattningsvis kritiserades regionen för att informationsmaterialet gav intryck av att ett samtycke till informationsutbyte var en förutsättning för behandling medan landstinget kritiserades för att patientens samtycke får en betydligt större räckvidd än vad som är nödvändigt för behandlingen.

Avslutningsvis vill jag under rubriken hälso- och sjukvård uppehålla mig vid ett ärende som uppmärksammats vid en inspektion av JO:s Opcat-enhet (dnr 6694-2016). Ärendet rör en man som hade tagits in för vård enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT. Enligt 7 § LPT ska chefsöverläkaren inom fyra veckor från dagen för beslutet om intagning ansöka hos förvaltningsrätten om medgivande till fortsatt tvångsvård. Detta gjordes inte varför tvångsvården upphörde. Sjukhuset uppmärksammade detta först två dagar efter tvångsvårdens upphörande. Patienten var således under två dagar rättsligt

sett intagen för vård som bygger på frivillighet och samtycke. Detta innebär att det inte fanns förutsättningar för att vidta någon form av tvångsåtgärder mot honom. Trots detta hölls han utan lagstöd avskild under åtta timmar. Sjukhuset fick allvarlig kritik för att både ha brustit i bevakningen av tidsfristen och för att ha hållit patienten avskild utan lagstöd.

3.4 JO Cecilia Renfors (ansvarsområde 4)



Inledning

Till ansvarsområde 4 hör polis-, åklagar- och tullärenden, utlänningsärenden samt vissa frågor som rör Regeringskansliet och kommunal verksamhet. Fram till den 1 april 2017 hörde också arbetsmarknadsärenden till ansvarsområdet.

Under verksamhetsåret kom det in 2 626 klagomålsärenden, och det togs 13 initiativ (inklusive inspektioner) inom mitt tillsynsområde. Antalet inkomna ärenden har fortsatt att öka och är närmare 300 fler i förhållande till förra verksamhetsåret. Under verksamhetsåret avslutades 2 572 ärenden, vilket var något fler än förra året.

Antalet besvarade remisser ligger på i huvudsak samma nivå som tidigare (36).

Normalt riktas störst antal klagomål mot polisen. Under verksamhetsåret var antalet dock något färre än tidigare år, och uppgick till 901. Antalet klagomål som rör åklagare ligger på samma nivå som förra året (160). Klagomålen mot Migrationsverket är avsevärt fler än tidigare och uppgick under verksamhetsåret till 918, jämfört med 574 förra året.

Det är framför allt klagomålen på långa handläggningstider som ligger bakom den stora ökningen av ärenden som rör Migrationsverket. Det kommer också in många klagomål på verkets hantering av åldersbedömning av unga asylsökande. Jag har under en rad år haft uppmärksamhet riktad mot dessa frågor och återkommer till dem i det följande.

Under verksamhetsåret har jag genomfört inspektioner av Polismyndigheten, lokalpolisområde Göteborg city och rättsavdelningens rättsenhet Väst i Göteborg, av Åklagarmyndigheten, åklagarkammaren i Sundsvall, samt av Migrationsverket (asylprövningen i region Syd respektive region Stockholm). På mitt uppdrag har Opcat-enheten genomfört och avslutat inspektioner vid åtta polisarrestorer och vid två av Migrationsverkets förvar. Jag har vidare tillsammans med medarbetare från bl.a. Opcat-enheten besökt Polismyndigheten, Utvecklingscentrum Öst, som ansvarar för utvecklingsfrågor som rör arrestverksamheten.

Polis- och åklagarväsendena

Tillsynen över polisens användning av tvångsåtgärder mot enskilda är en av de viktigaste uppgifterna för JO på polisområdet. Klagomål som rör sådana frågor är också mycket vanliga. De bedömningar polisen måste göra är svåra, och det är en viktig roll för JO att bidra till utvecklingen av praxis och till att den praktiska tillämpningen sker inom ramen för gällande regler. Det är också viktigt att stävja tendenser att använda tvångsmedel för andra syften än de är avsedda för.

I årets ämbetsberättelse finns ett antal beslut som rör dessa frågor. Två av dem behandlar frågan om det fanns tillräcklig grund för att omhändertaga personer på grund av berusning. Det är normalt svårt att vid en utredning i efterhand bedöma om det funnits tillräckliga skäl för ett omhändertagande eller om sådana saknats. I de här två fallen var det dock möjligt att göra en bedömning i efterhand, och jag hade anledning att kritisera Polismyndigheten för felaktiga ingripanden i båda fallen. I det ena ärendet kontrollerade polisen fordon utanför en mc-klubb och konfronterades då av två män som uttryckte sitt missnöje med polisens närvaro på platsen (dnr 3902-2015). De två männen omhändertogs av polisen med motiveringen att de på grund av alkoholpåverkan utgjorde en fara för sig själva och andra. En inspelning av delar av händelsen visade emellertid att de två männen inte var så berusade att det fanns grund för ett omhändertagande. Det fanns skäl för mig att påpeka att enbart det förhållandet att en person uppträder aggressivt inte är tillräckligt för ett omhändertagande, och att polisen inte får låta sig påverkas av irritation och ilska. I det andra fallet ingrep polisen mot en kvinna som varit inblandad i ett bråk med ordningsvakter (dnr 7422-2015). Polisen beslutade att hon skulle avlägsnas från platsen med stöd av 13 § polislagen och köras hem. Under bilfärden var kvinnan upprörd över ingripandet och ansåg att poliserna behandlat henne felaktigt. Man bedömde då att det var bättre att hon fick vara i arresten än hemma, där två barn och hennes sambo fanns, och körde henne i stället till polishuset. Min utredning visade att kvinnan inte var så berusad att ett omhändertagande behövdes av det skälet. Det är givetvis inte tillåtet att besluta om ett omhändertagande på grundval av en personlig uppfattning om vad som är lämpligt. Om grunden för ett omhändertagande är att den berusade utgör en fara för annan måste dessutom den faran vara konkret. Så var det inte i detta fall.

Reglerna om omhändertagande på grund av berusning tillåter inte att den berusade omhändertas om han eller hon anträffas i sin bostad. Bakgrunden till den ordningen är att lagstiftaren har ansett det viktigt att skydda enskildas integritet och privatliv. Efter en anmälan av en person som blivit omhändertagen ett stort antal gånger i anslutning till sin bostad fick jag möjlighet att klargöra när ett omhändertagande kan göras. Trapphus och innergårdar till flerfamiljshus kan inte anses höra till bostaden, och ett omhändertagande av en boende kan alltså ske där. Om den berusade anträffas i sin bostad men lämnar den för att tala med polisen, eller förmås av polisen att lämna bostaden, får dock ett omhändertagande normalt inte ske. Han eller hon kan i dessa fall inte anses ha avstått från det skydd som den aktuella regeln ger uttryck för.

En annan viktig fråga är hur personer som tagits in i polisarrest på grund av berusning eller av annat skäl behandlas där. Min tillsyn i den delen fullgörs i stor utsträckning genom de inspektioner som görs av Opcat-enheten. Det förekommer dock också en hel del anmälningar om detta, vilka det ofta finns anledning att utreda vidare. De regelbundna inspektionerna vid polisens arrester visar att det finns brister i flera avseenden, vilket självklart är mycket otillfredsställande. Det handlar bl.a. om arrestvakternas kompetens, bristen på enhetliga, skriftliga rutiner och frågor som rör tillgången till hälso- och sjukvård för de som är intagna i arresterna.

Det besök vid Polismyndigheten, Utvecklingscentrum Öst som jag nämnde inledningsvis handlade om dessa frågor. Besöket var givande, och jag ser positivt på att arbete pågår med att ta fram nationella riktlinjer för utbildning av arrestvakter och en handbok för arrestverksamheten. Mycket återstår dock att göra för att verksamheten vid landets arrester som helhet ska nå upp till de krav som ställs upp i lagstiftningen och i myndighetens egna föreskrifter.

Ett par beslut i årets ämbetsberättelse visar en oroväckande brist på förståelse för de svårigheter som är förenade med ett frihetsberövande och den utsatthet för den enskilde som ett frihetsberövande medför. I det ena fallet hade en kvinna som omhändertagits för berusning bett att få använda toaletten men hänvisats till att kissa i ett hål i golvet då man vid den aktuella arresten inte tog ut någon ur cellen nattetid (dnr 4945-2015). Av säkerhetsskäl tilläts hon inte ha annat än underkläder på sig, vilket jag i och för sig inte hade någon invändning mot. Hon erbjöds dock inte någon filt eller liknande när hon frös. I det andra fallet hade en man som gripits av säkerhetsskäl fått vistas i arrestcellen i enbart kalsonger (dnr 2817-2015). Trots att han uppgav att han frös erbjöds han inte någon filt, och skälet till det angavs vara att filtarna var avsedda för dem som anhållits. Mannen förhöordes dessutom iförd endast kalsonger, vilket visar en brist på respekt för hans person och integritet. Polismyndigheten fick kritik i båda fallen.

Polisen har som bekant rätt att i vissa fall använda våld och tar ibland hjälp av en hund. Även om polishundar är tränade och dresserade innebär det stora skaderisker när tvång och våld med hjälp av en polishund används för att gripa en misstänkt. I ett beslut som rörde denna fråga gjorde jag bedömningen att det inte var proportionerligt att släppa en polishund och låta den följa efter en misstänkt om det handlar om brottslighet där påföljden normalt är dagsböter (dnr 5188-2015). I detta fall rörde misstankarna trafikförseelser och vårdslöshet i trafik. Polisen måste också vara restriktiv med att släppa hunden efter flera personer om endast en av dem är misstänkt för brott.

Det är i vissa fall svårt för polis och åklagare att bedöma hur integritetskänsliga uppgifter ska behandlas när en brottsutredning avslutas och förundersökningsprotokollet ska sammanställas. Dessa frågor var aktuella i förra årets ämbetsberättelse och är aktuella även i årets. I ett fall hade åklagaren inte tagit med fotografier från en fotokonfrontation i protokollet, med hänvisning bl.a. till behovet av skydd för enskilda som förekommer på sådana fotografier (dnr 7381-2015). I ett annat fall hade, i ett misshandelsärende, journalanteckningar från flera av målsägandens vårdbesök tagits in i förundersökningsprotokollet (dnr 741-2016). Förundersökningsledaren – en polisinspektör – uppgav att hon

ansåg att uppgifterna inte var så integritetskänsliga att de inte kunde ingå i protokollet. Det fanns i båda fallen skäl för mig att på nytt framhålla att det avgörande för om en uppgift från brottsutredningen ska tas in i förundersökningsprotokollet är om den är av betydelse för utredningen. Förundersökningsledaren måste vara vaksam på att han eller hon inte väljer bort sådant som från försvarets synpunkt kan framstå som betydelsefullt. Samtidigt ansvarar förundersökningsledaren för att vidta lämpliga åtgärder för att undvika att integritetskänsliga uppgifter i ett förundersökningsprotokoll sprids.

Arbetsmarknadsområdet

Arbetsmarknadsområdet har hört till mitt tillsynsområde fram till den 1 april 2017. Under de år jag har haft ansvar för dessa frågor har jag kunnat konstatera att det finns ett stort behov av utbildning och utveckling på det förvaltningsrättsliga området, men också att myndighetsledningen arbetar med dessa frågor och tar dem på stort allvar.

Arbetsförmedlingen förfogar över vissa sanktioner för arbetssökande som inte fullgör sina skyldigheter att rapportera vilka åtgärder de vidtagit, bl.a. avstängning från rätten till ersättning. En sådan åtgärd är ingripande och påverkar den enskildes dagliga liv. Det är självklart viktigt att Arbetsförmedlingen inte meddelar en arbetssökande att man överväger att vidta en sanktion på grund av misskötsamhet om det inte finns förutsättningar för en sanktion. Detta skedde vid upprepade tillfällen i ett ärende (dnr 5700-2015). Orsaken till det var att sökandens aktivitetsrapporter inte registrerades i tid och att Arbetsförmedlingen har ett system med automatiska meddelanden om försenade rapporter till den enhet som svarar för att pröva rätten till ersättning. Rapporter från Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen visar att dessa brister inte är ovanliga och att Arbetsförmedlingen ser över rutinerna.

Ett annat beslut visar på brister i rutiner och regelverk när det gäller arbetssökande med funktionsnedsättningar som påverkar möjligheten att sköta aktivitetsrapporteringen (dnr 6299-2015). Sökanden i ärendet hade uppfattningen att hennes handläggare lovat att sköta rapporteringen men stängdes av från rätten till ersättning vid flera tillfällen. Jag kunde konstatera flera brister i handläggningen från Arbetsförmedlingens sida och noterade med tillfredsställelse att myndigheten skrivit till Arbetsmarknadsdepartementet och föreslagit att det skulle införas en möjlighet att göra undantag från kravet att redovisa aktiviteter i en rapport.

Utlänningsrätten

De långa handläggningstiderna vid Migrationsverket är ett fortsatt allvarligt problem. Ett stort antal anmälningar om detta och om brister i service och tillgänglighet fortsätter att komma in till JO. I ett beslut i juni 2016 gjorde jag bedömningen att orsakerna till att situationen inte var godtagbar låg utanför verkets kontroll och att Migrationsverket inte skulle kritiseras. Då det yttersta ansvaret för att Migrationsverket har möjlighet att fatta beslut inom rimlig tid ligger hos regering och riksdag överlämnade jag mitt beslut till Justitiedepartementet. Migrationsverket fick i 2016 års budgetproposition en anslagsökning,

och i det regleringsbrev regeringen beslutade om i december 2016 anges bl.a. att handläggningstiderna för ansökningar om asyl ska förkortas väsentligt och att tiderna för ansökningar på grund av anknytning, arbete och studier ska vara så korta som möjligt utifrån ärendenas beskaffenhet. Migrationsverket fick i uppdrag att ta fram handlingsplaner med konkreta åtgärder för att förkorta handläggningen i de sistnämnda ärendekategorierna.

Jag följer utvecklingen kontinuerligt och planerar ytterligare möten med verkets ledning.

En annan återkommande och aktuell fråga är Migrationsverkets hantering av åldersbedömning av unga asylsökande. Jag får relativt många anmälningar som rör den frågan, och jag har granskat handläggningen vid verket i detta avseende vid två inspektioner under verksamhetsåret. Granskningen vid region Syd visade på avsevärda brister i handläggningen, och den bedömning av en asylsökandes ålder som gjordes av handläggare och beslutsfattare gav i många fall intryck av godtycke. Inspektionen vid region Stockholm visade glädjande nog inte på brister i samma omfattning.

Från och med den 1 maj 2017 kan ett beslut under handläggningen om att ändra en sökandes ålder överklagas. Sedan en tid tillbaka utför dessutom Rättsmedicinalverket medicinska åldersutredningar. Situationen är alltså numera delvis ny. Det finns dock fortfarande en rad rättssäkerhetsfrågor att bevaka när det gäller bedömningen av en asylsökandes ålder. Jag kommer att fortsätta min bevakning av dessa frågor och av tillämpningen av de nya bestämmelserna om åldersbeslut.

I förra årets ämbetsberättelse beskrev jag tre beslut som rörde brister i lagstiftningen när det gäller polisens rätt att använda våld och tvång vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut. Jag nämnde också den serie inspektioner av samtliga gränspolissektioner och deras verkställighetsarbete som genomförts under hösten 2015 och våren 2016. Polismyndigheten har fått yttra sig över resultatet av inspektionerna och jag meddelade mitt beslut i ärendet i juni 2017 (dnr 6758-2016).

Utöver de brister i fråga om användningen av tvångsmedel som jag redan konstaterat visade granskningen på brister i fråga om dokumentation av bl.a. verkställighetsutredningar och av kontrollen av eventuella hinder mot verkställighet. Det saknades också i flera avseenden fastställda rutiner för arbetet, bl.a. när nya identitetsuppgifter avseende en person som skulle utvisas kom fram. Polismyndigheten uppgav att man efter inspektionerna vidtagit åtgärder i form av utbildningsinsatser och att enhetliga rutiner i vissa avseenden redan införts. De iakttagelser som gjordes vid inspektionerna – som alltså omfattade samtliga gränspolissektioner – gav en mycket tydlig bild av de brister som fanns. Den kunskapen har varit av stort värde för mig och, som jag uppfattat saken, också för Polismyndigheten i det arbete som behöver göras för att förbättra verksamheten.

Avslutningsvis vill jag nämna ytterligare ett beslut som rör verkställighet och där Migrationsverket tog en person som skulle utvisas i förvar, trots att den tid han fått för att frivilligt lämna landet fortfarande löpte (dnr 2827-2015). Detta var felaktigt då några tvångsåtgärder inte kan vidtas under den tid en person har rätt att lämna landet på egen hand. Efter att den utvisade släppts ur

förvaret lämnade Migrationsverket över ärendet till Polismyndigheten med uppgift om att ärendet var verkställbart. Tiden för frivillig avresa löpte emellertid fortfarande och även detta var alltså felaktigt då någon tvångsvis verkställighet ännu inte kunde ske. Jag är mycket kritisk till verkets agerande. Ärendet illustrerar vikten av att hantera frågor om tvång med stor noggrannhet, liksom vikten av att en myndighet alltid gör klart vilka rättsliga förutsättningar för tvångsåtgärder som finns i det enskilda fallet.

Saklighet och opartiskhet

Frågan hur ett folkbibliotek handlägger en lånebegäran var aktuell i ett par beslut (dnr 2654-2016 och 4650-2016). Folkbiblioteken har ett svårt uppdrag, och det är inte min sak att ge närmare anvisningar om hur det uppdraget ska utföras. I de två beslut där jag behandlar dessa frågor tar jag ställning till om de bedömningsgrunder som användes i de aktuella fallen var godtagbara utifrån objektivitetskravet i regeringsformen och innehållet i bibliotekslagen såvitt gäller folkbiblioteken.

Förvaltningsmyndigheter, däribland kommuner, ska iakttä saklighet och opartiskhet i sin verksamhet. Det framgår av regeringsformen (1 kap. 9 §). Bibliotek som ingår i det allmänna biblioteksväsendet ska verka för det demokratiska samhällets utveckling genom att bidra till kunskapsförmedling och åsiktsbildning. Enligt bibliotekslagen ska varje kommun ha ett folkbibliotek, vars tjänster ska präglas av allsidighet och kvalitet. När ett folkbibliotek planerar inköp ska man bl.a. se till att utbudet inte inskränks utifrån ideologiska, politiska eller religiösa utgångspunkter. Ett bibliotek kan självklart inte tillhandahålla alla böcker; ett urval måste göras.

Omständigheterna i de två besluten var likartade; två personer ville låna böcker med invandringskritiskt innehåll, och de två biblioteken nekade att köpa in eller fjärlåna böckerna. I det ena fallet hänvisades till att den aktuella boken var främlingsfientlig och inte uppfyllde kravet i bibliotekets medieplan om värderingar. Det biblioteket hade tydliga riktlinjer för inköp, där det angavs att den viktigaste faktorn vid kvalitetsbedömningen var värderingar, såsom könsroller, främlingsfientlighet, rasism och liknande. I det andra fallet hänvisades mer allmänt till bibliotekets interkulturella handlingsplan, verksamhetsplanen och förvaltningens värdegrund.

Objektivitetsprincipen i regeringsformen, liksom bibliotekslagen och dess förarbeten, ger enligt min bedömning klart besked om att det inte är möjligt att avstå från ett bokinköp med hänvisning till de åsikter som förs fram i boken, om det inte handlar om brottsliga yttranden. Däremot kan man ta hänsyn t.ex. till brister i den vetenskapliga kvaliteten eller sakfel och avstå från inköp. Biblioteken hade alltså agerat felaktigt när de hänvisat till böckernas värderingar, och riktlinjer med en sådan innebörd är inte förenliga med bibliotekslagen och inte heller med objektivitetsprincipen.

Jag har i och för sig en viss förståelse för att man på ett folkbibliotek reagerar mot att förmedla böcker med ett innehåll som uppfattas som kränkande. I det

uppdrag folkbiblioteken har ligger dock att inte begränsa utbudet utifrån ideologiska utgångspunkter. Det är enligt min mening inte rimligt att sträcka ut sitt ansvar för vad människor bör läsa eller ta del av på det sätt som skett.

Yttrandefriheten innebär att det får föras fram åsikter och påståenden som inte är i enlighet med principen om alla människors lika värde eller andra grundläggande principer för en demokrati, så länge uttalandena inte är brottsliga. Grundtanken i en demokrati är att uttalanden av det slaget kan bemötas av dem som har en annan uppfattning.

4 JO:s Opcat-verksamhet

Under verksamhetsåret har *chefsJO Elisabeth Rynning* fortsatt arbetet med en genomgång av hur JO fullgjort sitt uppdrag som nationellt besöksorgan (NPM) enligt tilläggsprotokollet Opcat till FN:s tortyrkonvention. Den pågående översynen har fokus på hur Opcat-verksamheten ska bedrivas framöver. I detta arbete är den genomlysning som internrevisionen utförde under 2016 på uppdrag av dåvarande *chefsJO Elisabet Fura* ett viktigt underlag. De förändringar som översynen lett till ska i huvudsak vara genomförda under 2017.

Som ett led i översynen bjöd *chefsJO Elisabeth Rynning* under hösten in ordföranden för den internationella kommitté som inrättades genom Opcat, the Subcommittee on prevention of torture (SPT), till ett möte. Vidare besökte *chefsJO Elisabeth Rynning* i januari Sivilombudsmannen i Norge för att informera sig om hur Opcat-verksamheten organiserats och bedrivs där.

Under 2016 uppmärksammades det internationellt att tilläggsprotokollet till FN:s konvention mot tortyr varit i kraft i tio år. JO deltog i oktober vid ett möte i Wien tillsammans med ett trettiotal NPM från OSSE-regionen. Vid mötet deltog även SPT och Association for the prevention on torture, APT.

Opcat-enheten har fortsatt varit engagerad i ett regelbundet utbyte i sak- och metodfrågor med ombudsmannainstitutionerna i Danmark, Norge och Finland som alla, liksom JO, fullgör uppdraget som nationellt besöksorgan enligt Opcat. Vidare har enheten under året deltagit i flera europeiska möten och på nationell nivå haft kontakt med ett antal frivilligorganisationer.

Opcat-inspektioner under verksamhetsåret

Under det gångna verksamhetsåret genomfördes 26 inspektioner (varav elva på ansvarsområde 2, fem på ansvarsområde 3 och tio på ansvarsområde 4). Temat för 2017 är den löpande tillsyn av frihetsberövade personer som de berörda verksamheterna utför i syfte att skydda de frihetsberövades liv och hälsa. Både antalet inspektioner och inspektionsdagar har ökat sedan föregående år. Totalt togs 51 inspektionsdagar i anspråk under verksamhetsåret. Inspektionsteamens sammansättning har varierat och framför allt varit beroende av bl.a. den besökta institutionens storlek, målgrupp och eventuella säkerhetsklass. Till exempel inspekterades barn- och ungdomspsykiatri i Stockholm under fem dagar som inkluderade en helg. Det är värdefullt att inspektioner sker under alla veckodagar. Under året genomfördes 16 oanmälda inspektioner, bland dem samtliga inspektioner av Kriminalvårdens häkten.

Opcat-verksamheten har under året följt upp tidigare JO-beslut om förvarstagna enligt utlänningslagen som placeras i häkte och anstalt (JO 2014/15 s. 127, dnr 5529-2012) samt genomfört fyra uppföljningsinspektioner av Statens institutionsstyrelses LVM-hem.

Opcat-inspektioner av Kriminalvården

På uppdrag av *chefsJO Elisabeth Rynning* inspekterade Opcat-enheten under verksamhetsåret sju av Kriminalvårdens häkten. Flera inspektioner gjordes som uppföljning där JO tidigare uttalat sig och lämnat rekommendationer om åtgärder, t.ex. i fråga om häktet Huddinge, Kronoberg, Ystad och Gävle. Vidare har två tidigare Opcat-inspektioner av häktet Östersund följts upp med ett initiativvarende där *chefsJO Elisabeth Rynning* uppmanade Kriminalvården att senast den 17 juli 2017 återkomma med en redogörelse för vilka åtgärder myndigheten vidtagit med anledning av JO:s uttalanden (dnr 1387-2017).

Opcat-inspektioner av den psykiatriska tvångsvården och den rättspsykiatriska vården

Under verksamhetsåret inspekterades fyra psykiatriska kliniker. På uppdrag av *JO Stefan Holgersson* inspekterades Rättspsykiatriska kliniken i Säter, och på uppdrag av *chefsJO Elisabeth Rynning* inspekterades Allmänpsykiatriska slutenvården vid Centrallasarettet i Karlstad, Barn och ungdomspsykiatriska kliniken i Stockholm samt allmänpsykiatriska slutenvården vid Sunderby sjukhus i Luleå. Vidare genomfördes på uppdrag av *chefsJO Elisabeth Rynning* en uppföljningsinspektion av Rättsmedicinalverket, rättspsykiatriska undersökningsavdelningen i Stockholm.

Vid inspektionen av Rättspsykiatriska kliniken i Säter kom det fram att kliniken regelmässigt fattar beslut om avskiljande utan att någon bestämd tid anges. Vidare konstaterades att de läkarbedömningar som görs under den tid en patient hålls avskild inte dokumenteras. *JO Stefan Holgersson* uppmanade kliniken i Säter att säkerställa att beslut om avskiljande fattas i enlighet med lagstiftningen och att läkarbedömningarna av avskilda patienter dokumenteras. Vidare väcktes frågor om hur klinikens praktiska hantering av långtidsavskilda patienter förhöll sig till gällande lagstiftning och levnadsförhållandena för dessa patienter bl.a. avseende vilka andra alternativ för vård och behandling som kliniken övervägt. *JO Stefan Holgersson* rekommenderade att kliniken tar in oberoende experter för att säkerställa att långtidsavskilda patienter får god vård och påtalade att detta även är en rekommendation som CPT, Europarådets kommitté för förhindrande av tortyr, lämnat vid sitt senaste besök i Sverige. *JO Stefan Holgersson* ansåg även att det finns skäl för JO att fortsätta att följa hur de psykiatriska klinikerna hanterar otillåtna tvångsåtgärder och hur Inspektionen för vård och omsorg (IVO) utövar sin tillsyn. En dialog med IVO kommer att inledas (dnr 5526-2016).

Opcat-inspektioner av polisens arrester och Migrationsverkets förvar

Under verksamhetsåret inspekterades åtta arrester, varav två i uppföljnings-syfte, och två förvar. I maj besökte *JO Cecilia Renfors* Polismyndighetens Utvecklingscentrum Öst för ett dialogmöte om polismyndighetens arrestverksamhet.

Vid inspektionerna av samtliga åtta arrester konstaterade *JO Cecilia Renfors* att det alltjämt saknas rutiner som säkerställer att Polismyndighetens nya föreskrifter (PMFS 2015:7, FAP 102-1) om bl.a. överlämnandet av information om den intagnes rättigheter följs. *JO Cecilia Renfors* framhåller att det inte är godtagbart och att åtgärder måste vidtas omgående (dnr 3902-2016 m.fl.). Efter en uppföljningsinspektion av arresten i Uddevalla uttalade *JO Cecilia Renfors* att det är bekymmersamt att det inte vidtagits annat än marginella åtgärder för att förbättra utformningen av arrestens rastgård sedan den förra inspektionen och att hon avser att fortsatt följa frågan (dnr 4771-2016).

Under året avslutades ett initiativärende om möjligheten till utomhusvistelse vid arresten i Umeå. *JO* har vid tre tillfällen inspekterat arresten, och *JO Cecilia Renfors* välkomnar att Polismyndigheten byggt en provisorisk rastgård och att man numera kan tillgodose de intagnas lagstadgade rätt till utomhusvistelse. *JO Cecilia Renfors* framhåller att Polismyndigheten så snart som möjligt behöver färdigställa en permanent rastgård och att hon avser att hålla sig underrättad om hur detta arbete fortskrider (dnr 3301-2015).

Med anledning av inspektionen av Migrationsverkets förvarsenhet i Gävle uttalade *JO Cecilia Renfors* att det sedan tidigare identifierade behovet av en lagreglering av omprövning av s.k. säkerhetsplaceringar av förvarstagna kvarstår. En kopia av protokollet överlämnades därför till Justitiedepartementet. Vidare uppmanades Migrationsverket att komplettera den skriftliga informationen om rättigheter som Migrationsverket ger förvarstagna med information om tillgången till hälso- och sjukvård (dnr 4831-2016).

5 Internationellt samarbete

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

JO har tagit emot 13 besök i samband med vilka *JO* informerat om sin verksamhet. Ett av besöken var från Ombudsmannainstitutionen i Montenegro, inom ramen för ett projekt finansierat av Europarådet och Europeiska unionen. Delegationen var särskilt intresserad av *JO*:s tillsyn över domstolarna och tillsynen över institutioner där ungdomar hålls frihetsberövade. Under besöket, som varade i två dagar, besöktes även SiS ungdomshem Bärby, som bedriver vård för ungdomar med särskilda vårdbehov. Ett annat längre besök var från Justitiekanslerämbetet i Estland. Besöket var inriktat på *JO*:s tillsyn över Migrationsverkets förvar och situationen för ensamkommande barn. Utöver samtal och information av och med *JO*:s medarbetare besöktes Migrationsverkets

förvar i Märsta och häktet Storboda, som har en särskild avdelning för förvarstagna.

Vidare har justitieombudsmännen och tjänstemän hos JO aktivt deltagit i utländska konferenser och seminarier. Bland annat deltog *chefs* JO Elisabeth Rynning, JO Cecilia Renfors och *internationella samordnaren* Charlotte De Geer Fällman i the International Ombudsman Institutes (IOI) världskonferens i Bangkok, anordnad av ombudsmannen i Thailand och IOI. Bland de ämnen som behandlades kan nämnas: ett människorättsbaserat perspektiv på ombudsmannens arbete och ombudsmän som arbetar med flera olika uppgifter ”multiple jurisdictions”. JO Cecilia Renfors och *internationella samordnaren* Charlotte De Geer Fällman deltog också i en konferens i Tirana på temat Challenges for Ombudsman Institutions with respect to mixed migratory flows, anordnad av bl.a. ombudsmannen i Albanien. Här gav JO Cecilia Renfors ett anförande om situationen för Migrationsverket under hösten 2015, i samband med det stora antalet flyktingar som kom till Sverige då.

JO Cecilia Renfors, JO Stefan Holgersson, kanslichefen Agneta Lundgren och *internationella samordnaren* Charlotte De Geer Fällman deltog i det nordiska ombudsmannamötet i Bornholm, anordnat av Folketingets Ombudsmand i Danmark. På mötet behandlades frågor av gemensamt intresse, bl.a. frågor om vad ombudsmannen bör göra när myndigheterna inte följer ombudsmannens beslut, samspelet mellan politiker och ämbetsmän och hur ombudsmannen ska kommunicera i offentligheten.

Slutligen kan nämnas att *chefs* JO Elisabeth Rynning, kanslichefen Agneta Lundgren och *internationella samordnaren* Charlotte De Geer Fällman deltog i Baltic-Nordic Ombudsmen meeting i Helsingfors, anordnat av Riksdagens Justitieombudsman i Finland. På mötet behandlades bl.a. frågan om metoder för att uppnå optimal effekt i hanteringen av klagomål.

6 Bilagor

Bilaga 1 innehåller ärendestatistiken för verksamhetsåret.

Bilaga 2 innehåller en förteckning över besvarade lagstiftningsremisser.

Bilaga 3 innefattar en 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 andra myndigheter.

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 2017 finns som bilaga 6.

Arbetsordningen i aktuell lydelse den 30 juni 2017 finns som bilaga 7.

En redogörelse för personalorganisationen under verksamhetsåret finns i bilaga 8.

Bilaga 9 innehåller sakregister.

Stockholm i november 2017

Elisabeth Rynning

Lars Lindström

Cecilia Renfors

Stefan Holgersson

Cecilia Nordenfelt

Lilian Wiklund

/Agneta Lundgren

Arbetsmarknad

Arbetsförmedlingen kritiseras för att vid upprepade tillfällen ha meddelat en arbetssökande att han riskerade sanktioner utan att det fanns grund för det

(Dnr 5700-2015)

Beslutet i korthet: Av utredningen framgår att Arbetsförmedlingen vid tre tillfällen meddelade en arbetssökande att man övervägde att fatta beslut om sanktioner mot honom för att han inte lämnat in sina aktivitetsrapporter i tid eller kommit till ett inbokat möte, trots att han fullgjort sina åtaganden. Det inträffade berodde på att den arbetssökandes aktivitetsrapporter och besök inte registrerats i Arbetsförmedlingens system och att någon kontroll av att han verkligen brustit i sina åtaganden inte skett. Arbetsförmedlingen kritiserades för bristerna.

Enligt JO ska en myndighet naturligtvis inte meddela en enskild att en sanktion kan bli aktuell utan att det finns grund för det. Ett sådant förfarande undergräver förtroendet för myndigheterna och står i strid med kravet på myndigheter att iaktta saklighet och endast lämna korrekt information. JO:s granskning av anmälningsärenden och rapporter från Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen visar att det inte är ovanligt att arbetssökande får skrivelser om att en sanktion kan bli aktuell trots att det inte finns grund för det. Arbetsförmedlingen måste se över sina rutiner så att detta kan undvikas.

I beslutet görs även vissa uttalanden om Arbetsförmedlingens rutiner när en arbetsförmedlare blir sjuk och därför inte kan delta i ett inbokat möte med den arbetssökande.

Anmälningarna

Inledning

I anmälningar till JO förde P.J. fram klagomål mot Arbetsförmedlingen. Han uppgav att det fanns allvarliga brister i myndighetens rutiner för aktivitetsrapportering och hantering av inbokade möten och anförde bl.a. följande.

Under 2015 och 2016 var han inskriven som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen, kontoret Stockholm City, och deltog i det arbetsmarknadspolitiska programmet jobb- och utvecklingsgarantin. Han var skyldig att lämna in en aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen varje månad och att besöka kontoret på bestämda tider. Han fyllde i sina aktivitetsrapporter på en särskild blankett och skickade dem per post till Arbetsförmedlingen. Två av de aktivitetsrapporter han lämnade in registrerades dock inte och det dokumenterades inte att han kommit till ett inbokat möte som dock inte blev av. Bristerna ledde till att han vid tre tillfällen fick en skrivelse från Arbetsförmedlingen om att myndigheten övervägde sanktioner mot honom. Efter att han bestritt det som lades honom till last skrevs ärendena så småningom av. Det kan dock inte vara riktigt att

Arbetsförmedlingen hotar med sanktioner när det i själva verket är myndigheten som inte följt reglerna.

De närmare omständigheterna var följande.

Aktivitetsrapport för februari 2015

Den 26 mars 2015 fick P.J. ett meddelande från Arbetsförmedlingen, daterat den 18 mars 2015, om att hans aktivitetsrapport för februari 2015 var godkänd. Nästa dag fick han ett brev från Arbetsförmedlingens enhet för ersättningsprövning, daterat den 20 mars 2015, där det angavs att Arbetsförmedlingen övervägde att fatta ett beslut om varning eftersom han inte hade lämnat in sin aktivitetsrapport för februari 2015 i rätt tid. Han kontaktade Arbetsförmedlingens kundtjänst som bekräftade att hans aktivitetsrapport för februari 2015 kommit in till myndigheten med post den 4 mars 2015. Rapporten hade dock inte registrerats förrän den 18 mars 2015.

Möte på Arbetsförmedlingen den 18 juni 2015

Den 18 juni 2015 infann P.J. sig på sitt arbetsförmedlingskontor för ett bokat möte med sin handläggare. Efter att ha väntat en stund fick han reda på att handläggaren var sjuk. Han hade inte informerats om detta i förväg. Han bad tjänstemannen i receptionen att anteckna att han infunnit sig till mötet. Den 7 september 2015 meddelade enheten för ersättningsprövning att Arbetsförmedlingen övervägde att fatta ett beslut om varning för att han uteblivit från det inbokade mötet.

Aktivitetsrapport för juli 2016

Den 1 augusti 2016 skickade P.J. sin aktivitetsrapport för juli 2016 till Arbetsförmedlingen. När han hade kontakt med arbetsförmedlingskontoret den 3 augusti 2016 upplystes han om att registreringen släpade något eftersom det var semestertider, men att rapporten säkert skulle registreras inom några dagar. Den 23 augusti 2016 meddelade enheten för ersättningsprövning att Arbetsförmedlingen övervägde att fatta beslut om en sanktion mot honom eftersom han inte lämnat in sin aktivitetsrapport för juli 2016. P.J. kontaktade då arbetsförmedlingskontoret på nytt och bad sin handläggare att efterlysa aktivitetsrapporten internt. Den 30 augusti 2016 hittades rapporten. Den registrerades samma dag som inkommen till myndigheten den 2 augusti 2016.

Utredning

Arbetsförmedlingen uppmanades att yttra sig över anmälningarna och redogöra för myndighetens rutiner i fråga om registrering av aktivitetsrapporter och dokumentation av t.ex. inställelse till inbokade möten.

Arbetsförmedlingen yttrade sig och gav in myndighetens rutiner för dokumentation och registrering av aktivitetsrapporter samt Arbetsförmedlingens handläggarstöd Aktivitetsrapport (AFSH 2/2016).

Arbetsförmedlingen bekräftade i sitt yttrande att P.J:s aktivitetsrapporter för februari 2015 och juli 2016 inte hade registrerats i anslutning till att de kom in

till myndigheten utan först efter 14 respektive 28 dagar. Myndigheten beklagade det inträffade. Arbetsförmedlingen uppgav vidare att det finns tydliga rutiner för hur inlämnade aktivitetsrapporter ska hanteras och att man kommer att undersöka och följa upp varför rutinerna inte följts.

När det gällde P.J:s inställelse till det inbokade mötet på arbetsförmedlingskontoret den 18 juni 2016 bekräftade Arbetsförmedlingen att det inte dokumenterats att P.J. kom till mötet. Myndigheten anförde bl.a. följande.

P.J. [anför] att han före besöket på arbetsförmedlingskontoret inte fick något besked via mail eller telefon om att hans arbetsförmedlare insjuknat och därmed inte var tillgänglig för det avtalade mötet.

Vid Arbetsförmedlingens granskning [...] har det framkommit att P.J:s klagomål tyvärr inte är obefogat och att det, om än i begränsad omfattning, kan förekomma att besökare kommer till förmedlingskontoret i onödan. Bakgrunden är följande.

När en arbetsförmedlare insjuknar och därför inte kan ta ett inbokat möte är rutinen att någon av förmedlarens kollegor inom arbetslaget rycker in och genomför mötet. Inbokade möten avbokas således inte på grund av sjukdom. Detta beror dels på att avbokningar skulle kunna störa den aktivitetsrapportering som ska ske enligt bestämmelserna i 6–6 b §§ i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Dessutom är det inte säkert att kollegorna till den sjukfrånvarande förmedlaren har möjlighet att kontakta de arbetssökande som har inplanerade möten under sjukdagen. I arbetsförmedlarnas Outlook-kalender framgår visserligen att ett möte ska ske, men inga personuppgifter om vilka arbetssökande som ska komma till mötet. Konsekvensen av strävandena att undvika alla risker för en olovlig personuppgiftsbehandling i Outlook-kalendern blir då att kollegorna inte vet vilken arbetssökande som kommer att komma till ett möte.

Sammanfattningsvis gäller alltså att vid sjukfall hos en arbetsförmedlare kontaktas inte de arbetssökande som har inplanerade möten den dagen utan i stället får arbetsförmedlarens kollegor ta dessa möten. Kollegorna vet inte vem den arbetssökande är förrän denne presenterar sig i receptionen. Om ingen kollega har möjlighet att ta mötet kan det tyvärr inte uteslutas att den arbetssökande rest till kontoret i onödan. Arbetsförmedlingen kan inte annat än beklaga att detta skedde vid P.J:s besök.

Arbetsförmedlingen beklagar [...] att P.J:s avtalade möte den 18 juni 2015 inte kom att genomföras, men utredningen i ärendet har inte visat på några systematiska brister avseende arbetslagens agerande när en arbetsförmedlare blir sjuk.

I ett beslut den 2 februari 2017 uttalade *JO Renfors* följande.

Rättsliga utgångspunkter

Saklighet och opartiskhet

Förvaltningsmyndigheter ska iaktta saklighet och opartiskhet i sin verksamhet (1 kap. 9 § regeringsformen).

Redovisning av aktivitetsrapporter

Med utgångspunkt i sin individuella handlingsplan eller etableringsplan ska den som är arbetslös regelbundet, i en aktivitetsrapport, redovisa vilka åtgärder han eller hon har vidtagit för att ta sig ur sin arbetslöshet. Aktivitetsrapporten

ska lämnas till Arbetsförmedlingen senast två veckor efter utgången av den period som rapporten avser. Arbetsförmedlingen ska skyndsamt granska inkomna aktivitetsrapporter. (Se 6 a § förordningen [2000:628] om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.)

Arbetsförmedlingen får meddela föreskrifter om hur aktivitetsrapporten ska vara utformad samt om när och hur den ska lämnas (6 b § nämnda förordning).

Av Arbetsförmedlingens föreskrifter om aktivitetsrapportering framgår att aktivitetsrapporten som huvudregel ska lämnas till Arbetsförmedlingen efter varje kalendermånads utgång. Det framgår vidare att en aktivitetsrapport bl.a. får lämnas i formuläret Aktivitetsrapport. (Se 2 och 5 §§ AFFS 2013:2 och 3 och 4 §§ AFFS 2015:4.)

När en aktivitetsrapport lämnas på en skriftlig blankett ska den registreras som inkommen i systemstödet för aktivitetsrapporter. Blanketten ska dessutom ankomststämplas och sorteras in i den pärm för aktivitetsrapporter som ska finnas på varje arbetsförmedlingsenhet. Om den arbetslöse deltar i ett program och kan få aktivitetsstöd skickas automatiskt ett meddelande till enheten för ersättningsprövning om rapporten inte har registrerats den 14:e i månaden. Om den arbetssökande har lämnat in aktivitetsrapporten i tid, men Arbetsförmedlingen av misstag inte har registrerat den, ska meddelandet till enheten för ersättningsprövning kompletteras med nödvändig information. (Se Arbetsförmedlingens handläggarstöd Aktivitetsrapport, AFHS 2/2016.)

Varning och avstängning från rätt till ersättning

Den som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin och uppbär aktivitetsstöd ska varnas om han eller hon inte lämnat en aktivitetsrapport till den offentliga arbetsförmedlingen inom utsatt tid eller inte har besökt eller tagit kontakt med Arbetsförmedlingen vid en överenskommen tidpunkt utan att ha något godtagbart skäl för detta. Om den arbetssökande missköter arbetssökandet vid upprepade tillfällen, utan att däremellan uppfylla ett arbetsvillkor enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ska han eller hon stängas av från rätt till ersättning ett antal dagar. (Se 14 a § förordningen [1996:1100] om aktivitetsstöd.)

Arbetsförmedlingen beslutar i frågor om varning och avstängning (se 14 j § förordningen om aktivitetsstöd). Ansvar för den prövningen ligger hos Arbetsförmedlingens enhet för ersättningsprövning.

Dokumentation

En myndighet som får uppgifter som kan ha betydelse för utgången i ett ärende på annat sätt än genom en handling ska anteckna dessa om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild (se 15 § förvaltningslagen).

Bedömning

Inledning

När en arbetssökande inte har lämnat in en aktivitetsrapport eller kommit till ett inbokat möte underrättas enheten för ersättningsprövning, som tar ställning

till om man ska inleda ett ärende om en sanktion mot den enskilde. Ett sådant ärende innefattar myndighetsutövning och ställer stora krav på en rättssäker handläggning.

Aktivitetsrapportering

Av utredningen framgår att Arbetsförmedlingen, kontoret Stockholm City, registrerat de aktivitetsrapporter som P.J. lämnat in först efter 14 respektive 28 dagar. Dröjsmålet med registreringen fick till följd att ett automatiskt meddelande skickades till Arbetsförmedlingens enhet för ersättningsprövning. Såvitt framgår har enheten sedan, utan att kontrollera saken närmare, skickat en skrivelse till P.J. om att Arbetsförmedlingen övervägde att besluta om en varning med anledning av att han inte aktivitetsrapporterat.

En myndighet ska naturligtvis inte meddela en enskild att en sanktion kan bli aktuell utan att det finns grund för det. Ett sådant förfarande undergräver förtroendet för myndigheterna och står i strid med kravet på myndigheter att iakta saklighet och endast lämna korrekt information. Arbetsförmedlingen ska kritiseras för bristerna.

Det har i min granskning av anmälningsärenden och vid ett möte med enheten för ersättningsprövning kommit fram att det inte är ovanligt med förse-nade registreringar av aktivitetsrapporter. Att rutinerna för registrering av akti-vitetsrapporter inte följs framgår även av rapporter från Inspektionen för ar-betslöshetsförsäkringen, IAF (se bl.a. rapport 2016:2 Implementering av de nya sanktionsreglerna för personer med aktivitetsstöd, avsnitt 4.5.1).

För att undvika att arbets sökande får meddelanden om att varning eller in-dragen ersättning kan bli aktuell trots att de fullgjort sina åtaganden måste Ar-betsförmedlingen se till att handläggarna följer myndighetens rutiner och regi-strerar inlämnade aktivitetsrapporter i anslutning till att de ges in. Enheten för ersättningsprövning bör dessutom regelmässigt kontrollera att ett automatiskt genererat meddelande är korrekt innan en skrivelse om sanktioner skickas ut. Ett alternativ är att de automatiska meddelandena till enheten för ersättnings-prövning tas bort och att arbetsförmedlarna aktivt får godkänna ett meddelande innan det skickas. Jag utgår från att Arbetsförmedlingen kommer att se över sina rutiner i dessa avseenden.

Mötesrutiner

Av utredningen framgår att Arbetsförmedlingen, kontoret Stockholm City, inte dokumenterade att P.J. var på kontoret på utsatt tid för ett inbokat möte den 18 juni 2015. Detta fick till följd att ett meddelande automatiskt skickades till enheten för ersättningsprövning. Såvitt framgår har enheten sedan, utan att kon-trollera saken närmare, skickat en skrivelse till P.J. om att Arbetsförmedlingen övervägde att fatta ett beslut om varning.

Som jag angett tidigare ska en myndighet naturligtvis inte meddela enskilda att sanktioner kan bli aktuella utan att det finns grund för det. Arbetsför-medlingen ska kritiseras för den bristande dokumentationen av att P.J. inställt sig på avtalad tid och för att myndigheten meddelat honom att en sanktion kunde bli aktuell trots att det inte fanns grund för det.

Av den tidigare nämnda IAF-rapporten (2016:2) framgår att det inte är ovanligt att arbetsförmedlare glömmer att notera att en arbetssökande infunnit sig till ett inbokat möte, vilket kan leda till att skrivelser liknande den P.J. fick skickas ut. Ett nytt handläggarstöd från Arbetsförmedlingen om meddelanden till bl.a. enheten för ersättningsprövning anger emellertid att arbetsförmedlaren numera aktivt måste godkänna att ett meddelande skickas när en arbetssökande inte har kommit till ett möte (AFHS 5/2015, version 3.0). Detta bör kunna bidra till att det inte skickas felaktiga meddelanden till enheten för ersättningsprövning. Jag ser positivt på att de nya rutinerna införts.

När det gäller det förhållandet att P.J. inte underrättades om att hans arbetsförmedlare var sjuk dagen för mötet har Arbetsförmedlingen uppgett att man i sådana fall inte kontaktar de berörda arbetssökandena utan i stället, om det är möjligt, låter arbetsförmedlaren kollegor hålla dessa möten. Myndigheten har uppgett att orsaken till detta är att man inte vill störa aktivitetsrapporteringen, men också att man inte har kännedom om vilka arbetssökande som har möten inplanerade. För att undvika en olovlig personuppgiftshantering registrerar man nämligen inte några personuppgifter i arbetsförmedlarnas Outlook-kalendrar.

Självklart ska Arbetsförmedlingens rutiner vara förenliga med reglerna om personuppgiftsbehandling. Det framstår emellertid som orimligt att ett möte inte ska kunna bokas av eller om när en arbetsförmedlare blir sjuk och det inte finns någon kollega som kan ta mötet i hans eller hennes ställe. Arbetsförmedlingen har i sitt remissvar inte närmare reflekterat över de konsekvenser myndighetens rutiner får för de arbetssökande eller om det finns anledning att ändra på dem, vilket jag finner anmärkningsvärt. Det kan inte vara omöjligt att skapa rutiner som gör det möjligt för Arbetsförmedlingen att boka om ett möte utan att det strider mot personuppgiftslagstiftningen. Någon eller några personer på varje kontor borde t.ex. kunna ges tillgång till nödvändiga uppgifter. Jag utgår från att Arbetsförmedlingen kommer att se över sina rutiner även i den här delen.

Sammanfattande bedömning

Av utredningen framgår att Arbetsförmedlingen vid tre tillfällen har meddelat P.J. att man övervägde att fatta beslut om sanktioner mot honom för att han inte lämnat in sina aktivitetsrapporter i tid eller kommit till ett inbokat möte, trots att han fullgjort sina åtaganden. Det inträffade har berott på att P.J:s aktivitetsrapporter och besök inte registrerats i Arbetsförmedlingens system och att någon kontroll av att han verkligen brustit i sina åtaganden inte skett. Arbetsförmedlingen kritiserar för bristerna.

Min granskning av anmälningsärenden, liksom IAF:s inspektionsrapporter, visar att det inte är ovanligt att arbetssökande får skrivelser om att en sanktion kan bli aktuell utan att det finns grund för det. Arbetsförmedlingen måste se över sina rutiner så att detta undviks i framtiden.

Av utredningen framgår också att Arbetsförmedlingen inte kan boka av eller om möten vid en arbetsförmedlares sjukfrånvaro när det behöver göras, eftersom uppgifter om de aktuella arbetssökandena inte anges i de anteckningar

om inbokade möten som finns i förmedlarnas elektroniska kalendrar. Enligt min mening är ordningen – som inte tar någon hänsyn till de arbets sökandes intressen – ohållbar. Arbetsförmedlingen bör se över sina rutiner även i denna del.

Uttalanden om kravet att aktivitetsrapportera för personer med vissa typer av funktionsnedsättningar

(Dnr 6299-2015)

Beslutet i korthet: U.H. var inskriven i det arbetsmarknadspolitiska programmet jobb- och utvecklingsgarantin och fick aktivitetsstöd. På grund av en funktionsnedsättning hade hon svårt att aktivitetsrapportera. U.H:s handläggare på Arbetsförmedlingen var medveten om detta, och U.H. och hennes anhöriga hade uppfattningen att handläggaren åtagit sig att sköta aktivitetsrapporteringen åt henne. Arbetsförmedlingen fattade vid flera tillfällen beslut om att stänga av U.H. från rätt till ersättning. I sin anmälan till JO uppgav U.H. att hon inte förstod vad hon gjort för fel.

I beslutet konstaterar JO att alla arbetslösa som är anmälda hos Arbetsförmedlingen som arbetssökande är skyldiga att aktivitetsrapportera och att det inte finns någon möjlighet att göra undantag från kravet. Av rapporter från Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) framgår att det förekommer att arbetsförmedlare gör överenskommelser med arbetssökande om att de inte behöver aktivitetsrapportera på det sätt som regelverket föreskriver. Med anledning av detta och hur U.H. uppfattat situationen i hennes fall framhåller JO att en handläggare inte får gå så långt i sin serviceskyldighet att han eller hon befriar en arbetssökande från författningsreglerade skyldigheter.

JO konstaterar vidare att utredningen i ärendet och rapporter från IAF visar att regelverket för aktivitetsrapporter är mindre väl anpassat för personer med vissa typer av funktionsnedsättningar. Mot bakgrund av att Arbetsförmedlingen nyligen skrivit till Arbetsmarknadsdepartementet och föreslagit att myndigheten ges möjlighet att meddela föreskrifter om undantag från kravet på att redovisa aktiviteter i en aktivitetsrapport gör JO inte några ytterligare uttalanden i frågan.

I beslutet slår JO fast att Arbetsförmedlingen brustit i sin kommunicerings- och underrättelseskyldighet enligt förvaltningslagen när man fattade beslut om att stänga av U.H. från rätt till ersättning och att informationen till U.H. varit bristfällig.

Anmälan

I en anmälan till JO den 3 november 2015 förde U.H. fram klagomål mot Arbetsförmedlingen, kontoret i Timrå. Hon uppgav i huvudsak följande. Arbetsförmedlingen hade åtagit sig att hjälpa henne att aktivitetsrapportera på grund av att hon har en funktionsnedsättning. I juli och september 2015 fick hon dock

besked från Försäkringskassan om att hennes ersättning skulle dras in för att Arbetsförmedlingen ansåg att hon hade misskött sin aktivitetsrapportering. Hon förstod inte varför hennes ersättning skulle dras in eller vad hon hade gjort för fel.

Utredning

JO hämtade in handlingar och muntliga upplysningar från Arbetsförmedlingen. Av dessa framgick bl.a. följande.

U.H. skrevs in i det arbetsmarknadspolitiska programmet jobb- och utvecklingsgaranti i februari 2014. U.H. har en funktionsnedsättning som innebär att hon har svårt att ta till sig information. Hon har även svårt att aktivitetsrapportera bl.a. eftersom hon inte klarar av att fylla i blanketter på egen hand. U.H:s arbetsförmedlare var medveten om dessa svårigheter.

När U.H. inte aktivitetsrapporterade för månaderna mars–juni 2015 och september 2015 beslutade Arbetsförmedlingen att hon skulle stängas av från rätt till ersättning. Besluten fick bl.a. till följd att hon tvingades säga upp hyreskontraktet på sin lägenhet.

Av Arbetsförmedlingens daganteckningar framgick att U.H:s anhöriga har haft uppfattningen att U.H:s arbetsförmedlare åtagit sig att aktivitetsrapportera åt U.H.

Arbetsförmedlingen (chefsjuristen Anna Middelman) yttrade sig över anmälan, och anförde inledningsvis följande.

Den 1 september 2013 infördes ett förordningskrav på arbetssökande att regelbundet lämna in en aktivitetsrapport. Aktivitetsrapporten ska lämnas in mellan den 1–14:e i månaden efter den månad som rapporten avser. Sedan den 1 mars 2015 har sanktioner kopplats till utebliven eller försenad rapportering. Dessa bestämmelser gäller även för deltagare i arbetsmarknadspolitiska program. Det innebär att den som inte aktivitetsrapporterar i tid utan att ha godtagbara skäl vid första tillfället ska varnas. Om det sker vid upprepade tillfällen ska den arbetssökande under viss tid stängas av från rätten till ersättning.

Det är Arbetsförmedlingen som fattar beslut om sanktioner och Försäkringskassan som verkställer besluten. Om aktivitetsrapporten inte lämnas in i tid går ett automatiskt meddelande till Arbetsförmedlingens enhet [för ersättningsprövning]. Enheten skickar ut ett brev till den sökande med ett preliminärt sanktionsbeslut samt information om möjligheten att inkomma med synpunkter. Det är även denna enhet som fattar beslut i ärendet. I samband med att beslutet skickas ut till den arbetssökande går ett automatiskt meddelande om det till ansvarig arbetsförmedlare. Sanktionsbesluten ska efter begäran omprövas av enheten [för central omprövning], vars beslut i sin tur kan överklagas till förvaltningsdomstol.

Förordningskravet att aktivitetsrapportera gäller alla arbetssökande. Frågan om vad som utgör godtagbara skäl för att inte lämna in en aktivitetsrapport i tid har under senare tid prövats i ett antal ärenden i förvaltningsdomstol. Utgången i dessa mål har medfört att Arbetsförmedlingens bedömning av vad som utgör godtagbara skäl under sommaren 2016 ändrats på så vis att det i dag finns större möjligheter att beakta bl.a. om den arbetssökande har en funktionsnedsättning som bedöms medföra svårigheter att lämna aktivitetsrapport, eller om den sökande inte erhållit information om aktivitetsrapportering av det slag eller i den omfattning som funktionsnedsättningen bedöms fordra.

I fråga om handläggningen av U.H:s ärende uppgav Arbetsförmedlingen följande.

Vid ett möte med Arbetsförmedlingen den 5 mars 2014 fick U.H. både skriftlig och muntlig information om att hon omfattas av kravet på aktivitetsrapportering. Vid mötet närvarade även U.H:s mamma. Den första aktivitetsrapporteringen genomfördes direkt under mötet. U.H. har därefter fortsatt att aktivitetsrapportera i april, maj och augusti 2014. Nästföljande aktivitetsrapportering skedde dock först i juli 2015.

I och med att sanktionsbestämmelserna trädde i kraft den 1 mars 2015 medförde den uteblivna aktivitetsrapporteringen att Arbetsförmedlingen fattade beslut om sanktion för månaderna mars–juni 2015. [U.H:s] rätt till ersättning stängdes därmed av under viss tid. Kommunikeringsbrevet och besluten skickades till den adress som U.H. lämnat till Arbetsförmedlingen. Samtliga brev kom emellertid i retur. Under den aktuella perioden arbetstränade hon hos en arbetsgivare och hade mycket liten kontakt med Arbetsförmedlingen.

Av daganteckningarna framgår att U.H. aktivitetsrapporterat den 10 juli 2015 och då framfört att hon fortsättningsvis önskar få stöd med rapporteringen. Aktivitetsrapporten i september lämnades dock in för sent vilket medförde ett sanktionsbeslut även för denna månad.

Såvitt framgår fick U.H. information om sanktionsbesluten först efter att hon kontaktat Arbetsförmedlingen med anledning av besked från Försäkringskassan om att hennes ersättning stängts av. Hon har då fått information att hon kan begära omprövning av besluten. En sådan begäran gällande de första fyra besluten inkom den 11 augusti 2015 och för det sista beslutet den 4 november. Inför omprövningen har arbetsförmedlaren lämnat ett yttrande av vilket framgår att hon inte anser att U.H. bör få en sanktion. Av besluten den 10–11 november och 1 december [2015] framkommer att Arbetsförmedlingens omprövningsenhet inte funnit skäl att ändra besluten. Dessa beslut har skickats till U.H:s nya adress och har inte kommit i retur. Utöver skriftlig besvärshänvisning har U.H. och hennes mamma muntligen informerats om möjligheten att överklaga besluten. Besluten har emellertid inte överklagats.

Arbetsförmedlingen redovisade följande bedömning av hur U.H:s ärende handlagts.

I samband med att sanktionsbestämmelserna började gälla publicerade Arbetsförmedlingen ett handläggarsöd, AFHS 21/2013 (uppdaterat till AFHS 2/2016). Enligt Arbetsförmedlingens rutiner ska den som omfattas av kravet på aktivitetsrapportering informeras om vad en aktivitetsrapport ska innehålla, när och hur en aktivitetsrapport ska lämnas in samt om konsekvenserna av att inte rapportera inom utsatt tid. När den arbetssökande inte har lämnat in en rapport ska arbetsförmedlaren bedöma om det finns behov av att omgående ta kontakt med personen för att genomföra ett uppföljningsamtal eller om det kan vänta till nästa planerade uppföljning.

I utredningen inför yttrandet till JO har det framkommit att det funnits flera brister i Arbetsförmedlingens handläggning. När sanktionsreglerna började gälla hade U.H. mycket lite kontakt med Arbetsförmedlingen och fick inte någon information om att sanktionskravet infördes eller vad det innebar. Trots att hon inte hade aktivitetsrapporterat sedan augusti 2014 hade Arbetsförmedlingen inte påtalat det. Arbetsförmedlingens rutiner om att lämna information om och följa upp aktivitetsrapporter har således inte följts.

I nuvarande utredning har det dessutom framkommit att samtliga kommuneringsbrev och beslut från enheten [för ersättningsprövning] kommit i retur med hänvisning till att det var fel adress, utan att det föranlett någon

åtgärd från Arbetsförmedlingen för att försöka komma i kontakt med [U.H.] på annat sätt. Enligt Arbetsförmedlingens rutiner för retur- och svarspost ska den arbetssökande vid retur kontaktas per telefon för att fråga vilken postadress personen kan nås på. Inte heller dessa rutiner har följts. I ärendet framgår att arbetsförmedlaren under samma period har haft kontakt med U.H. och hennes mamma via telefon och e-post. Vid dessa kontakter har emellertid inte sanktionsbesluten diskuterats.

Mot bakgrund av ovanstående har Arbetsförmedlingen omprövat sanktionsbesluten. Utifrån vad som nu är känt i ärendet, samt med beaktande av Arbetsförmedlingens ändrade praxis, anser Arbetsförmedlingen att U.H. har haft godtagbara skäl för att inte aktivitetsrapportera i mars–juni samt september 2015. Arbetsförmedlingen har därför upphävt besluten.

Införandet av sanktionssystemet innebar en stor förändring för Arbetsförmedlingen med krav på snabb, rättssäker och enhetlig hantering av en mycket stor volym nya ärenden och nya rutiner. Arbetsförmedlingens bedömning är att dessa rutiner i dag fungerar bra och att informationen i handläggarstöden ger ett bra stöd. Med anledning av detta ärende kommer Arbetsförmedlingen dock gå ut med information för att betona vikten av att arbetsförmedlare omgående bedömer behov av uppföljning vid signal om sanktionsbeslut.

Förvaltningslagen ställer tydliga krav på kommunikering och underrättelse av beslut. Att dessa bestämmelser efterlevs är enligt Arbetsförmedlingen särskilt viktigt i sanktionsärenden med hänsyn till de ingripande konsekvenser som besluten får för den enskilde. Arbetsförmedlingen kommer därför gå ut med särskild information till enheten [för ersättningsprövning] om vikten av att vid postretur vidta adekvata åtgärder för att nå den arbetssökande, t.ex. genom att kontakta arbetsförmedlaren för att få alternativ kontaktinformation. Myndigheten kommer också att uppdatera rutinen för retur- och svarspost samt handläggarstödet för sanktionsärenden så att detta tydliggörs ytterligare.

I ett beslut den 21 mars 2017 anförde *JO Renfors* följande.

Rättsliga utgångspunkter

Redovisning av aktivitetsrapporter

Med utgångspunkt i sin individuella handlingsplan eller etableringsplan ska den som är arbetslös regelbundet, i en aktivitetsrapport, redovisa vilka åtgärder han eller hon har vidtagit för att ta sig ur sin arbetslöshet. Aktivitetsrapporten ska lämnas till Arbetsförmedlingen senast två veckor efter utgången av den period som rapporten avser. Arbetsförmedlingen ska skyndsamt granska de aktivitetsrapporter som kommit in. (Se 6 a § förordningen [2000:628] om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.)

Arbetsförmedlingen får meddela föreskrifter om hur aktivitetsrapporten ska vara utformad samt om när och hur den ska lämnas (se 6 b § nämnda förordning).

Av Arbetsförmedlingens föreskrifter om aktivitetsrapportering framgår att aktivitetsrapporten som huvudregel ska lämnas till Arbetsförmedlingen efter varje kalendermånads utgång. Det framgår vidare att en aktivitetsrapport bl.a. får lämnas muntligt, via en funktion på Arbetsförmedlingens webbsida, eller på en blankett som fylls i och skickas till arbetsförmedlingskontoret. (Se 2 och 5 §§ AFFS 2013:2, numera 3 och 4 §§ AFFS 2015:4.)

Den som omfattas av kravet på att aktivitetsrapportera ska informeras om vad en aktivitetsrapport ska innehålla samt om när och hur den ska lämnas in. Arbetssökanden ska även informeras om konsekvenserna av att inte rapportera inom utsatt tid. Om en arbetssökande inte har lämnat in någon aktivitetsrapport ska arbetsförmedlaren bedöma om det finns behov av att omgående ta kontakt med personen för att genomföra ett uppföljningsamtal eller om det kan vänta till nästa planerade uppföljning. (Se Arbetsförmedlingens handläggarstöd Aktivitetsrapport AFHS 21/2013, numera AFHS 2/2016.)

Varning och avstängning från rätt till ersättning

Den som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin och får aktivitetsstöd ska varnas bl.a. om han eller hon inte lämnat en aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen inom utsatt tid utan att ha något godtagbart skäl för detta. Om den arbetssökande missköter arbetssökandet vid flera tillfällen utan att däremellan uppfylla ett arbetsvillkor enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ska han eller hon stängas av från rätt till ersättning i mellan 1 och 45 dagar. (Se 14 a § förordningen [1996:1100] om aktivitetsstöd.)

Arbetsförmedlingen beslutar i frågor om varning och avstängning. När avstängning har beslutats ska Arbetsförmedlingen skyndsamt underrätta Försäkringskassan om beslutet samt om grunden för avstängning och vilken dag grunden för avstängning inträffade. Försäkringskassan beslutar vilka dagar som ingår i avstängningstiden. (Se 14 j § förordningen om aktivitetsstöd.) Ansvaret för Arbetsförmedlingens prövning ligger hos enheten för ersättningsprövning.

Arbetsförmedlingens beslut ska omprövas av myndighetens centrala enhet för omprövning, om den som beslutet gäller begär det. Omprövningsenhetens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. (Se 25 a och 25 b §§ förordningen om aktivitetsstöd.)

Kommunicering och underrättelse om beslut

En myndighet får som huvudregel inte avgöra ett ärende 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 bestämmer om kommunikeringen ska ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. (Se 17 § förvaltningslagen.)

En sökande, klagande eller annan part ska som huvudregel underrättas om innehållet i det beslut genom vilket myndigheten avgör ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. En underrättelse om myndighetens beslut ska också ge besked om hur parten kan överklaga beslutet, om detta går parten emot och kan överklagas. Myndigheten bestämmer om underrättelsen ska ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. (Se 21 § förvaltningslagen.)

Utgångspunkten för att en myndighet ska ha anses uppfyllt sin kommunicerings- och underrättelseskyldighet är att parten har nåtts av underrättelsen (se bl.a. JO:s beslut den 9 december 2014, dnr 6563-2013).

Bedömning

Kravet att aktivitetsrapportera gäller alla arbetslösa som är anmälda hos Arbetsförmedlingen som arbetssökande. Det finns ingen möjlighet att undanta någon från kravet. En arbetssökande som får aktivitetsstöd kan fr.o.m. den 1 mars 2015 drabbas av sanktioner i form av t.ex. indragen ersättning om han eller hon inte har aktivitetsrapporterat. När en arbetssökande inte har lämnat in en aktivitetsrapport i tid underrättas enheten för ersättningsprövning, som tar ställning till om man ska inleda ett ärende om en sanktion mot den enskilde. Ett sådant ärende innefattar myndighetsutövning och ställer stora krav på en rättssäker handläggning.

Informationen till U.H.

Av utredningen framgår att U.H. informerades om kravet på att aktivitetsrapportera varje månad vid ett möte hos Arbetsförmedlingen i mars 2014. U.H. lämnade därefter in ett antal aktivitetsrapporter, men efter augusti 2014 upphörde rapporteringen. Arbetsförmedlingen vidtog inte några åtgärder med anledning av de uteblivna rapporterna, och när sanktionskravet infördes den 1 mars 2015 fick U.H. inte någon information om detta eller vad det innebar.

En myndighet bör agera med utgångspunkten att enskilda ska kunna ta till vara sina rättigheter. Arbetsförmedlingens rutiner om att arbetssökande ska informeras om konsekvenserna av att inte aktivitetsrapportera inom utsatt tid och att arbetsförmedlaren ska överväga att ta en kontakt med den som inte rapporterat i tid ligger väl i linje med vad som kännetecknar en god förvaltning. I U.H:s fall följdes inte dessa rutiner. Som Arbetsförmedlingen anfört i sitt yttrande är detta en brist.

Kommunicering och underrättelse

Arbetsförmedlingens enhet för ersättningsprövning fattade vid flera tillfällen beslut om att stänga av U.H. från rätt till ersättning. Utredningen visar att samtliga kommuniceringsbrev och beslut kom i retur med uppgift om att adressen var felaktig, utan att detta ledde till någon åtgärd från Arbetsförmedlingens sida. Sanktionsbesluten fattades således utan att U.H. dessförinnan fått del av vad som låg till grund för besluten eller getts möjlighet att yttra sig över uppgifterna. Hon underrättades inte heller om de beslut som fattats. Som Arbetsförmedlingen konstaterat har myndigheten brustit i sin kommunicerings- och underrättelseskyldighet enligt förvaltningslagen. Arbetsförmedlingen ska kritiseras för detta.

Jag noterar att Arbetsförmedlingen har vidtagit ett antal åtgärder för att se till att myndigheten lever upp till förvaltningslagens krav på kommunikering och underrättelse om beslut i ärenden om sanktioner. Jag utgår från att myndigheten följer upp att åtgärderna får avsedd effekt.

Överenskommelser om aktivitetsrapportering

Av utredningen framgår att U.H. och hennes anhöriga har haft uppfattningen att U.H:s handläggare åtagit sig att sköta aktivitetsrapporteringen åt U.H. på

grund av hennes funktionsnedsättning. Det har dock inte preciserats när denna överenskommelse ska ha träffats.

Arbetsförmedlingen har inte i sitt yttrande gått in på frågan om det träffats någon sådan överenskommelse, och i de handlingar som JO granskat har inte någon överenskommelse dokumenterats. Mot denna bakgrund kan det inte anses utrett att det funnits någon överenskommelse om att U.H:s arbetsförmedlare skulle sköta hennes aktivitetsrapportering.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har uppmärksammat att det förekommer att arbetsförmedlare gör överenskommelser med arbetssökande om att de inte behöver lämna in aktivitetsrapporter på det sätt som regelverket föreskriver (se bl.a. rapport 2016:2 Implementering av de nya sanktionsreglerna för personer med aktivitetsstöd, avsnitt 4.5.2).

Med anledning av detta och det sätt U.H. uppfattat situationen på vill jag framhålla att det givetvis är positivt att Arbetsförmedlingens handläggare tar hänsyn till varje enskild arbetssökandes behov och på olika sätt hjälper en arbetssökande så att han eller hon kan fullgöra sina åligganden. En handläggare får emellertid inte gå så långt i sin serviceskyldighet att handläggaren befriar arbetssökanden från de författningsreglerade skyldigheter som han eller hon har.

Avslutande synpunkter

Att få ta del av ett arbetsmarknadspolitiskt program är naturligtvis i många fall positivt för den enskilde. Samtidigt har personer med vissa typer av funktionsnedsättningar svårt att leva upp till kraven i det nuvarande regelverket om aktivitetsrapportering (se bl.a. IAF:s rapport 2015:1 Vem missköter sitt arbetssökande?).

Arbetsförmedlingen har i sitt yttrande uppgett att myndigheten efter sommaren 2016 ändrat sin bedömning av vad som utgör godtagbara skäl att inte aktivitetsrapportera med anledning av ett antal domar från förvaltningsrätterna där den frågan behandlats. Det är också mot den bakgrunden som Arbetsförmedlingen upphävde de sanktionsbeslut som rörde U.H. De domar Arbetsförmedlingen hänvisat till har dock i flera fall ändrats (se bl.a. Kammarrätten i Sundsvalls dom den 25 november 2016 i mål nr 1058-16).

Utredningen i det här ärendet och rapporterna från IAF visar att regelverket för aktivitetsrapporter är mindre väl anpassat för personer med vissa typer av funktionsnedsättningar. Arbetsförmedlingen delar denna uppfattning och har nyligen skrivit till Arbetsmarknadsdepartementet och föreslagit att myndigheten ges en möjlighet att meddela föreskrifter om undantag från kravet på att redovisa aktiviteter i en aktivitetsrapport (se Arbetsmarknadsdepartementets dnr A2015/01560/A).

Mot denna bakgrund finns det för närvarande inte anledning för mig att göra några ytterligare uttalanden i frågan. Jag översänder dock en kopia av mitt beslut till Arbetsmarknadsdepartementet för kännedom.

Arbetsförmedlingen har dröjt med att besvara en fråga om aktivitetsrapportering och med att registrera en adressuppgift vilket medfört att myndigheten inte har uppfyllt sin kommuniserings- och underrättelseskyldighet

(Dnr 5254-2016)

Beslutet i korthet: N.N. var anvisad till det arbetsmarknadspolitiska programmet jobb- och utvecklingsgarantin och skyldig att aktivitetsrapportera varje månad. När hon i slutet av maj 2016 besökte Arbetsförmedlingen för att byta kontor lämnade hon sina kontaktuppgifter på det nya kontoret och talade om att hon hade fått skyddade personuppgifter. Det visade sig i efterhand att uppgifterna inte hade tagits om hand på ett riktigt sätt. Några veckor senare mejlade N.N. till sin arbetsförmedlare och frågade hur hon skulle aktivitetsrapportera när hon hade skyddade personuppgifter. N.N. fick inte svar på sin fråga förrän den 30 augusti 2016. När N.N:s aktivitetsrapporter för maj, juni och juli månad inte kom in i tid beslutade Arbetsförmedlingen att stänga av henne från rätt till ersättning. De beslut som Arbetsförmedlingen skickade till N.N. med anledning av de uteblivna aktivitetsrapporterna skickades till hennes tidigare adress. Några brev kom i retur till Arbetsförmedlingen utan att någon åtgärd vidtogs.

I beslutet kritiseras Arbetsförmedlingen för att ha dröjt med att svara på N.N:s fråga och för att inte ha uppfyllt sin kommuniserings- och underrättelseskyldighet enligt förvaltningslagen. Arbetsförmedlingen får också kritik för att inte ha registrerat N.N:s aktivitetsrapport för juli månad när den kom in till arbetsförmedlingskontoret.

Ärendet visar vikten av att en arbetssökandes kontaktuppgifter registreras och att de är korrekta. För en arbetssökande som har skyddade personuppgifter är det naturligtvis särskilt viktigt att brev till sökanden inte skickas till andra adresser än sökandens.

Anmälan

I en anmälan till JO förde N.N. fram klagomål mot Arbetsförmedlingen. Av anmälan framgick bl.a. följande.

I slutet av maj 2016 besökte N.N. Arbetsförmedlingen för att byta arbetsförmedlingskontor. Vid besöket på det nya kontoret lämnade hon sina kontaktuppgifter till arbetsförmedlaren A.N. och talade om att hon hade fått skyddade personuppgifter. Hon sa också att de uppgifter hon lämnat på sitt tidigare kontor inte var aktuella längre. Det visade sig senare att kontaktuppgifterna inte hade tagits om hand på ett riktigt sätt.

En dryg vecka efter besöket fick N.N. besked om att arbetsförmedlaren P.L. skulle vara hennes handläggare. Därefter följde en mejlkonversation mellan N.N. och P.L. där N.N. bl.a. lämnade uppgifter om sitt mobilnummer och sin mejladress. I ett mejl till P.L. den 20 juni 2016 frågade N.N. hur hon skulle aktivitetsrapportera när hon hade skyddade personuppgifter och inte kunde använda e-legitimation. N.N. fick inte något svar på sin fråga.

Den 12 augusti respektive den 1 september 2016 lämnade N.N. in handskrivna aktivitetsrapporter för månaderna juli och augusti. De registrerades dock inte, och ett sanktionsärende inleddes vid enheten för ersättningsprövning. När N.N. fick kännedom om sanktionen kontaktade hon arbetsförmedlaren A.N. och blev senare uppringd av sektionschefen M.A. som bad om ursäkt för att Arbetsförmedlingen hade brustit i sin kommunikation. M.A. sa att myndigheten skulle ge klartecken till utbetalning till Försäkringskassan. Utbetalningarna uteblev ändå.

Utredning

Arbetsförmedlingen (chefsjuristen Anna Middelman) yttrade sig över de klagomål som N.N. fört fram och uppgav följande om handläggningen i ärendet.

N.N. var under den aktuella perioden anvisad till det arbetsmarknadspolitiska programmet jobb- och utvecklingsgarantin och skyldig att aktivitetsrapportera. Den 25 september 2015 fick N.N. en varning eftersom hon inte hade lämnat in någon aktivitetsrapport. I samband med den kontaktade hon Arbetsförmedlingen och fick information om hur aktivitetsrapportering går till. Efter det lämnade N.N. in sina aktivitetsrapporter i rätt tid under flera månader. Den senaste rapporten före det första sanktionsbeslutet lämnades in den 14 mars 2016. Någon gång därefter fick N.N. skyddade personuppgifter.

Den 30 maj 2016 besökte N.N. Arbetsförmedlingen för att byta kontor. Hon träffade då arbetsförmedlaren A.N. och lämnade enligt egen uppgift sin mejladress och sitt telefonnummer till honom. N.N. fick senare en annan arbetsförmedlare, P.L. Den 20 juni 2016 skickade N.N. ett mejl till P.L. och frågade hur hon skulle aktivitetsrapportera när hon hade skyddade personuppgifter.

Det kom inte in någon aktivitetsrapport från N.N. för maj månad. Ett automatiskt meddelande skickades därmed till enheten för ersättningsprövning, som startade ett sanktionsärende. Den 11 juli 2016 fattade enheten för ersättningsprövning ett preliminärt beslut om att stänga av N.N. från rätten till ersättning under fem dagar. N.N. lämnade heller inte in någon aktivitetsrapport för juni månad. Det skickades åter ett automatiskt meddelande till enheten för ersättningsprövning, och den 27 juli 2016 fattade enheten ett preliminärt beslut om att stänga av N.N. från rätten till ersättning under tio dagar. De preliminära besluten skickades med post till N.N., med en upplysning om att hon hade möjlighet att lämna synpunkter, men kom i retur till enheten för ersättningsprövning.

Den 10 augusti 2016 ringde N.N. till arbetsförmedlaren A.N. och talade om att hon hade blivit avstängd från rätten till ersättning och att hon inte hade fått svar på sin fråga om hur hon skulle aktivitetsrapportera. A.N. kontaktade då enheten för ersättningsprövning och upplyste om att Arbetsförmedlingen hade brustit i sin information till N.N. och att enheten därför skulle bortse från de tidigare meddelandena om utebliven aktivitetsrapportering.

Eftersom det inte heller för juli månad kom in någon aktivitetsrapport från N.N. skickades ytterligare ett automatiskt meddelande till enheten för ersättningsprövning, som den 26 augusti 2016 fattade ett preliminärt beslut att stänga av N.N. från rätten till ersättning under 45 dagar. Samma dag fattade enheten

slutliga beslut i de två sanktionsärenden som avsåg rapporteringen för maj och juni månad. I skälen för de besluten angavs att N.N. visserligen uppgett att hon inte fått tillräcklig information om hur hon skulle aktivitetsrapportera, men att deltagare i program har ett eget ansvar att känna till vilka bestämmelser som finns att förhålla sig till.

Den 29 augusti 2016 skickade P.L. ett kompletterande meddelande till enheten för ersättningsprövning. Hon uppgav att N.N. hade lämnat in en handskriven aktivitetsrapport för juli månad till Arbetsförmedlingen den 12 augusti 2016 men att den inte hade registrerats förrän den 29 augusti 2016, när P.L. kom tillbaka från sin semester. Dagen därpå, den 30 augusti 2016, besökte N.N. arbetsförmedlingskontoret och träffade P.L. Vid besöket korrigerades N.N:s kontaktuppgifter och hon fick besked om att hon skulle sköta aktivitetsrapporteringen genom att lämna in en blankett för rapporteringen senast den tredje varje månad. N.N. fick samtidigt ett antal blanketter som skulle räcka året ut.

Enheten för ersättningsprövning fattade den 13 september 2016 ett slutligt beslut om att inte stänga av N.N. från rätten till ersättning under 45 dagar eftersom det hade kommit fram att hon hade lämnat in sin aktivitetsrapport för juli i tid.

N.N. har uppgett att hon haft kontakt med sektionschefen M.A. och att M.A. bett om ursäkt för att Arbetsförmedlingen brustit i sin kommunikation och sagt att myndigheten skulle ge klartecken till utbetalning till Försäkringskassan. M.A. har uppgett att hon visserligen pratat med N.N. men att hon endast sagt att Arbetsförmedlingen skulle se över N.N:s ärende.

Arbetsförmedlingen gjorde följande bedömning.

Frågor om hur man ska aktivitetsrapportera bör besvaras skyndsamt, eftersom den som inte lämnar in sin aktivitetsrapport i tid riskerar att drabbas av en sanktion.

N.N. frågade dock hur hon skulle aktivitetsrapportera den 20 juni [2016], vilket var efter det att aktivitetsrapporten för maj månad skulle varit inlämnad. Arbetsförmedlingen anser därmed att underlåtenheten att svara på frågan inte har något samband med den sanktion som N.N. drabbades av med anledning av att hon inte lämnade in sin aktivitetsrapport för maj i tid (SAN2016142644). N.N. hade tidigare, i september 2015, fått en varning på grund av utebliven aktivitetsrapportering och i samband med det fått förklarat för sig vad det innebär att aktivitetsrapportera.

När det gäller N.N:s uppgifter om att hon fått information om att hon inte skulle drabbas av några sanktioner med anledning av de uteblivna aktivitetsrapporterna konstaterar Arbetsförmedlingen att uppgifterna i den delen går isär. Sektionschefen M.A. har uppgett att hon endast meddelat att Arbetsförmedlingen skulle se över N.N:s ärende.

Oavsett vilken information som lämnats är det viktigt att Arbetsförmedlingen uttrycker sig lättbegripligt och säkerställer att mottagaren förstår den information som lämnas. Det är särskilt viktigt när det gäller aktivitetsrapporteringssystemet, som kan uppfattas som svårt att förstå då de lokala arbetsförmedlingskontoren inte längre äger frågan om sanktion när ärendet inkommit till enheten [för] ersättningsprövning. I ärendet har dock kompletterande uppgifter skickats till enheten [för] ersättningsprövning efter det att N.N. hörde av sig [till sitt arbetsförmedlingskontor], och enheten har gjort en bedömning av de uppgifter som funnits i respektive ärende och beslutat att sanktionerna skulle kvarstå [...]. N.N. har inte begärt omprövning av besluten.

Arbetsförmedlingen beklagar att den lapp med sökta arbeten som lämnades för juli och augusti inte togs om hand i rätt tid. En aktivitetsrapport med sökta arbeten för augusti månad är dock inlämnad i rätt tid. Lappen med sökta jobb för juli och augusti hittades såvitt framgår först när ansvarig arbetsförmedlare var tillbaka från sin semester. Naturligtvis borde lappen ha tagits om hand i samband med att den kom in. När väl lappen hittats skickade dock ansvarig arbetsförmedlare ett kompletterande meddelande till enheten [för] ersättningsprövning, som senare i ett slutligt beslut bestämde att N.N. inte skulle drabbas av någon sanktion eftersom hon lämnat in sin aktivitetsrapport för juli månad i tid.

I ett beslut den 17 maj 2017 anförde *JO Renfors* följande.

Bedömning

Myndigheters serviceskyldighet

Till myndigheters serviceskyldighet hör bl.a. att lämna upplysningar, vägledning och råd i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt (se 4 § förvaltningslagen).

Av utredningen framgår att N.N. den 20 juni 2016 ställde en fråga om hur hon skulle aktivitetsrapportera när det inte var möjligt för henne att använda e-legitimation men att hon inte fick svar förrän den 30 augusti 2016. Det sena svaret har sannolikt bidragit till att N.N. stängdes av från rätten till ersättning när det gäller rapporteringen för juni månad.

Som Arbetsförmedlingen påpekar i sitt remissvar bör frågor som rör sättet att aktivitetsrapportera besvaras särskilt skyndsamt eftersom en utebliven eller felaktig rapportering kan leda till att den enskilde drabbas av en sanktion. Arbetsförmedlingen ska kritiseras för att ha dröjt med att besvara N.N:s fråga.

Kommunicering och underrättelse om beslut m.m.

Ett ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild får inte avgöras utan att den som är 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. Den som är part ska som huvudregel också underrättas om innehållet i det beslut genom vilket myndigheten avgör ärendet. Om beslutet går parten emot och kan överklagas ska underrättelsen ge besked om hur det kan överklagas. (Se 17 och 21 §§ förvaltningslagen.)

Utgångspunkten för att en myndighet ska anses ha uppfyllt sin kommunicerings- och underrättelseskyldighet är att parten har nåtts av underrättelsen (se bl.a. JO:s beslut den 9 december 2014, dnr 6563-2013).

Arbetsförmedlingens enhet för ersättningsprövning fattade vid flera tillfällen beslut om att stänga av N.N. från rätten till ersättning. Utredningen visar att de preliminära besluten om aktivitetsrapportering för maj, juni och juli månad skickades till N.N:s tidigare adress. Även de slutliga besluten som rörde aktivitetsrapportering för maj och juni månad skickades till den gamla adressen. Flera av besluten kom i retur till enheten för ersättningsprövning. Enligt vad som framgår av utredningen ledde detta inte till någon åtgärd från enhetens sida. Sanktionsbesluten fattades således utan att Arbetsförmedlingen sett till att N.N. fått del av vad som låg till grund för besluten och fått möjlighet att yttra

sig över uppgifterna. Hon underrättades inte heller om de beslut som fattats. I stället var det genom sina kontakter med Försäkringskassan som N.N. fick kännedom om att utbetalningarna stoppats, vilket ledde till att hon kontaktade Arbetsförmedlingen.

Jag vill i detta sammanhang erinra om ett nyligen fattat beslut där jag kritiserade Arbetsförmedlingen för att inte ha uppfyllt sin kommunikations- och underrättelseskyldighet i ett ärende där samtliga brev med underrättelser och sanktionsbeslut hade kommit i retur till enheten för ersättningsprövning utan att någon åtgärd vidtagits (se JO:s beslut den 21 mars 2017, dnr 6299-2015). Även i detta ärende måste Arbetsförmedlingen kritiseras för att inte ha uppfyllt sin kommunicerings- och underrättelseskyldighet.

N.N. har uppgett att hon lämnade sina nya kontaktuppgifter till Arbetsförmedlingen vid sitt besök på det nya kontoret den 30 maj 2016. Utredningen i ärendet visar att uppgifterna korrigerats först efter N.N:s besök på kontoret den 30 augusti 2016. Att de nya kontaktuppgifterna inte registrerades omedelbart var sannolikt anledningen till att breven till N.N. kom i retur till enheten för ersättningsprövning.

Felaktiga kontaktuppgifter gör att myndigheten riskerar att inte leva upp till förvaltningslagens krav på kommunikering och underrättelse om beslut och att övriga kontakter med arbetssökanden försvåras. Det är också ur sekretessynpunkt i högsta grad olämpligt att ha felaktiga kontaktuppgifter till en arbetssökande. Om arbetssökanden dessutom har skyddade personuppgifter är det naturligtvis särskilt viktigt att uppgifterna är korrekta och att brev till arbetssökanden inte skickas till någon annan adress än sökandens.

Informationen till N.N.

Av utredningen framgår att Arbetsförmedlingen skickade kompletterande meddelanden till enheten för ersättningsprövning i de ärenden som rörde rapporteringen för maj och juni. I meddelandena angavs att N.N. inte hade fått information om hur hon skulle aktivitetsrapportera, att Arbetsförmedlingen tog på sig skulden och att enheten för ersättningsprövning skulle bortse från de tidigare meddelandena om utebliven rapportering. N.N. har angett att sektionschefen M.A. dessutom uppgett att Arbetsförmedlingen skulle kontakta Försäkringskassan och ge klartecken till utbetalning. Enligt Arbetsförmedlingens yttrande har M.A. emellertid endast upplyst N.N. om att myndigheten skulle se över ärendet.

Det är oklart vilken information N.N. faktiskt har fått. Jag nöjer mig därför med att erinra om vikten av att en myndighet är tydlig och korrekt i sin information. Jag delar Arbetsförmedlingens bedömning att det är särskilt viktigt när det gäller information om hur sanktionssystemet fungerar och med hänsyn till att det inte är arbetsförmedlingskontoren som beslutar om sanktioner.

Aktivitetsrapportering

Av Arbetsförmedlingens föreskrifter om aktivitetsrapportering framgår att aktivitetsrapporten som huvudregel ska lämnas till Arbetsförmedlingen efter varje kalendermånads utgång. En aktivitetsrapport kan lämnas muntligt, via

Arbetsförmedlingens webbplats, eller på en blankett som fylls i och skickas till arbetsförmedlingskontoret. (Se 3 och 4 §§ AFFS 2015:4.)

När en aktivitetsrapport lämnas på en skriftlig blankett ska den registreras som inkommen i systemstödet för aktivitetsrapporter. Blanketten ska dessutom ankomststämplas och sorteras in i den pärm för aktivitetsrapporter som ska finnas på varje arbetsförmedlingsenhet. Om den arbetslöse deltar i ett program och kan få aktivitetsstöd skickas automatiskt ett meddelande till enheten för ersättningsprövning om rapporten inte har registrerats den 14:e i månaden. Om den arbetssökande har lämnat in aktivitetsrapporten i tid men Arbetsförmedlingen av misstag inte har registrerat den, ska meddelandet till enheten för ersättningsprövning kompletteras med nödvändig information. (Se Arbetsförmedlingens handläggarstöd Aktivitetsrapport, AFHS 2/2016.)

Av utredningen framgår att den handskrivna aktivitetsrapport som N.N. lämnade in den 12 augusti 2016 inte registrerades förrän den 29 augusti 2016, när handläggaren i ärendet återkom från sin semester. Av det meddelande som arbetsförmedlingskontoret skickade samma dag till enheten för ersättningsprövning kom det fram att den handskrivna aktivitetsrapporten inte gått att registrera när den ansvariga handläggaren och hennes chef hade semester.

Som jag nyligen uttalat innebär beslut om att inleda ett sanktionsärende mot den enskilde myndighetsutövning, vilket ställer stora krav på en rättssäker handläggning. En myndighet ska naturligtvis inte meddela en enskild att en sanktion kan bli aktuell utan att det finns grund för det. För att undvika att arbetssökande får meddelanden om att det kan bli aktuellt med en varning eller indragen ersättning trots att de har fullgjort sina åtaganden måste Arbetsförmedlingen se till att handläggarna följer myndighetens rutiner och registrerar inlämnade aktivitetsrapporter i anslutning till att de lämnas in (se JO:s beslut den 2 februari 2017, dnr 5700-2015). Jag är kritisk till Arbetsförmedlingens hantering av den inlämnade aktivitetsrapporten och förutsätter att myndigheten ser till att medarbetarna följer rutinerna.

Avslutning

Jag noterar att det funnits bristande kunskaper om vad som gäller för arbetssökande med skyddade personuppgifter och att detta har skapat problem i handläggningen av N.N:s ärende. De rutiner som gäller innebär bl.a. att någon annan ansvarig handläggare ska finnas tillgänglig när den ordinarie inte är i tjänst. Det finns skäl att framhålla att det är av största vikt att Arbetsförmedlingen har tydliga rutiner för arbetssökande med skyddade personuppgifter och att berörda medarbetare känner till dessa.

Domstolar

Allmänna domstolar

Utformningen av domskälen i mål om vårdnad om barn m.m. stod i strid med omedelbarhetsprincipen i 17 kap. 2 § rättegångsbalken

(Dnr 2301-2016)

Beslutet i korthet: Vid JO:s inspektion av Eksjö tingsrätt den 5–7 april 2016 uppmärksammades sju tvistemålsdomar som gällde vårdnad om barn m.m. I dessa domar hade rätten angett att underlaget för prövningen var handlingarna eller akterna i målen och vad som i övrigt hade framkommit vid huvudförhandlingarna.

I JO:s beslut får de två rådmän som var ansvariga för domarna kritik för att utformningen av domskälen är missvisande i förhållande till den s.k. omedelbarhetsprincipen i 17 kap. 2 § rättegångsbalken, eftersom domarna ger intryck av att rätten grundade domarna på mer än vad som hade förekommit vid huvudförhandlingarna.

Initiativet

Under JO:s inspektion av Eksjö tingsrätt den 5–7 april 2016 uppmärksammades sju tvistemålsdomar som gällde vårdnad om barn m.m. I dessa domar hade domstolen på olika sätt angett att underlaget för rättens prövning var handlingarna eller akten i målet och vad som i övrigt framkommit vid huvudförhandlingen i målet.

JO Lindström beslutade att utreda tingsrättens handläggning av målen i ett särskilt ärende.

Utredning

Dagboksbladen, anteckningarna från huvudförhandlingarna och domarna i tvistemålen samt en dom och ett slutligt beslut från Göta hovrätt tillfördes JO:s akt.

Av handlingarna framgick att samtliga mål hade avgjorts efter huvudförhandling i tingsrätten. I fem av målen var rådmannen Elisabeth Ljungdahl rättens ordförande, och i två av målen var rådmannen Ulf Ljungdahl rättens ordförande.

Eksjö tingsrätt uppmanades att lämna upplysningar om och yttra sig över hur handläggningen av målen förhöll sig till regleringen i 17 kap. 2 § rättegångsbalken, RB. Tingsrätten skulle vidare redovisa sin bedömning av det som kommit fram.

Tingsrätten (lagmannen Carina Tolke) lämnade följande remissvar tillsammans med två yttranden från rådmännen Elisabeth Ljungdahl och Ulf Ljungdahl:

Enlig 17 kap. 2 § 1 st. I meningen RB ska domen, om huvudförhandling har hållits, grundas på vad som förekommit vid huvudförhandlingen. Denna bestämmelse är tillämplig även i familjemål som avgörs efter huvudförhandling.

I mål om vårdnad, boende och umgänge ska barnens bästa vara avgörande för alla beslut. Rätten ska se till att dessa frågor blir tillbörligt utredda och får självmant hämta in bevisning och på annat sätt berika processmaterialet. För att sådant material ska få utgöra underlag för tingsrättens dom i mål där huvudförhandling har hållits, måste det emellertid ha lagts fram för parterna och rätten i dess helhet vid huvudförhandlingen genom föredragning eller genom hänvisning till handlingarna, alternativt genom komplettering av utredningen på lämpligt sätt med stöd av 43 kap. 14 § RB.

Vilken rättsuppfattning i dessa frågor de lagfarna domare har som deltagit i rätten i de ifrågavarande målen framgår av deras respektive yttrande. Inget konkret har framkommit som tyder på att någon av de domar som meddelats grundar sig på processmaterial som inte har lagts fram för rätten och parterna vid huvudförhandlingen på något av de i rättegångsbalken föreskrivna tillvägagångssätten. De formuleringar i tingsrättens domar som JO har berört i sin begäran om upplysningar och yttrande är emellertid mindre väl valda, eftersom de ger intryck av att så skulle kunna vara fallet.

Rådmannen Elisabeth Ljungdahl uppgav följande:

Enligt 17 kap. 2 § RB ska dom i mål som avgörs efter huvudförhandling grundas på vad som förekommit under huvudförhandlingen.

Barnets bästa ska vara avgörande för alla beslut om vårdnad, boende och umgänge, 6 kap. 2 a § föräldrabalken, FB. Detta innebär att det inte finns några andra intressen som kan gå före barnets bästa, jfr prop. 1997/98:7 s. 103 ff. Barnets bästa har således företräde framför bl.a. parternas intressen. Trots detta har den person vars intressen ska vinna företräde, nämligen barnet, egentligen inget inflytande över vad som händer under huvudförhandlingen. Det måste därför vara domstolens uppgift att bevaka barnets intressen, och domstolen har därmed också en utredningsskyldighet i dessa mål enligt 6 kap. 19 § FB.

För att domstolen på ett korrekt sätt ska kunna tillvarata barnets intressen krävs, enligt min mening, att underlaget för rättens prövning inte inskränker sig till vad parterna anfört och åberopat under huvudförhandlingen, med större eller mindre processuell skicklighet, utan hela det material som finns i akten bör omfattas av tingsrättens prövning, precis som i de fall där målet avgörs på handlingarna.

Mot bakgrund av ovan nämnda utredningsskyldighet har rätten möjlighet att under huvudförhandlingen ta upp den bevisning som rätten finner lämplig. Om bevisningen är skriftlig kan detta ske genom hänvisning till handlingarna enligt 43 kap. 8 § RB. Det är rättens ledamöter som avgör hur och när de ska ta del av detta material (jfr Kommentar till rättegångsbalken, sid. 43:19) och detta kan således ske under överläggningen.

Regelmässigt brukar jag inledningsvis vid huvudförhandlingarna kortfattat gå igenom vad som hänt i målet och de interimistiska beslut som kan ha fattats. Jag har dock inte tydligt klargjort för parterna att hela akten, utom kallelser och liknande handlingar som inte innehåller information i sak, ska utgöra processmaterial enligt ovan nämnda bestämmelser, vilket jag borde ha gjort. Eftersom inget av det som finns i akten torde ha varit okänt för någon av parterna tror jag dock inte att denna brist i praktiken har medfört någon rättsförlust för någon. Jag kan härvid konstatera att av de fem domar som JO begärt mitt yttrande över, har endast en överklagats, och hovrätten fastställde i detta mål tingsrättens dom. Oavsett vilket kommer jag dock fortsättningsvis inför parterna att vara helt tydlig vad gäller vilka handlingar som genom hänvisning enligt 43 kap. 8 § RB ska utgöra processmaterial.

Rådmanen Ulf Ljungdahl uppgav följande:

Bestämmelsen i 17 kap. 2 § 1 st. RB medför en del problem och svårigheter vid handläggningen av familjemål, eftersom bestämmelsen ska tillämpas tillsammans med principen om barnets bästa (den allt överordnade principen i mål av detta slag) och officialprincipen. Det är inte ovanligt i familjemål, att en part uppträder utan juridiskt skolad ombud och barnet har inte alltid någon egentlig företrädare. Det är svårt att finna skäl för att rätten, vid en huvudförhandling, ska behöva sitta och pricka av i en checklista, i syfte att inte riskera att bryta mot bestämmelsen i 17 kap. 2 § 1 st. RB. Bestämmelsen är dessutom inte tillämplig vid den, för barnet, nog så viktiga prövningen av ett interimistiskt yrkande (se 17 kap. 2 § 2 st. RB, jfr. 17 kap. 12 § RB), vilket redan det visar att bestämmelsen i 17 kap. 2 § 1 st. RB saknar bärkraft i familjemål. Vad som nu sagts är dock närmast synpunkter de lege ferenda. För att undvika problem som beskrivits ovan, säger jag regelmässigt till parterna, vid inledningen av en huvudförhandling (i familjemål), att allt material i sak i akten, av rätten betraktas som processmaterial och anses föredraget (nämnden har i förväg fått relevant material i skrift eller muntligen). Parterna upplyses om att de endast behöver peka på vad de anser särskilt viktigt i det skriftliga underlaget. Jag använder mig alltså av officialprincipen och undviker på så sätt att viktig information som kan ha betydelse för barnets bästa, glöms bort under huvudförhandlingen (av parter eller av rätten).

Rättslig reglering

Enligt 6 kap. 19 § första stycket föräldrabalken, FB, ska rätten se till att frågor om vårdnad m.m. blir tillbörligt utredda. Sådana mål är indispositiva, dvs. det är inte tillåtet för parterna att träffa förlikning. Till skillnad från vad som gäller i dispositiva tvistemål, där förlikning är tillåten, har rätten vissa möjligheter att grunda domen på andra omständigheter än dem som parterna har åberopat (17 kap. 3 § andra meningen RB). Rätten kan också ha möjlighet att skaffa fram bevisning som parterna inte själva har åberopat (35 kap. 6 § andra meningen RB).

Denna friare ställning för rätten när det gäller att berika processmaterialet motsvaras emellertid inte av några förenklingar i sättet att förbereda och avgöra målet. Det är i princip samma regler som gäller oberoende av om målet är dispositivt eller indispositivt. Ett vårdnads mål ska alltså precis som andra tvistemål förberedas enligt reglerna i 42 kap. RB innan det kan avgöras. Viktigt är förstas, vid sidan av att klargöra vilka yrkanden och invändningar som parterna har, att reda ut vilka omständigheter som parterna åberopar. Under förberedelsen ska rätten vidare klarlägga vilka bevis som ska läggas fram och vad som ska styrkas med varje bevis. Huvudregeln enligt 35 kap. 6 § RB är att det är parterna som ansvarar för bevisningen, men rätten har som nämnts viss möjlighet att själv föra in bevisning i målet. En rätt utövad materiell processledning utesluter många gånger behovet av att rätten agerar självmant i fråga om inhämtande av bevisning (se Fitger m.fl., Rättegångsbalken, oktober 2016, Zeteo, kommentaren till 35:6). Om rätten skulle överväga att självmant föra in bevisning i målet ska den saken självfallet tas upp med parterna under förberedelsen. Under förberedelsen ska rätten också ta ställning till om viss bevisning inte får åberopas (se t.ex. 35 kap. 14 § RB).

När förberedelsen är avslutad ska det stå klart vad som yrkas samt vilka omständigheter som åberopas och vilka bevis som ska läggas fram. Enligt huvudregeln i 42 kap. 18 § RB ska tvistemål avgöras efter huvudförhandling. Och enligt 17 kap. 2 § första stycket första meningen RB ska domen i målet grundas på vad som har förekommit vid huvudförhandlingen. Det är en reglering som skiljer sig från vad som enligt 17 kap. 2 § andra stycket RB gäller när ett mål enligt RB avgörs utan huvudförhandling samt från 30 § första stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291) och 27 § första stycket lagen (1996:242) om domstolsärenden. Enligt dessa bestämmelser ska rättens avgörande grundas på det som handlingarna innehåller och det som i övrigt förekommit i målet respektive ärendet. Man brukar säga att 17 kap. 2 § första stycket första meningen RB ger uttryck för den s.k. omedelbarhetsprincipen. Den innebär att sådant processmaterial som inte har åberopats eller införts vid huvudförhandlingen men som ändå finns tillgängligt för rätten, t.ex. från förberedelsen, inte får ligga till grund för rättens avgörande (Fitger m.fl., a.a., kommentaren till 17:2).

Omedelbarhetsprincipen är, i enlighet med uttalanden i RB:s förarbeten, uppmjukad när det gäller vissa mer omfattande dokument som inte alltid behöver läsas upp i sin helhet för att få beaktas av rätten. Dessutom finns numera möjlighet att presentera yrkanden, sakframställning och bevisning genom hänvisning till handlingar i målet om rätten finner det lämpligt (43 kap. 7 § fjärde stycket och 8 § tredje stycket RB). Frågan om hänvisningar ska tillåtas bör normalt diskuteras under förberedelsen (prop. 2004/05:131 s. 245 f.). När rätten håller huvudförhandling får det inte råda någon tvekan om vad parterna yrkar eller vilka omständigheter de åberopar och vilka bevis som ska läggas fram. Det bör också vara klarlagt om skriftliga bevis ska föredras eller om de ska läggas fram genom hänvisning.

I ett beslut den 15 maj 2017 anförde *JO Lindström* följande.

Bedömning

Elisabeth Ljungdahl och Ulf Ljungdahl förklarar i sina yttranden till JO att hänsynen till barnens bästa i vårdnadsmålen bör påverka rättens handläggning av målen. Det är riktigt, och i föregående avsnitt har jag redovisat några processuella regler som är speciella för indispositiva mål, exempelvis vårdnadsmål, och som ger rätten möjlighet att självmant berika processmaterialet på ett sätt som inte är möjligt i dispositiva mål. Men i övrigt gäller i princip samma rättegångsregler för indispositiva mål som för andra mål.

Rätten ska alltså förbereda målet så att parterna när huvudförhandlingen hålls vet vad som yrkas, vilka omständigheter som åberopas och vilka bevis som ska läggas fram. Parterna ska dessutom veta att rätten kommer att grunda sitt avgörande på det som har förekommit vid förhandlingen. Dessa regler har inte tillkommit av en slump utan på grund av att lagstiftaren har ansett att det är ett sätt att handlägga målen som tillgodoser kraven på rättssäkerhet genom att ge varje part möjlighet att förbereda sin argumentation och att ta fram egen utredning. Naturligtvis är en domare skyldig att följa reglerna även när han eller hon

handlägger ett vårdnads mål. Det hindrar självfallet inte att domaren också uppfyller sin skyldighet att se till att målet blir tillbörligt utrett enligt 6 kap. 19 § första stycket FB.

Det som står i de sju granskade domarna om att underlaget för rättens prövning var handlingarna eller akten i målet och vad som i övrigt hade framkommit vid huvudförhandlingen beskriver inte ett lagligt sätt att handlägga målen. Formuleringen ger intryck av att rätten efter huvudförhandlingen fritt kommer att botanisera i akten för att få underlag till domen. Sådana är alltså inte reglerna.

Tingsrätten har i sitt svar till JO skrivit att inget konkret har kommit fram som tyder på att någon av de domar som meddelades grundar sig på processmaterial som inte lagts fram för rätten och parterna vid huvudförhandlingen. Visserligen har varken Elisabeth Ljungdahl eller Ulf Ljungdahl yttrat sig i denna fråga, men jag finner inte skäl att göra någon annan bedömning än tingsrätten. Jag nöjer mig därför med att kritisera Elisabeth Ljungdahl och Ulf Ljungdahl för de missvisande formuleringarna i domarna.

Avslutningsvis vill jag föra fram att jag är bekymrad över innehållet i Elisabeth Ljungdahls och Ulf Ljungdahls yttranden till JO. Tingsrätten skriver i sitt yttrande att det framgår av deras yttranden vilken rättsuppfattning Elisabeth Ljungdahl och Ulf Ljungdahl har. Och trots att både Elisabeth Ljungdahl och Ulf Ljungdahl rimligen måste ha funderat över förfarandereglerne med anledning av JO:s remiss förefaller båda anse att allt material i akten ska vara processmaterial och att det är en godtagbar ordning att inleda huvudförhandlingen med att upplysa parterna om det. Ett sådant förfaringsätt stämmer emellertid inte med lagen.

Det är under målets förberedelse som det ska klargöras vilken bevisning parterna åberopar, om rätten ska utnyttja möjligheten att självmant inhämta bevisning, om skriftlig bevisning ska läggas fram genom föredragning eller hänvisning och om det finns skäl att avvisa bevisning. Det är varken en laglig eller rättssäker ordning att hoppa över detta led i handläggningen och slentrianmässigt hänvisa till akten.

Jag förutsätter att Elisabeth Ljungdahl och Ulf Ljungdahl i fortsättningen följer RB:s regler vid handläggningen av tvistemål, även när det gäller indispositiva sådana.

Ärendet avslutas.

Det var olämpligt av en rådmann att under ett pågående familjemål skicka en handling som en part hade lämnat in i målet till Polismyndigheten

(Dnr 6446-2016)

Beslutet i korthet: I ett familjemål vid Blekinge tingsrätt lämnade en av parterna in en handling till domstolen i vilken ett sms med ett eventuellt brottsligt innehåll kunde läsas. Den säkerhetsansvariga rådmannen vid tingsrätten skickade handlingen till Polismyndigheten för kännedom och eventuell åtgärd. JO uttalar i beslutet att denna åtgärd var olämplig. Rådmannen får därför kritik.

Anmälan m.m.

Peter M. anmälde Blekinge tingsrätt bl.a. på grund av att tingsrätten under handläggningen av ett familjemål hade polisanmält honom med anledning av handlingar som hade lämnats in i målet. Av anmälan och bilagor framgick bl.a. följande:

Vid Blekinge tingsrätt pågick ett familjemål mellan Peter M. och Anna M. Målet gällde bl.a. vårdnaden om deras gemensamma barn. Vid ett sammanträde för muntlig förberedelse den 5 april 2016, med tf. rådmannen Daniel Klingström som ordförande, uppgav Anna M:s ombud att Peter M. hade hotat sin mor via sms. Hon lämnade i samband med detta in en handling där sms-meddelandet stod.

Av en handling från Polismyndigheten benämnd Anmälan, med anmälningsdatum den 29 juli 2016, framgick bl.a. följande:

2016-07-28 tilldelades inkomna handlingar för nedtecknandet av följande anmälan. Anmälan upprättas i anledning av inkommen handling till Blekinge tingsrätt i ett domstolens mål [...]

BROTET

Okänd gärningsman har gjort sig skyldig till stämpling till misshandel. Detta genom ett sms översänt till målsäganden där sms:et omtalar att en belöning har utfästs till den som skadar målsäganden illa.

Som brottstidpunkt angavs i polisanmälan den 6 mars 2016 och som anmälare uppgavs Blekinge tingsrätt, rådmannen Margaretha Lewenhagen.

Peter M. ifrågasatte om han skulle få en opartisk och rättssäker prövning i det pågående familjemålet nu när tingsrätten hade polisanmält honom. Han uppgav i sin anmälan till JO att polisutredningen hade lagts ned.

Peter M. lämnade efter sin anmälan in ytterligare handlingar till JO, bl.a. en skrift som tingsrätten hade skickat till Polismyndigheten den 19 juli 2016, där det stod följande:

Inkommen handling i tingsrättens mål

I egenskap av säkerhetsansvarig på tingsrätten översändes här en handling som ingivits i tingsrättens mål [...] Målet rör vårdnad om barn m.m. och parter i målet är Peter M. och Anna M. Handlingen översänds från tingsrätten till polismyndigheten för kännedom och de eventuella åtgärder den må föranleda från polismyndighetens sida.

Margaretha Lewenhagen
Rådman

Utredning

Dagboksblad i tingsrättens mål begärdes in och granskades.

Tingsrätten uppmanades att lämna upplysningar om och yttra sig över tingsrättens åtgärd att göra en polisanmälan och vilka överväganden som hade gjorts i samband med detta.

Tingsrätten (lagmannen Dan Sjästad) skickade in följande yttrande tillsammans med yttranden från rådmännen Margaretha Lewenhagen och Ingela Klinteberg:

Jag tillträdde min tjänst som lagman den 1 september 2016 och fanns inte på tingsrätten när handlingen översändes till Polismyndigheten för bedömning. Den då säkerhetsansvariga på Blekinge tingsrätt gjorde, efter att ha informerat tf lagmannen om vilken åtgärd hon avsåg vidta, bedömningen att handlingen hade ett sådant innehåll att det fanns skäl att översända denna till Polismyndigheten på sätt som skedde. Efter att ha tagit del av handlingen finner jag ingen anledning att rikta kritik mot den vidtagna åtgärden, som dock inte innefattade en formell polisanmälan.

Margaretha Lewenhagen uppgav följande:

I egenskap av säkerhetsansvarig vid domstolen erhöll jag vid verksamhetsmöte i juni/juli månad 2016 kännedom om innehållet i [...] målets aktbilaga [...] Domstolen har en skyldighet enligt Arbetsmiljöverkets föreskrifter om hot och våld i arbetsmiljön (se 10 § AFS 1993:2) och systematiskt arbetsmiljöarbete (se AFS 2001:1) att dokumentera de hot eller våldshändelser som inträffar. Denna dokumentation ska ingå i riskbedömningen för arbetsplatsen samt i handlingsplan för att minska risken för våld eller hot om våld. Huvudregeln är att incidenter som sker i eller i anslutning till domstolen, oavsett vem som drabbas, ska rapporteras. Med hänsyn till innehållet i handlingen bedömdes det – framförallt med hänsyn till skyddet för målsägande – angeläget att översända handlingen till polismyndigheten för bedömning.

Mina åtgärder i egenskap av säkerhetsansvarig skedde i samråd med tillförordnad lagman.

Ingela Klinteberg uppgav följande:

Jag har inte deltagit i några sammanträden i målet.

Vilka överväganden som gjordes i samband med den information som tingsrätten den 18 juli 2016 översände till polismyndigheten saknar jag kännedom om eftersom jag vid tillfället hade semester. I efterhand har jag blivit upplyst om åtgärden.

Peter M. kommenterade remissvaret.

Rättsliga utgångspunkter

Det finns inte några bestämmelser som lägger fast en generell skyldighet för en domstol att anmäla misstankar om brott till polis- eller åklagarmyndigheterna. Det finns inte heller några regler som generellt förbjuder domstolarna att göra en sådan anmälan.

I fråga om sekretessbelagda uppgifter finns det särskilda regler som behöver iakttas. I 10 kap. 24 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, anges att sekretess inte hindrar att en uppgift som gäller misstanke om ett begånget brott lämnas till bl.a. polis- eller åklagarmyndigheterna, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda någon annan påföljd än böter. I förarbetena till bl.a. 14 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100), SekrL, som delvis ersattes av nämnda bestämmelse i OSL, uttalades att om uppgifter ska lämnas ut eller inte får avgöras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Det ansågs vara av stor betydelse för tilliten till rättsväsendet att domstolarna visade återhållsamhet med att lämna ut uppgifter om brott som hade framkommit i den rättskipande verksamheten (se prop. 1983/84:142 s. 32 och 39).

JO har i några tidigare ärenden haft anledning att ta ställning till frågan om en domstols anmälan om misstanke om brott.

I JO 1990/91 s. 29, dnr 572-1988, som gällde en domares anmälan av ett partsombud till åklagare för utredning av misstanke om brott, uttalade JO, med hänvisning till ovan nämnda förarbetsuttalanden, bl.a. följande:

Förarbetsuttalandena ger enligt min uppfattning uttryck för den allmänna inställningen från statsmakternas sida att omsorgen om domstolsväsendets integritet kräver att en domstol gör anmälan med anledning av en brottsmisstanke som uppkommit under handläggningen av ett mål bara i sällsynta undantagsfall och efter noggrann eftertanke. Om en domstol som i detta fall under pågående handläggning gör en anmälan till åklagare med anledning av den bevisning som en part har åberopat i målet kommer detta uppenbarligen att uppfattas som ett ställningstagande från domstolens sida till motparternas förmån. Åtgärden ger vidare ett intryck av att domstolen vill ta på sig en brottsbekämpande roll och att den prioriterar denna framför sin uppgift att handlägga det mål som anmälningen avser.

Det får i stället i första hand ankomma på parter och ombud att ta initiativ till en utredning med anledning av brottsmisstankar som uppkommer under en rättegång. Om det exempelvis uppkommer en misstanke om mened är det normalt någon av parterna – i brottmål åklagaren – som agerar för att få till stånd en utredning. Domstolens roll bör i normalfallet vara begränsad till att handlägga och avgöra det mål där misstanken uppkommit. Om domstolen skulle göra den bedömningen att en vittnesutsaga är oriktig eller att ett skriftligt bevis saknar äkthet skall den lägga denna bedömning till grund för sitt avgörande av saken. Längre än så bör dess handlande emellertid i de flesta fall inte sträcka sig. Detta synsätt torde också vara det helt dominerande inom domstolarna.

I JO 2003/04 s. 33, dnr 1354-2000, som bl.a. gällde en tingsrätts anmälan av ett vittne till åklagare för utredning av misstanke om brott, ifrågasatte JO lämpligheten i tingsrättens åtgärd. JO framhöll i detta sammanhang, utöver att hänvisa till det ovannämnda beslutet, att en sådan åtgärd under alla förhållanden bör vidtas av någon annan befattningshavare vid domstolen än de domare som har medverkat vid rättegången.

I ett beslut den 10 maj 2017 anförde *JO Lindström* följande.

Bedömning

Den handling där det aktuella sms-meddelandet stod lämnades in till tingsrätten i samband med ett sammanträde för muntlig förberedelse den 5 april 2016. Av handlingen framgick att sms-meddelandet hade skickats den 3 mars 2016 och enligt uppgift hade det skickats från Peter M. till hans mor.

I slutet av juli 2016, dvs. mer än tre månader efter det att tingsrätten tog emot handlingen, översände rådmannen Margaretha Lewenhagen, i sin egen skap av säkerhetsansvarig på tingsrätten, handlingen till Polismyndigheten för kännedom och eventuella åtgärder.

Tingsrätten har i sitt remissvar angett att det med hänsyn till handlingens innehåll var befogat att sända över den till Polismyndigheten.

Domstolarnas huvuduppgift i tvistemål är att opartiskt och sakligt handlägga och avgöra de frågor som parterna tvistar om. Det händer ibland i familjemål att domstolarna får del av uppgifter om brottsliga handlingar som den andra föräldern eller dennes anhöriga påstås ha gjort sig skyldiga till. I vissa fall åberopas även bevisning i dessa frågor.

Jag delar den uppfattning som *JO* tidigare har redovisat att det bara är i sällsynta undantagsfall en domstol bör göra en polisanmälan med anledning av en brottsmisstanke som uppkommer under handläggningen av ett mål. Domstolens opartiskhet kan annars komma att sättas i fråga. Vidare finns det en risk att parterna inte vågar åberopa uppgifter som har betydelse för den fråga som domstolen ska avgöra om det kan leda till att domstolen gör en polisanmälan, något som parten av olika skäl kanske själv har valt att inte göra.

Det kan naturligtvis finnas situationer där domstolen närmast är tvingad att agera på grund av exempelvis konkreta uppgifter om akut fara för liv eller hälsa. I detta fall hade emellertid den person sms-meddelandet gällde, enligt vad som framgick, fått del av det flera månader tidigare och haft möjlighet att bedöma vilka åtgärder hon behövde och ville vidta med anledning av meddelandet. Domstolen hade vidare haft kännedom om innehållet i handlingen under lång tid innan Margaretha Lewenhagen beslutade att skicka den till Polismyndigheten.

Sms-meddelandet har heller inte rört tingsrättens verksamhet eller inneburit att rätten, domstolens övriga personal eller någon av parterna i målet hade blivit utsatt för brott. Vad Margaretha Lewenhagen i detta sammanhang har uppgett om Arbetsmiljöverkets föreskrifter saknar därför relevans för den bedömning som hon hade att göra.

Mot denna bakgrund var det olämpligt att Margaretha Lewenhagen skickade handlingen till Polismyndigheten. Hon ska därför kritiseras.

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

Ärendet avslutas.

Utformningen av skälen i ett interimistiskt beslut i ett vårdnadsmål stod i strid med kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen

(Dnr 2544-2016)

Beslutet i korthet: Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska en domstol iaktta saklighet. Under handläggningen av ett vårdnadsmål i Malmö tingsrätt hade modern tagit med sig barnet till Colombia. I ett interimistiskt beslut skrev tingsrätten att det mest sannolika var att hon hade fått ett pass för barnet genom att ha förfalskat faderns namnteckning eller använt andra falska handlingar.

JO kommer i sitt beslut fram till att tingsrätten inte hade något underlag för sådana spekulationer och att det inte var motiverat för tingsrätten att uttala sig i frågan. Den domare som ansvarade för det interimistiska beslutet kritiserades för att ha brutit mot kravet på saklighet i regeringsformen.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade Juan F., som ombud för M.S., på tingsfiskalen Robert T. Scherman vid Malmö tingsrätt med anledning av ett interimistiskt beslut i ett vårdnadsmål den 2 mars 2016.

I beslutet, där pappan F.S. interimistiskt tillerkändes ensam vårdnad om parternas gemensamma son S., stod bl.a. följande under rubriken Skäl för beslutet:

Hur M.S. utverkat ett pass till S. är oklart, men det mest sannolika är att hon, utan F.S:s kunskap, ansökt och erhållit ett pass till S. från colombianska myndigheter genom att ha förfalskat F.S:s namnteckning eller använt sig av andra falska [andra] handlingar.

Juan F. uppgav i sin anmälan att enligt colombiansk lag krävs det för att utfärda ett pass till ett barn som föräldrarna har gemensam vårdnad om endast att barnet är i sällskap med någon av föräldrarna; det krävs inte någon fullmakt eller tillstånd från den förälder som inte följer med. Sonen S:s pass utfärdades den 4 februari 2016 av det colombianska konsulatet i Stockholm i enlighet med colombiansk lag. Tingsfiskalens skrivning i protokollet hade skadat hans huvudman och kunde betraktas som en falsk anklagelse. F.S. hade använt protokollet för att bl.a. anmäla M.S. för förfalskning av hans namnteckning.

Utredning

Dagboksblad och handlingar i tingsrättens mål begärdes in och granskades. Av handlingarna framgick bl.a. följande:

Vid ett sammanträde för muntlig förberedelse i målet den 15 februari 2016, där båda parterna personligen var närvarande och Robert T. Scherman var ordförande, berördes frågan om S:s pass. En socialsekreterare uppgav bl.a. följande:

F.S. är negativ till att underteckna en ansökan om pass. Skälet till det är att F.S. befarar att M.S. och hennes föräldrar ska ta S. till Colombia och hålla kvar honom där. M.S. har förnekat att det föreligger någon sådan risk. M.S.

vill gärna att S. får ett pass så att han kan följa med till Colombia och besöka den släkt som finns där.

I ett e-postmeddelande till Robert T. Scherman den 23 februari 2016 uttryckte F.S. oro för att S. hade lämnat Sverige. F.S. uppgav att han hade pratat med dansk polis som skulle undersöka om hans underskrift hade förfälskats och om det hade ställts ut något pass till S. I meddelandet yrkade F.S. även att han interimistiskt skulle tillerkännas ensam vårdnad om S.

Dagen därpå meddelade M.S., genom sitt ombud, att hon och S. var i Colombia. Den 29 februari 2016 meddelade ombudet att S. hade rest till Colombia med ett colombianskt pass.

Den 2 mars 2016 beslutade Robert T. Scherman att interimistiskt tillerkänna F.S. ensam vårdnad om S. I skälen för beslutet återfanns de anmälda ordvalen.

JO uppmanade tingsrätten att lämna upplysningar om det som Juan F. hade uppgett i sin anmälan. Av yttrandet skulle särskilt framgå hur formuleringarna i beslutet förhöll sig till bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen, RF, om att domstolar i sin verksamhet ska iakttä saklighet och opartiskhet.

Tingsrätten (lagmannen Eva Wendel Rosberg) skickade in följande remissvar tillsammans med ett yttrande från Robert T. Scherman:

Omständigheterna i målet och skälet till formuleringarna i beslutet

När det gäller omständigheterna i målet och skälen till varför tingsrättens beslut formulerats på det sätt som kritiserats i anmälan vill jag hänvisa till yttrande från den domare som handlagt målet, se bilaga [följer nedan; JO:s anm.].

Tingsrättens bedömning och bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen

När det gäller bedömningen av om det var motiverat att i tingsrättens beslut uttala sig om passfrågan och hur det kan ha gått till när pass utfärdades, delar jag den uppfattning som domaren i målet redogjort för i bilagan till detta yttrande. Eftersom beslutet att ge fadern ensam vårdnad grundades i moderns egenmäktiga förfarande och det umgängessabotage gentemot fadern som moderns flytt med barnet till Colombia medfört, anser jag att det varit motiverat att redogöra för hur modern och barnet kunde ha tagit sig till Colombia. Det kan heller inte anses ha varit rimligt att inhämta utredning om det närmare innehållet i colombiansk rätt i passfrågan. När det gäller uppfattningen att faderns underskrift krävdes för utfärdande av pass för barnet kan M.S:s uppgifter i stämningsansökan anses ha bidragit till denna uppfattning om rättsläget. I stämningsansökan anges bl.a. följande:

Fadern har t.ex. inte gått med på att underteckna pass eller id-handling för S., vilket fått till följd att S. inte kunnat följa med på semestrar tillsammans med modern. Bland annat hade modern och hennes nye sambo planerat in en spanienresa under sommaren 2015 som S. inte kunde följa med på. Fadern hade visserligen gått med på att underteckna pass, men bara under vissa villkor som han nedtecknat i ett utkast av ”avtal”, bland annat att modern skall erlægga en deposition om 650 000 kr för det fall S. inte kommer tillbaka efter resa.

Av 1 kap. 9 § RF följer att domstolar i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Som jag angett ovan anser

jag att det var befogat i målet att dra slutsatsen att faderns underskrift krävdes för att pass skulle kunna utfärdas för barnet. Om uppgifterna i anmälan till JO är korrekta så var detta i och för sig en oriktig slutsats.

Vidare anser jag att det var motiverat att försöka analysera hur det kan ha gått till när pass utfärdades. Det är här frågan om ett tvistemål och beviskraven är inte lika höga som i ett brottmål. Mot denna bakgrund anser jag inte att formuleringarna i beslutet innebär att tingsrätten brustit i saktighet eller opartiskhet. Skäl att kritisera domaren i målet föreligger därför enligt min uppfattning inte.

Robert T. Scherman uppgav följande:

Undertecknad har den 2 mars 2016 i Malmö tingsrätts mål nr [...] interimistiskt beslutat om ändring i den gemensamma vårdnaden om pojken S. på så sätt att fadern F.S. fick ensam vårdnad sedan modern M.S. egenmäktigt tagit sonen till Colombia. Undertecknads slutsats vid tidpunkten för beslutet var att M.S. hade för avsikt att bosätta sig med sonen i Colombia. Att så i verkligheten var fallet framgår av anmälan till JO. Sonen är medborgare i Danmark och Colombia.

En återkommande och infekterad fråga i målet var utverkandet av ett pass till sonen. M.S. ville att sonen skulle få ett pass. F.S. ville ogärna medverka till utverkandet av en passhandling under förevärdningen att han var rädd att M.S. då skulle ta sonen till Colombia och stanna där. M.S. bestred att det förelåg någon bortföranderisk och anklagade F.S. för att, genom vägran att medverka till utverkande av passhandling, sabotera umgänget mellan sonen och hennes familj i Colombia. Hon åberopade den omständigheten till grund för sitt yrkande om ensam vårdnad. Frågorna diskuterades så sent som vid den muntliga förberedelsen den 15 februari 2016.

Efter den muntliga förberedelsen informerade M.S:s ombud undertecknad att M.S. ringt henne och berättat att hon var med sonen i Colombia. Av utredning i målet följde att resa till Colombia inte skulle vara möjligt, eftersom sonen saknade giltiga resehandlingar. Undertecknads slutsats blev att resan sannolikt skett under åberopande av colombiansk passhandling. Enligt vad som framgår i anmälan var denna slutsats riktig. Vidare fann undertecknad sannolikt att colombiansk passhandling inte kunde utverkas utan båda vårdnadshavarnas medverkan. Detta särskilt mot bakgrund av vad M.S. i målet anfört angående vikten av att sonen fick en passhandling för att möjliggöra besök i Colombia. Denna slutsats var enligt anmälan felaktig.

Beslutet att ge fadern ensam vårdnad grundades i moderns egenmäktiga förfarande och det umgängessabotage gentemot fadern flytten till Colombia medförde. Eftersom passfrågan varit återkommande i målet fanns det, enligt undertecknads uppfattning, uppenbart behov av att i beslutet redogöra för hur M.S. och sonen kan ha tagit sig till Colombia. Det förelåg, enligt undertecknads mening, varken tid eller skäl att inhämta utredning om det närmare innehållet i colombiansk rätt. Slutsatsen blev, mot bakgrund av vad som ovan anförts, att M.S. med övervägande sannolikhet utverkat ett pass från colombianska myndigheter genom att ha förfalskat F.S:s namnteckning eller använt sig av andra falska handlingar. Denna bedömning var av betydelse, inte bara för förståelsen av målet i stort, utan även för själva beslutet att tillerkänna F.S. ensam vårdnad.

Juan F. kommenterade remissvaret.

Rättslig reglering m.m.

Enligt 1 kap. 9 § RF ska en domstol i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet. Bestämmelsens huvudfunktion är

att vara en konstitutionell grund för bl.a. bestämmelser om jäv i vanlig lag samt att markera att Sverige är en rättsstat. Beträffande saklighetskravet har det uttalats att detta innefattar annat och mer än vad kraven på likabehandling och opartiskhet medför, t.ex. i fråga om bemötande, formuleringar och förmåga att hålla sig till den sakfråga som myndigheten ska avgöra visavi den enskilde (se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar, 2015, s. 53 f.).

JO har vid flera tillfällen kritiserat myndigheter med utgångspunkt i 1 kap. 9 § RF. I JO 2012/13 s. 41, dnr 511-2011, kritiserade JO en rådman för hur han hade avfattat domen i ett brottmål. I JO 2010/11 s. 296, dnr 3620-2008, kritiserade JO Skatteverket för att man i ett beslut om sekretessmarkering i folkbokföringen hade brutit mot kravet på saklighet och opartiskhet när man skrev att det saknades anledning att ifrågasätta de påståenden som gjorts om att anmälaren begått brott.

I ett beslut den 7 april 2017 anförde *JO Lindström* följande.

Bedömning

Den 2 mars 2016 beslutade tingsrätten med stöd av 6 kap. 20 § föräldrabalken, FB, om vem av föräldrarna som skulle ha vårdnaden om S. för tiden fram till dess att frågan var slutligt avgjord. Avgörande för beslutet var vad som var bäst för S. Vid bedömningen av vad som var bäst för S. hade tingsrätten enligt 6 kap. 2 a § FB att särskilt fästa avseende vid bl.a. risken för att S. olovligen skulle föras bort och S:s behov av en nära och god kontakt med båda föräldrarna. Tingsrätten var skyldig att motivera sitt beslut (17 kap. 13 § första stycket rättegångsbalken).

Tingsrätten beslutade att F.S. skulle ha ensam vårdnad om S. I motiveringen skrev tingsrätten att M.S. flyttat till Colombia, uppenbarligen för att bosätta sig där permanent. Tingsrätten tillade att det var oklart hur M.S. utverkat ett pass till S. men att det mest sannolika var att hon ansökt om och erhållit ett pass från colombianska myndigheter genom att ha förfalskat F.S:s namnteckning eller använt andra falska handlingar.

Motiveringen avslutas med följande text:

Med anledning av det kvalificerade umgängessabotage M.S. nu gjort sig skyldig till framstår hon som direkt olämplig som vårdnadshavare. Därtill måste parternas samarbetsproblem nu vara så djupa att gemensam vårdnad inte är i enlighet med S:s bästa. Det bästa för S. är att vårdnaden interimistiskt tillfaller F.S. ensam. F.S. är bevisligen den av föräldrarna som bäst tillgodoser S:s behov, detta *såväl* av en nära relation med båda sina föräldrar *som* i övrigt.

Frågan i JO:s ärende är alltså om Robert T. Scherman genom att redovisa antaganden om hur det gått till att få ett pass för S. har brutit mot RF:s krav på saklighet.

Det är inte ovanligt att domstolarna i mål om vårdnad får ta ställning till påståenden från en av föräldrarna om att den andra föräldern har begått brott av olika slag. I de flesta fall påstår den ene föräldern detta för att framhålla att den andra föräldern inte är lämplig som vårdnadshavare, att det t.o.m. skulle

vara farligt för barnet att vara tillsammans med denna förälder. Domstolen är naturligtvis tvungen att ta ställning till sådana påståenden.

I det fall som nu är föremål för bedömning förhåller det sig annorlunda. Det är inte fråga om att göra en prognos eller en riskbedömning utan det är fråga om att ta ställning till något som redan skett: resan till Colombia. Parterna var inte oense om att M.S. hade rest med S. till Colombia utan F.S:s samtycke, och det var en faktor som tingsrätten enligt 6 kap. 2 a § FB hade att särskilt fästa avseende vid.

Tingsrätten nöjde sig emellertid inte med att redovisa dessa omständigheter utan spekulerade även i hur M.S. hade lyckats få ett pass för S. och kom fram till att det mest sannolika var att hon ansökt om och fått ett pass från colombianska myndigheter genom att ha förfalskat F.S:s namnteckning eller använt andra falska handlingar. Något underlag för sådana spekulationer eller något egentligt påstående från F.S. om detta fanns såvitt framgår inte i målet och jag anser inte att det varit motiverat för tingsrätten att uttala sig i frågan. Visserligen har Robert T. Scherman i sitt yttrande till JO skrivit att hans slutsatser i passfrågan var av betydelse för beslutet att tillerkänna F.S. ensam vårdnad. Men i tingsrättens beslut åberopas som skäl för att anse att M.S. är olämplig som vårdnadshavare ”det kvalificerade umgängessabotage hon gjort sig skyldig till”, vilket rimligen måste syfta på resan till Colombia, oavsett hur det kom sig att den gick att genomföra.

Min slutsats blir alltså att Robert T. Scherman har lämnat uppgifter om att M.S. sannolikt begick brott i samband med att hon ansökte om ett pass för S. utan något underlag och utan att det var motiverat för honom att uttala sig om det. Härigenom har han brutit mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § RF. Han ska kritiseras för det.

Vad som kommit fram i övrigt i ärendet föranleder inte någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

Uttalanden om tingsnotariers behörighet att handlägga brottmål där 34 kap. brottsbalken ska tillämpas

(Dnr 499-2016)

Beslutet i korthet: Vid JO:s inspektion av Södertörns tingsrätt i december 2015 uppmärksammades tre brottmål som rörde sådana situationer som regleras i 34 kap. brottsbalken, BrB, dvs. när den tilltalade tidigare har dömts till en brottspåföljd som när den nya domen ska meddelas inte helt har verkställts eller upphört på annat sätt. De tre brottmålen hade avgjorts utan huvudförhandling av en tingsnotarie, och de tre tilltalade hade dömts till dagsböter för den nya brottsligheten.

I beslutet uttalar sig JO om det var lämpligt att de tre brottmålen avgjordes av en tingsnotarie. JO anser att en tillämpning av 34 kap. BrB ofta kräver en särskild erfarenhet hos domaren och att det därför är olämpligt att brottmål som rör situationer som regleras i 34 kap. BrB avgörs av tingsnotarier. JO är därför kritisk till att tingsrätten tillät tingsnotarien att avgöra de tre brottmålen.

Initiativet

Under JO:s inspektion av Södertörns tingsrätt den 14–16 december 2015 uppmärksammades tre brottmål (B 12308-15, B 14502-15 och B 14593-15) som rörde sådana situationer som regleras i 34 kap. brottsbalken, BrB. Det noterades att målen hade avgjorts utan huvudförhandling, dvs. ”på handlingarna”, av en och samma tingsnotarie och att de tilltalade hade dömts till dagsböter för den nya brottsligheten.

JO Lindström beslutade att till utredning i ett särskilt ärende ta upp frågan om det var lämpligt att de angivna brottmålen avgjordes av en tingsnotarie.

Utredning

JO hämtade in och granskade dagboksbladen, stämningsansökningarna, belastningsregisterutdragen och domarna i de tre brottmålen. Av handlingarna framgick bl.a. följande:

Mål B 12308-15: Den 10 november 2015 dömdes den tilltalade till dagsböter för olovlig körning, grovt brott. Brottet begicks den 7 september 2015 under en pågående skyddstillsyn och under prøvotid för villkorligt medgiven frihet från ett tidigare fängelsestraff.

Den tilltalade hade dömts till skyddstillsyn med samhällstjänst den 8 december 2014. Han hade även frigivits villkorligt från ett fängelsestraff den 21 juni 2015 med en återstående strafftid om en månad. Prövotiden skulle gå ut den 21 juni 2016. Fängelsestraffet avsåg bl.a. grova olovliga körningar.

Mål B 14502-15: Den 30 november 2015 dömdes den tilltalade för ringa narkotikabrott till dagsböter. Brottet begicks den 26 maj 2015 under en pågående skyddstillsyn. Den tilltalade hade dömts till skyddstillsyn den 28 augusti 2014. Den 9 april 2015 hade han även dömts särskilt till dagsböter för ringa narkotikabrott.

Mål B 14593-15: Den 30 november 2015 dömdes den tilltalade till dagsböter för snatteri. Brottet begicks den 28 oktober 2015 under prövotid för en villkorlig dom. Den tilltalade hade dömts för stöld till villkorlig dom och dagsböter den 26 februari 2015. Den 8 oktober 2015 hade han även dömts särskilt till dagsböter för olovlig körning.

De tre brottmålen hade avgjorts utan huvudförhandling av tingsnotarien Jonas B. I samtliga domslut hade tingsnotarien hänvisat till 34 kap. 1 § första stycket 2 BrB, dvs. domstolen hade dömt ”särskilt” till dagsböter för den nya brottsligheten (se nedan under rubriken Rättsliga utgångspunkter).

JO uppmanade tingsrätten att lämna upplysningar om och redovisa sin bedömning av om det mot bakgrund av vad som anges i 18 § första stycket 1 och tredje stycket förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion, TI, var lämpligt att de angivna brottmålen avgjordes av en tingsnotarie.

Tingsrätten (lagmannen Petra Lundh) lämnade följande remissvar:

Den rättsliga regleringen

Enligt 18 § första stycket 1 TI får notarie förordnas att på eget ansvar handlägga mål om brott för vilket inte är föreskrivet svårare straff än böter eller fängelse i högst sex månader, om det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter och det i målet inte är fråga om företagsbot. Av tredje stycket följer att en tingsnotaries förordnande inte får avse mål som är omfattande eller svåra eller som av någon annan orsak kräver särskild erfarenhet. När en tingsnotarie eller en notariemeriterad beredningsjurist handlägger brottmål vid huvudförhandling ska nämndemän alltid delta i avgörandet.

Rutinerna på Södertörns tingsrätt

Vid Södertörns tingsrätt gäller som huvudregel att notarier inte avgör mål där 34 kap. brottsbalken ska tillämpas, eftersom det i sådana mål kan finnas anledning att döma till annan påföljd än böter. I likhet med många andra domstolar låter dock tingsrätten i viss utsträckning notarier med maximal behörighet enligt TI döma särskilt till böter med tillämpning av 34 kap. 1 § 1 st. 2 BrB. Samråd med ordinarie domare eller erfaren fiskal ska i så fall ske först. En förutsättning är att det framstår som självklart att någon annan påföljd än ett särskilt bestämt bötesstraff inte kan bli aktuell. Tingsrättens samtliga chefsrådmän har varit överens om att en sådan tillämpning är förenlig med 18 § TI och detta besked har också lämnats till notarierna. Såvitt bekant överensstämmer denna tillämpning med vad som allmänt gäller som praxis (se t.ex. Lars Holmgård, Notariebrottmål, 1:3 uppl., avsnitt 1.2).

Notarier som har genomgått den sista s.k. behörighetskursen får efter särskild prövning i regel sin s.k. ettårsbehörighet, i form av ett generellt förordnande som omfattar bl.a. handläggningsbehörighet enligt 18 § TI med de begränsningar som framgår där. I samband med att förordnandet ges går den domare som är handledare för notarien igenom förordnandet och dess begränsningar med notarien. Vad som är lämpligt respektive inte lämpligt för en notarie att handlägga behandlas också återkommande, bl.a. på de möten som chefsrådmännen regelbundet har med notarierna på sin avdelning. Vidare tas frågan om begränsningarna i notariernas behörighet i de fall 34 kap. BrB är tillämpligt upp på den obligatoriska interna utbildning i påföljdsbestämning som alla notarier på Södertörns tingsrätt genomgår. Där belyses frågan med övningsexempel, som innehåller situationer där olika tillämpningar av 34 kap. BrB kan aktualiseras. I samtliga sammanhang betonas att samråd med en ordinarie domare eller en erfaren fiskal

alltid ska ske innan en notarie tar huvudförhandling i ett mål där 34 kap. BrB är tillämpligt, att ett sådant samråd ses som ett ansvarstagande och att det, vid minsta tvekan, alltid ska vara en domare som tar målet. Endast i de fall där både domaren och notarien är ense om att det vid en fällande dom enligt åtalet inte finns någon annan rimlig tillämpning av 34 kap. BrB än ett särskilt bestämt bötesstraff kan det bli aktuellt att låta en notarie avgöra målet.

En av tingsrättens avdelningar har dock hittills inte låtit notarier avgöra några mål i vilka 34 kap. BrB har varit tillämpligt.

Fördelningen av brottmål till notarier

På avd. 5 där de tre aktuella målen har handlagts har endast det s.k. § 15-ansvaret för brottmålen reglerats. Detta ansvar består till dess att indelningen sker alternativt någon avgör målet på handlingarna (jfr 15 § andra stycket TI). Brottmålen bereds i huvudsak, med stöd av delegation, av domstolshandläggare som vänder sig till domare och notarier endast för beslut som de inte är behöriga att fatta. Brottmål som kan avgöras av notarier fördelas därefter på notarierna antingen genom indelning till förhandling på s.k. notarieting eller genom att de läggs i en gemensam avgörandehög om de ska avgöras på handlingarna. En förstenotarie fördelar sedan målen på avdelningens behöriga notarier så att de kan avgöras i rimlig tid med en bibehållen jämn arbetsbelastning.

De tre mål som särskilt tas upp i remissen

Mål B 12308-15

Åtalet avsåg en grov olovlig körning den 7 september 2015. Åklagaren angav i sin beskrivning av gärningen att brottet borde bedömas som grovt eftersom den tilltalade tidigare hade lagförts för olovlig körning.

Av ett utdrag från belastningsregistret framgick att den tilltalade den 8 december 2014 hade dömts till skyddstillsyn för en misshandel begången i juli 2013. Vidare hade den tilltalade dömts till fängelse den 4 juni 2014. Domen på fängelse avsåg bl.a. tre grova olovliga körningar och tre olovliga körningar som inte bedömts som grova. Villkorlig frigivning skedde den 21 juni 2015 med en straffåterstod på en månad och en prøvotid som löper till den 21 juni 2016.

Åklagaren föreslog i stämningsansökningen att målet kunde avgöras utan huvudförhandling och att påföljden skulle bestämmas till 70 dagsböter på 50 kronor, dvs. totalt 3 500 kronor. En stämning med ett slutföreläggande delgavs den tilltalade tillsammans med denna stämningsansökan. Den tilltalade delgavs alltså åklagarens påföljdsförslag tillsammans med upplysningar om att tingsrätten avsåg att avgöra målet på handlingarna och att tingsrätten kunde komma att avgöra målet om den tilltalade inte hördes av. Redan här hade alltså tingsrätten bedömt att det inte fanns anledning att döma till annan påföljd än böter (se 45 kap. 10a § första stycket 3 rättegångsbalken).

Den tilltalade hördes inte av och målet avgjordes på handlingarna genom dom den 10 november 2015. Bötesstraffet bestämdes särskilt och enligt åklagarens förslag.

Min bedömning

Helt klart är att tingsrätten efter slutföreläggandet inte kunde döma till annan påföljd än böter på handlingarna. För att kunna döma till annan påföljd hade tingsrätten fått sätta ut målet till huvudförhandling.

I förhållande till domen på skyddstillsyn var det nu fråga om brottslighet av helt annat slag än den som skyddstillsynen bestämts för. Övervakningstiden hade i det närmaste löpt ut vid tiden för tingsrättens dom i november.

Vare sig en konsumtionsdom enligt 34 kap. 1 § 1 st. 1 BrB eller ett undanröjande av skyddstillsynen med gemensam påföljdsbestämning enligt samma bestämmelse 3 p. framstår som något realistiskt alternativ.

I förhållande till den tidigare fängelsedom var det däremot fråga om ett återfall i likartad brottslighet under prövotid efter villkorlig frigivning. Detta aktualiserar naturligtvis främst frågan om förverkande av villkorligt medgiven frihet. Ett beslut om sådant förverkande hade, som sagts, förutsett att målet satts ut till förhandling vid vilken frågan kunde lyfts och en strängare påföljdsbestämning än åklagaren begärt i teorin kunde ha valts. Men även om tingsrätten formellt inte är bunden av åklagarens påföljdsförslag frångås detta förslag i praktiken inte i skärpande riktning. Det fanns alltså inte något annat alternativ vid en fällande dom än ett särskilt bestämt bötesstraff i enlighet med den ordning för handläggningen som åklagaren hade föreslagit.

Mål B 14502-15

I detta mål avsåg åtalet ett ringa narkotikabrott den 26 maj 2015. Straffreläggande hade utfärdats men inte besvarats. Åklagaren föreslog att målet kunde avgöras utan huvudförhandling och påföljden bestämmas till 40 dagsböter på 50 kronor, alltså totalt 2 000 kronor.

Av belastningsregistret framgick att den tilltalade den 28 augusti 2014 hade dömts för penninghäleri, grovt brott (begånget 2012), till skyddstillsyn. Därefter hade han dömts den 9 april 2015 för ett ringa narkotikabrott till ett särskilt bestämt bötesstraff.

På motsvarande sätt som i mål B 12308-15 delgavs den tilltalade stämningensansökan tillsammans med en stämning med slutföreläggande. Den tilltalade hördes inte av och målet avgjordes på handlingarna genom dom den 30 november 2015. Påföljden bestämdes i enlighet med åklagarens påföljdsförslag.

Enligt min mening var det riktigt både att utfärda stämning med slutföreläggande och att sedan döma på handlingarna i enlighet med detta. Det kan tilläggas att övervakningstiden sedan länge hade löpt ut när tingsrätten skulle bestämma ny påföljd för det ringa narkotikabrottet.

Mål B 14593-15

I detta mål avsåg åtalet ett snatteri den 28 oktober 2015. Värdet av det tillgripna påstods vara 80 kr.

Av belastningsregistret framgick att den tilltalade den 26 februari 2015 hade dömts för stöld till villkorlig dom och böter. Den tilltalade överklagade den domen men återkallade senare sitt överklagande. Hovrättens avskrivningsbeslut vann, såvitt kan utläsas av verksamhetsstodet Vera, laga kraft den 18 maj 2015. I och med detta började prövotiden i anledning av den villkorliga domen att löpa.

På samma sätt som i de övriga två målen utfärdade tingsrätten stämning med slutföreläggande. Åklagaren hade i den stämningensansökan som bifogades stämningen föreslagit att målet skulle avgöras utan huvudförhandling och att påföljden skulle bestämmas till 30 dagsböter på 100 kronor, alltså totalt 3 000 kronor.

Sedan den tilltalade inte hade hörts av dömdes han av tingsrätten den 30 november 2015 för snatteri till 30 dagsböter på 50 kr, alltså 1 500 kr totalt. Inte heller i detta fall fanns enligt min bedömning något annat alternativ än ett särskilt bestämt bötesstraff. Tilläggas ska att det inte ens fanns någon laglig möjlighet att meddela s.k. konsumtionsdom med tillämpning av 34 kap. 1 § 1 st. 1 BrB eftersom snatteriet begicks under prövotid efter den villkorliga domen (jfr 34 kap. 5 § 1 st. BrB).

Sammanfattningsvis har det, enligt min mening, inte i något av målen funnits anledning att döma till någon annan påföljd än böter. Sedan slutföreläggande utfärdats har annan påföljdsbestämning inte heller varit möjlig vid ett avgörande på handlingarna. Det framstår då som oproblematiskt att en notarie har fått avgöra målen. Den notarie som avgjort målen har i alla händelser handlagt målen enligt allmänt tillämpade rutiner och i enlighet med givna instruktioner, vilka både jag och tingsrättens chefsrådmän ställer oss bakom.

Avslutningsvis vill jag nämna de ändringar av 34 kap. BrB som regeringen har föreslagit i *prop. 2015/16:151, Ny påföljd efter tidigare dom*. Om förslagen genomförs ska domstolen i de fall där 34 kap. BrB är tillämpligt som huvudregel bestämma en ny påföljd för den tillkommande brottsligheten. Möjligheten att bestämma en s.k. konsumtionsdom eller att undanröja en utdömd påföljd och bestämma ny gemensam påföljd för den samlade brottsligheten ska bara användas i undantagsfall. De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 juli 2016. Troligen blir det med de nya reglerna enklare att bedöma vilka mål som kan vara lämpliga för notarier att avgöra också i andra situationer.

Rättsliga utgångspunkter

Påföljdsbestämning efter en tidigare brottmålsdom

34 kap. BrB innehåller regler om ny påföljdsbestämning efter en tidigare brottmålsdom. Dessa regler anger vad som ska gälla i de fall då någon, som har dömts till t.ex. fängelse, villkorlig dom eller skyddstillsyn för ett eller flera brott, har begått ett annat brott som han eller hon nu lagförs för före domen eller ett nytt brott efter domen men innan den tidigare påföljden helt har verkställts eller annars upphört.

Bestämmelserna i 34 kap. BrB har ändrats genom ny lagstiftning som trädde i kraft den 1 juli 2016 (SFS 2016:491), dvs. efter JO:s inspektion av Södertörns tingsrätt och tingsrättens remissvar i detta ärende. De mest betydelsefulla lagändringarna som nu gjorts hade emellertid redan befästs i rättspraxis och kommer också fram i tingsrättens remissvar. Detta gäller särskilt den grundläggande skillnaden som skulle, och numera uttryckligen i lagtexten ska, göras mellan ny brottslighet (dvs. brott som har begåtts efter en tidigare dom) och nyupptäckt brottslighet (dvs. brott som har begåtts före den tidigare domen och som alltså tidsmässigt hade kunnat handläggas i den tidigare rättegången). Men också presumtionen för att, som det hette tidigare, döma ”särskilt” till påföljd för den nya brottsligheten (regeln i tidigare 34 kap. 1 § första stycket 2 BrB) hade gott stöd i praxis redan före lagändringen.

Domstolen hade, och har alltså, tre olika möjligheter att bestämma påföljd i de konkurrenssituationer som kan uppkomma när ny eller nyupptäckt brottslighet ska bedömas. Den ”uppstramning” som har skett genom 2016 års lagändringar har inte förändrat den huvudprincip som praxis tidigare arbetat fram, nämligen att en ny påföljd ska bestämmas för den tillkommande brottsligheten. Tidigare brukade man, som angetts ovan, säga att domstolen i sådana fall dömdes ”särskilt” till en påföljd. Under vissa förutsättningar kan domstolen även undantagsvis, nu precis som före lagändringarna, besluta att den tidigare utdömda påföljden ska avse också den tillkommande brottsligheten eller undanröja den utdömda påföljden och döma till en gemensam påföljd för den

samlade brottsligheten. Det krävs i den sistnämnda situationen nu inte att domstolen väljer en påföljd av annan art. Det är alltså numera fullt möjligt att vid ett undanröjande döma till samma påföljd igen.

Att en ny påföljd – nu uttryckligen genom lagändringarna – är huvudregeln innebär, liksom tidigare, att den dömda kan verkställa flera påföljder parallellt. Det kan röra sig om olika påföljder, men också om samma sorts påföljd. I vilka fall som rätten ska göra avsteg från huvudregeln om en ny separat påföljd för den tillkommande brottsligheten framgår numera av de nya reglerna i 34 kap. 3 och 4 §§ BrB.

Situationen kan alltså vara sådan att det, när domstolen ska bestämma en påföljd för den tillkommande brottsligheten, förekommer en konkurrenssituation i förhållande till mer än en tidigare påföljd. Den tilltalade kan ju tidigare vid flera tillfällen ha dömts till påföljd. Domstolen kan också i viss utsträckning vid ett och samma tillfälle döma till mer än en påföljd, t.ex. enligt föreskriften i 30 kap. 3 § BrB.

Bestämmelserna i 34 kap. BrB ska, nu som tidigare, tillämpas oavsett hur ringa den nya brottsligheten är.

Inte sällan förekommer det att den som har verkställt ett fängelsestraff och har blivit villkorligt frigiven enligt reglerna i 26 kap. BrB på nytt döms för brott. Domstolen kan då förklara den villkorligt medgivna friheten eller en del av denna förverkad. Reglerna om förverkande av villkorligt medgiven frihet, som inte har ändrats i sak i samband med övriga förändringar i 34 kap. BrB som gjordes den 1 juli 2016, återfinns numera i 34 kap. 5 § BrB.

Förordnande för tingsnotarie att döma i s.k. notariebrottmål

Enligt 18 § första stycket 1 TI får tingsrättens lagman förordna en tingsnotarie som har tillräcklig kunskap och erfarenhet att på eget ansvar handlägga mål om brott för vilket inte är föreskrivet svårare straff än böter eller fängelse i högst sex månader om det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter och det i målet inte är fråga om företagsbot. Enligt bestämmelsens tredje stycke får dock ett sådant förordnande inte avse mål som är omfattande eller svåra eller som av någon annan orsak kräver särskild erfarenhet.

I ett beslut den 8 mars 2017 anförde *JO Lindström* följande.

Bedömning

Syftet med min granskning har inte varit att ta ställning till om valet av påföljd i de aktuella brottmålen var korrekt eller inte. Min avsikt har i stället varit att bedöma om det var lämpligt att brottmålen, som alla rörde situationer som regleras i 34 kap. BrB, avgjordes av en tingsnotarie.

Eftersom 34 kap. BrB skulle tillämpas i de tre brottmålen fanns det möjlighet att döma till påföljd bl.a. enligt följande:

I **mål B 12308-15** fanns det en möjlighet för rätten att besluta att den tidigare utdömda skyddstillsynen eller det tidigare utdömda fängelsestraffet skulle även den nya brottsligheten, att döma särskilt för det nya brottet till fängelse eller böter eller att undanröja den utdömda skyddstillsynen och döma till en

annan gemensam påföljd. Det fanns dessutom en möjlighet för rätten att förverka villkorligt medgiven frihet. Om rätten beslutade att den tidigare utdömda skyddstillsynen även skulle avse den nya brottsligheten eller att döma särskilt för det nya brottet fanns det vidare en möjlighet att förlänga skyddstillsynens prøvotid och besluta om övervakning.

I **mål B 14502-15** fanns det en möjlighet för rätten att besluta att den tidigare utdömda skyddstillsynen skulle avse även den nya brottsligheten, att döma särskilt för det nya brottet till fängelse eller böter eller att undanröja den utdömda skyddstillsynen och döma till en annan gemensam påföljd. Om rätten beslutade att den tidigare utdömda skyddstillsynen även skulle avse den nya brottsligheten eller att döma särskilt för det nya brottet fanns det vidare en möjlighet att förlänga skyddstillsynens prøvotid och besluta om övervakning.

I **mål B 14593-15** fanns det en möjlighet för rätten att döma särskilt för det nya brottet till fängelse eller böter eller att undanröja den utdömda villkorliga domen och i stället döma till en annan gemensam påföljd. Om rätten beslutade att döma särskilt för det nya brottet fanns det vidare en möjlighet att förlänga den villkorliga domens prøvotid.

Tingsrätten har påpekat att åklagaren i de tre målen föreslagit bötesstraff och att tingsrätten följt dessa förslag. Det har emellertid inte funnits något hinder för tingsrätten att döma till påföljder som avviker från åklagarens förslag både i skärpande och mildrande riktning. Den domare som anser att ett förslag från en åklagare är oriktigt gör fel om han eller hon ändå följer förslaget.

Tingsrätten har vidare i sitt remissvar angett att det framstår som oproblemiskt att en notarie avgjorde målen eftersom det sedan slutföreläggande hade utfärdats inte var möjligt att vid ett avgörande på handlingarna döma till en annan påföljd än böter. Jag delar inte den bedömningen.

Innan ett slutföreläggande utfärdas görs givetvis en förhandsbedömning i fråga om lämplig påföljd. Förhandsbedömningen – som ofta görs av en annan person än den domare som sedan dömer i brottmålet – blir dock av naturliga skäl endast översiktlig, och det går alltså inte att utgå från att den blir annat än en summarisk granskning av förhållandena i det enskilda fallet. Den domare som dömer i brottmålet måste självständigt ta ställning till valet av påföljd.

Regleringen i 34 kap. BrB har alltid uppfattats som tämligen komplicerad och är det även efter lagändringarna som trädde i kraft den 1 juli 2016. Den är utformad så att domstolen ska ha goda möjligheter att genom den nya domen ordna påföljdsförhållandena för den enskilde på ett lämpligt sätt. Det är svårt att i förväg överblicka alla påföljdssituationer som kan komma i fråga eftersom dessa kan se så olika ut från fall till fall.

Ofta krävs det alltså goda kunskaper om påföljdssystemet och särskild erfarenhet av den som ska tillämpa reglerna. Det är därför olämpligt att sådana brottmål som rör situationer som regleras i 34 kap. BrB avgörs av tingsnotarier. Och enligt min uppfattning gäller detta oavsett om brottmålet avgörs i samband med en huvudförhandling eller utan en sådan, dvs. ”på handlingarna”.

Jag anser alltså att de aktuella brottmålen inte borde ha avgjorts av en tingsnotarie, och jag är kritisk till tingsrättens förordnande för tingsnotarien Jonas B. att handlägga målen.

Ärendet avslutas.

Bland annat långsam handläggning av ett interimistiskt yrkande om överflyttande av vårdnaden om ett barn enligt 6 kap. 8 a § andra stycket föräldrabalken

(Dnr 1308-2016)

Beslutet i korthet: En mor som var ensam vårdnadshavare för ett barn skadades svårt i en trafikolycka. Skadan gjorde att hon inte kunde utöva vårdnaden om barnet. Stadsområdesnämnden Innerstaden i Malmö yrkade därför vid tingsrätten – med stöd av 6 kap. 8 a § andra stycket föräldrabalken – att fadern skulle få vårdnaden om barnet. Nämnden yrkade också att tingsrätten genom ett interimistiskt beslut skulle flytta över vårdnaden till fadern i väntan på att målet skulle bli avgjort.

Det tog tingsrätten sju månader att ta ställning till nämndens yrkande om ett interimistiskt beslut. Enligt JO är det en orimligt lång handläggningstid, och den långsamma hanteringen kan inte anses ha varit förenlig med barnets bästa. Tingsrätten får därför kritik.

Initiativet

Vid handläggningen av JO:s ärende med dnr 208-2016 uppmärksammades Malmö tingsrätts handläggning av ett yrkande om ett interimistiskt beslut i ett mål om överflyttande av vårdnaden om ett barn enligt 6 kap. 8 a § föräldrabalken, FB (tingsrättens mål T 6047-15).

JO Lindström beslutade att ta upp handläggningen av det interimistiska yrkandet till utredning i ett särskilt ärende.

Bakgrund

Modern A.A. var ensam vårdnadshavare till sonen D., född i oktober 2014. I februari 2015 skadades A.A. allvarligt i en olycka och vistades därefter på sjukhus. Den 15 juli 2015 ansökte Stadsområdesnämnden Innerstaden i Malmö stad om stämning gentemot A.A. och yrkade att vårdnaden om D. skulle överflyttas från henne till barnets far I.A.A. enligt bestämmelsen i 6 kap. 8 a § andra stycket FB. Stadsområdesnämnden yrkade samtidigt att tingsrätten skulle meddela ett interimistiskt beslut om inte ett slutligt beslut kunde meddelas skyndsamt.

Stadsområdesnämnden uppgav att D. alltid hade bott tillsammans med båda sina föräldrar även om endast A.A. varit vårdnadshavare samt att A.A. efter olyckan var ur stånd att ta hand om sig själv och att kommunicera, varför hon varaktigt var förhindrad att utöva vårdnaden om D. I.A.A. hade samtyckt till att utses till vårdnadshavare för D. och det var inte lämpligare att vårdnaden om D. flyttades över till någon annan än I.A.A.

I ett svaromål den 16 september 2015 bestred A.A. genom sitt ombud advokaten K.N. det framställda yrkandet om överflyttande av vårdnaden till I.A.A., även interimistiskt.

I ett beslut den 22 september 2015 anordnade tingsrätten godmanskap för A.A. och förordnade hennes moder G.A. att som god man för A.A. bevaka hennes rätt, förvalta hennes egendom och sörja för hennes person.

Den 11 december 2015 höll tingsrätten (rådmannen Nathalie Dahlén) ett sammanträde för muntlig förberedelse. Stadsområdesnämnden framställde de yrkanden som hade angetts i ansökan om stämning och A.A:s ombud framställde A.A:s inställning i enlighet med svaromålet. Nathalie Dahlén förde därefter enskilda samtal med parterna i syfte att nå en överenskommelse.

I protokollet från den muntliga förberedelsen antecknades följande:

Överenskommelse

Stadsområdesnämnden [...] åtar sig att snarast påbörja arbete i syfte att få till stånd umgänge mellan D. och G.A. Ärendet kommer att hanteras med förtur. Stadsdelsnämnden [...] begär ingen prövning av det interimistiska yrkandet innan nästa planerade muntliga förberedelse den 27 januari 2016.

Tingsrätten avkunnar härefter i parternas och ombudens närvaro följande

BESLUT

1. Tingsrätten kallar parterna till en ny muntlig förberedelse **onsdagen den 27 januari 2016, kl. 09.00**, för att utvärdera arbetet under överenskommelsen ovan.

I ett beslut den 18 december 2015 ändrade Hovrätten över Skåne och Blekinge tingsrättens beslut om god man på så sätt att hovrätten entledigade G.A. från uppdraget som god man och i stället förordnade G.M.L. till detta uppdrag. I skälen för beslutet angav hovrätten bl.a. att det rådde djupgående motsättningar mellan å ena sidan I.A.A. och å andra sidan G.A. och A.A:s närmaste anhöriga i frågan om överflyttande av vårdnaden om D. till I.A.A. och att A.A:s verkliga vilja i denna fråga inte var klarlagd.

I en skrift som kom in till tingsrätten den 21 december 2015 meddelade A.A:s ombud att I.A.A. hade fört fram att han inte var intresserad av att delta i samarbetssamtal. Den 28 december 2015 meddelade stadsområdesnämnden att det inte fanns någon person som hade juridisk möjlighet att ställa D. i kö till en förskola eftersom det saknades en beslutsför vårdnadshavare.

Den 27 och 29 januari 2016 höll tingsrätten (rådmannen Anna Täcklind) ytterligare ett sammanträde för muntlig förberedelse i målet. Parterna framställde samma yrkanden och inställning till yrkandena som tidigare. Vidare förde Anna Täcklind enskilda samtal med parterna i syfte att nå en överenskommelse, vilken inte nåddes. Anna Täcklind förklarade avslutningsvis att tingsrätten skulle fatta ett interimistiskt beslut i frågan om vårdnaden om D. efter att viss kommunikering med parterna hade skett.

I en skrivelse till tingsrätten den 8 februari 2016 gjorde A.A. gällande att hon inte var varaktigt förhindrad att utöva vårdnaden om D., och att det i varje fall var lämpligare att vårdnaden flyttades över till en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare i stället för till I.A.A.

I en skrivelse till tingsrätten den 10 februari 2016 uppgav stadsområdesnämnden att förutsättningarna för att flytta över vårdnaden om D. till I.A.A.

var uppfyllda. Nämnden framhöll samtidigt vikten av att ett interimistiskt beslut fattades i avvaktan på ett slutligt beslut.

I ett interimistiskt beslut den 19 februari 2016 förordnade Anna Täcklind att I.A.A. skulle ha vårdnaden om D. Samtidigt beslutades att någon ytterligare utredning i frågan om vårdnaden inte skulle hämtas in. I skälen för beslutet angav Anna Täcklind bl.a. följande:

Det nu sagda innebär att A.A. – i vart fall för närvarande – får anses vara varaktigt förhindrad att utöva vårdnaden om D. D. är alltså i dagsläget i behov av en annan vårdnadshavare än sin mor.

Frågan är då vem vårdnaden ska flyttas över till. I en situation som denna finns det en presumtion för att vårdnaden ska flyttas över till den andre föräldern, i detta fall I.A.A. [...] Den konflikt som nu finns innebär dock inte att I.A.A. inte är lämpad att ta hand om sin son. I.A.A. ska därför interimistiskt ha vårdnaden om D.

Utredning

Ett dagboksblad och vissa handlingar i tingsrättens mål hämtades in och granskades.

JO uppmanade därefter Malmö tingsrätt att lämna upplysningar om handläggningen av det interimistiska yrkandet om överflyttande av vårdnaden om D. till I.A.A. samt handläggningstiden för detta yrkande.

Lagmannen Eva Wendel Rosberg uppgav i ett yttrande följande:

Bifogat finns en utförlig redogörelse över handläggningen av målet. Redogörelsen har sammanställts av den ansvariga domaren, rådmannen Anna Täcklind.

Redogörelsen visar att det är ett mål av mycket speciell karaktär. Min bedömning är att det, med den beskrivna bakgrunden, inte framstår som en oförsvarligt lång tid innan ett interimistiskt beslut angående överflyttning av vårdnaden meddelades.

Till yttrandet fogades rådmannen Anna Täcklinds redogörelse enligt följande:

Jag har, i egenskap av ansvarig domare för målet, getts tillfälle att lämna synpunkter. Eftersom målet även i vissa avseenden har beretts av handläggare respektive av rådmannen Nathalie Dahlén har jag, i de delar de berörts, inhämtat deras synpunkter om målets handläggning.

Målet inleddes vid tingsrätten den 15 juli 2015. Stadsområdesnämnd Innerstaden i Malmö stad (nedan nämnden) yrkade – även interimistiskt – att tingsrätten skulle förordna att vårdnaden om D., född 2014, skulle överflyttas från vårdnadshavaren A.A. till I.A.A. såsom vårdnadshavare enligt 6 kap. 8 a § föräldrabalken. Målet gäller frågan om A.A. – som skadats svårt vid en trafikolycka – är varaktigt förhindrad att utöva vårdnaden om D. och att det inte är lämpligare att vårdnaden flyttas över till någon annan än I.A.A., D:s far. Målet lottades – efter omfördelning från annan avdelning – den 16 juli 2015 in på min enhet och har alltsedan dess – med något undantag som framgår nedan – handlagts av mig. Det noterades samma dag att det vid en annan avdelning vid domstolen fanns ett pågående tvistigt ärende (Å 4851-15) angående förordnande av god man för A.A. och att A.A:s mor genom interimistiskt beslut den 11 juni 2015 hade förordnats som god man för henne. Tingsrättens beslut om detta lades in i akten. Det noterades även i ärendemeningen i vårt datahanteringssystem i godmans-ärendet att information skulle ske till ”min” avdelning när slutligt beslut i

fråga om god man meddelades med anledning av det pågående målet om överflyttning av vårdnad.

Stämning utfärdades mot A.A. den 21 juli 2015 med uppgift om att svaromål skulle komma in 30 dagar efter mottagandet av stämningen. Den längre svarsfristen än sedvanliga 14 dagar berodde på dels att det var sommartid med där förknippade ledigheter, dels att tingsrätten ville invänta besked i fråga om slutligt beslut i godmansärendet. En vecka senare, den 28 juli 2015, anmälde sig advokaten K.N. som ombud för svaranden varpå relevanta handlingar skickades över till henne. Den 9 september 2015 var handläggare i kontakt med nämndens ombud, stadsjuristen M.E., som uppgav att hon inte hade någon erinran mot att tingsrätten först avgjorde frågan om godmanskap innan förevarande mål sattes ut till muntlig förberedelse. Den 16 september 2015 inkom svaromål. Kort tid därefter, den 21 september 2015, förelades nämnden att yttra sig över svaromålet. Den 22 september 2015 fattade tingsrätten slutligt beslut i ovan nämnda ärende om god man varvid det beslutades att A.A:s mor skulle vara god man för A.A. Denna information kom undertecknad till del den 24 september 2015 varpå det samma dag kallades till muntlig förberedelse i detta mål. Dag för sammanträdet bestämdes – efter förfrågan med förslag på för ombuden lämpliga dagar – till den 25 november 2015. Vad ansvarig handläggare kan minnas lämnades förslag på tider för sammanträde även i tiden före den 25 november 2015 men att något av ombuden inte kunde delta förrän det datum som kom att bestämmas. Nämnden kom den 11 november 2015 in med yttrande över svaromålet. Den 17 november 2015 begärde A.A:s ombud att flytta den muntliga förhandlingen p.g.a. att hon blivit upptagen i ett stort brottmål. Det planerade sammanträdet ställdes därför in och sattes dagen därpå ut på nytt till den 11 december 2015.

Vid muntlig förberedelse den 11 december 2015 var rådmannen Nathalie Dahlén ordförande. Av protokollet framgår att ordföranden förde enskilda samtal med parterna i syfte att nå en överenskommelse. Det träffades en överenskommelse som innebar att nämnden åtog sig att snarast påbörja arbete i syfte att få till stånd umgänge mellan D. och A.A:s mor, att ärendet skulle hanteras med förtur och att nämnden inte begärde någon prövning av det interimistiska yrkandet innan nästa inplanerade muntliga förberedelse den 27 januari 2016. Ytterligare skriftväxling förekom sedan mellan parterna. I skrift från nämnden daterad den 28 december 2015 angav ombudet att hon varit i kontakt med förskoleförvaltningen i Malmö stad och med sonens gode man rörande frågan om att ställa D. i kö till förskolan och då fått besked om att det inte var möjligt förrän det fanns en beslutsför vårdnadshavare, ett beslut som enligt henne därför inte kunde fattas av A.A:s och D:s förordnade gode män. Den 18 december 2015 beslutade Hovrätten över Skåne och Blekinge att ändra tingsrättens beslut om att A.A. skulle ha sin mor som god man för henne och förordnade i stället en utomstående person som god man.

Vid muntlig förberedelse den 27 januari 2016 verkade tingsrätten för att hitta en överenskommelse mellan parterna och beslöt i samråd med dem att hålla en fortsatt muntlig förberedelse två dagar senare, den 29 januari 2016, då I.A.A. hade möjlighet att delta. Nämndens ombud M.E. hade dessförinnan varit i kontakt med I.A.A. och frågat om han önskade delta, något han förklarade att han var villig till. Den 29 januari 2016 hölls en fortsatt muntlig förberedelse då det kunde konstateras att någon överenskommelse mellan parterna inte kunde nås. Sammanträdet avslutades med beskedet att tingsrätten skulle fatta interimistiskt beslut i fråga om vårdnad samt även ta ställning till en av A.A. framställd begäran om kompletterande utredning. Eftersom A.A:s ombud K.N. ville komma in med kompletterande uppgifter bestämde tingsrätten – i samråd med parterna – att K.N. skulle komma in med yttrande senast fredagen den 5 februari 2016 och att nämndens ombud M.E. fick tillfälle att yttra sig över motpartens yttrande senast tisdagen den

9 februari 2016. K.N. lämnade in yttrande – efter tjänstetidens slut – den dag som överenskommit. Handlingen kom därför att sändas över till nämnden först den 8 februari 2016 varför nämnden medgavs anstånd med att komma in med sitt yttrande till den 11 februari 2016, något som också skedde.

Tingsrätten fattade den 19 februari 2016 beslut i målet varvid tingsrätten dels interimistiskt tillerkände I.A.A. vårdnaden om D., dels beslutade att inte inhämta någon ytterligare utredning i fråga om vårdnad. Samma dag skickade tingsrätten ut föreläggande till parterna att komma in med bevisuppgift senast den 4 mars 2016. Bevisuppgifter har nu kommit in på ömse sidor och tingsrätten har bestämt tid för huvudförhandling till den 26 april 2016.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att målet inte är ett sedvanligt tvistigt vårdnadsmål. Det är här fråga om en ung kvinna, A.A., som skadats mycket svårt vid en trafikolycka där nämnden har gjort gällande att hon är varaktigt förhindrad att ta hand om sitt barn och att vårdnaden därför bör överflyttas till barnets far. Det finns djupgående motsättningar mellan å ena sidan A.A:s familj och släkt och å andra sidan hennes sambo I.A.A., tillika far till D. Detta har bl.a. framkommit i utredningen i målet och i besluten i det refererade godmansärendet. Jag har därför i inledningsskedet ansett att det varit angeläget att beslutet om vem som skulle vara god man för A.A. skulle avgöras innan interimistiskt beslut i fråga om vårdnad skulle fattas i detta mål, en uppfattning som nämnden inte haft något att erinra emot. Så snart det fattats slutligt beslut i ärendet om god man har tingsrätten satt ut målet till muntlig förberedelse. Att den inplanerade muntliga förberedelsen sedan kom att skjutas fram är något tingsrätten inte kunnat råda över. Tingsrätten har därefter hållit sammanlagt tre muntliga förberedelser – den 11 december 2015 samt den 27 och 29 januari 2016. Rådmanen Nathalie Dahlén var ordförande vid det första sammanträdet och jag vid de två sistnämnda. A.A:s mor var närvarande vid samtliga muntliga förberedelser och I.A.A. vid den sista. Det har enligt min mening funnits goda skäl, inte minst mot bakgrund av de djupa motsättningar som förekommer, att undersöka möjligheten av att hitta lösningar utöver det sedvanliga, allt för D:s bästa. Då det kunnat konstateras att en överenskommelse inte kunnat nås har tingsrätten fattat interimistiskt beslut. Det nu sagda är skälet till varför det dröjt längre än vanligt innan tingsrätten fattat interimistiskt beslut.

Ett nytt dagboksblad hämtades in från tingsrätten. Av detta framgick att den planerade huvudförhandlingen den 26 april 2016 ställdes in och att en ny huvudförhandling planerades till den 7 september 2016, vilken genomfördes. Dom i målet meddelades den 21 september 2016. A.A. överklagade domen till Hovrätten över Skåne och Blekinge.

Rättslig reglering

Den som har vårdnaden om ett barn har ett ansvar för barnets personliga förhållanden och ska se till att barnets behov av omvårdnad, trygghet och god fostran blir tillgodosedda. Barnets vårdnadshavare ansvarar även för att barnet får den tillsyn som behövs med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter. Vårdnadshavaren ska också se till att barnet får tillfredsställande försörjning och utbildning. Det är vidare vårdnadshavarens ansvar att ha uppsikt över barnet eller vidta andra åtgärder i syfte att hindra att barnet orsakar skada för någon annan (6 kap. 2 § FB).

Barnets förmyndare har att företräda barnet i ekonomiska frågor. Normalt är barnets vårdnadshavare också barnets förmyndare (10 kap. 2 § FB).

Ett barn står från födseln under vårdnad av båda föräldrarna om de är gifta med varandra. Om föräldrarna inte är gifta med varandra blir mamman ensam vårdnadshavare från barnets födelse (6 kap. 3 § FB).

Enligt 6 kap. 8 a § andra stycket FB ska rätten flytta över vårdnaden från den förälder som är ensam vårdnadshavare och varaktigt förhindrad att utöva vårdnaden till den andre föräldern eller – om det är lämpligare – till en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare. Frågor om ändring i vårdnaden enligt denna bestämmelse prövas, enligt tredje stycket, endast på talan av en socialnämnd och handläggs i domstolen som ett s.k. indispositivt tvistemål, se 6 kap. 17 § FB.

I ett mål om vårdnad får rätten om det behövs besluta om vårdnaden för tiden intill 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 s.k. interimistiskt beslut), se 6 kap. 20 § FB.

I 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen, RF, finns ett uttryckligt krav på att en rättegång ska genomföras inom skälig tid. Vidare anges i 42 kap. 6 § tredje stycket rättegångsbalken, RB, att rätten ska driva förberedelsen i ett tvistemål med inriktning på ett snabbt avgörande. Denna förpliktelse ska rätten fullgöra genom formell och materiell processledning. Rätten ska alltså dels styra upp processens yttre ramar, dels verka för att tvistefrågorna blir klarlagda.

Förberedelsen sker vid ett sammanträde eller genom skriftväxling eller annan handläggning. Om det är lämpligt får olika former av förberedelse förenas, se 42 kap. 9 § första stycket RB. Rätten ska successivt besluta om de olika åtgärder som behövs under förberedelsen och efter hand avgöra vilken form förberedelsen bör ha i olika skeden. När ett skriftligt svaromål har kommit in till rätten ska ett sammanträde hållas så snart som möjligt om det inte med hänsyn till målets beskaffenhet är lämpligare med fortsatt skriftväxling, se 42 kap. 9 § tredje stycket RB. Det är viktigt att rätten agerar med fasthet vid den formella och materiella processledningen och hela tiden är aktiv under förberedelsen.

Utöver kravet på ett snabbt avgörande ska rätten, om det inte är olämpligt med hänsyn till målets beskaffenhet och övriga omständigheter, verka för att parterna förlikas eller på annat sätt uppnår en samförstånds lösning, se 42 kap. 17 § första stycket RB.

I ett beslut den 5 april 2017 anförde *JO Lindström* följande.

JO:s bedömning

Målet var brådskande

Som framgår av redogörelsen för den rättsliga regleringen bygger regelverket på att alla barn har vårdnadshavare som tar ansvar för barnets personliga förhållanden och som dessutom i regel är förmyndare för barnet. Det betyder att det aktuella målet – där det var fråga om att utse en vårdnadshavare för ett barn som i praktiken hade stått utan en vårdnadshavare i omkring fem månader – var brådskande och att det därför skulle ha handlagts med förtur när det kom in till domstolen den 15 juli 2015. Och naturligtvis skulle tingsrätten ha vinnlagt

sig om att så snart som det var möjligt ta ställning till yrkandet om ett interimistiskt beslut i frågan. Jag anser inte att hanteringen av ärendet om utseende av en god man för A.A. borde ha föranlett tingsrätten att avvakta med handläggningen av vårdnadsålet.

Det inledande skedet

Mot den angivna bakgrunden fanns det alltså anledning för tingsrätten att hålla ett högt tempo i handläggningen redan från början. Men i stället präglades den inledande handläggningen av en påtaglig senfärdighet. Stämningsansökan kom in till tingsrätten den 15 juli 2015 men tingsrätten utfärdade inte stämning förrän sex dagar senare, den 21 juli 2015. I stämningen fick svaranden en med tanke på målets karaktär alldeles för lång tid på sig att svara, 30 dagar. Och trots den generöst tilltagna svarsfristen kom svaret inte in till tingsrätten förrän den 16 september 2015. Såvitt utredningen ger vid handen ledde svarandens dröjsmål med att ge in sitt svaromål inte till några åtgärder från tingsrättens sida. Det är svårt att förstå varför tingsrätten inte höll ett högre tempo under målets inledningskede.

Tingsrätten har brustit i skyldigheten att skyndsamt sätta ut målet till muntlig förberedelse

Den 16 september 2015 kom alltså till slut det skriftliga svaromålet in till tingsrätten. Uppenbarligen bedömde tingsrätten att målet då ännu inte var så berett att det gick att meddela ett interimistiskt beslut. Som framgått är huvudregeln att tingsrätten ska hålla ett sammanträde så snart som möjligt när det skriftliga svaromålet har kommit in. För att ett sammanträde ska kunna hållas så snart som möjligt måste naturligtvis kallelserna till sammanträdet skickas ut så snart som möjligt. Det är därför svårt att förstå att det tog hela åtta dagar innan tingsrätten den 24 september 2015 skickade kallelser till parterna. Och det är ännu svårare att förstå att dagen för sammanträdet bestämdes till den 25 november 2015 – mer än fyra månader efter det att stämningsansökan hade kommit in till tingsrätten.

Olyckligtvis blev tingsrätten senare tvungen att skjuta på sammanträdet till den 11 december 2015. Jag har inga synpunkter på att tingsrätten i det läget valde att tillmötesgå A.A:s ombud.

Sammanträdet den 11 december 2015 och frågan om ett umgänge mellan barnet och barnets mormor

I protokollet från sammanträdet för muntlig förberedelse den 11 december 2015 anges att stadsområdesnämnden framställde sina yrkanden och grunder i enlighet med sin ansökan om stämning och att advokaten K.N. framställde A.A:s inställning och grunder i enlighet med sitt svaromål. Efter detta anges i protokollet att ordföranden, rådmannen Nathalie Dahlén, förde enskilda samtal med parterna i syfte att nå en överenskommelse. Det antecknades därefter att parterna träffade en överenskommelse om att nämnden åtog sig att snarast påbörja ett arbete i syfte att få till stånd ett umgänge mellan D. och G.A. (D:s mormor), att det ärendet skulle handläggas med förtur och att nämnden inte

begärde en prövning av det interimistiska yrkandet före nästa planerade muntliga förberedelse den 27 januari 2016.

I protokollet saknas det en uppgift om vem som tog upp frågan om ett umgänge mellan D. och hans mormor G.A. eller om detta fördes in i målet av tingsrätten själv.

Jag har naturligtvis inga synpunkter på att D. skulle ha ett umgänge med sin mormor. Det kan självklart vara betydelsefullt att ett barn får tillgång till samtliga medlemmar i sin familj i en så tragisk och allvarlig situation som det var fråga om för D. Även om tingsrätten fann det angeläget att ett umgänge skulle ske med G.A. är regleringen emellertid sådan att frågan om ett umgänge mellan ett barn och en mor- eller farförälder endast kan prövas på talan av en socialnämnd (6 kap. 15 a § andra stycket FB). Någon sådan talan framställde stadsområdesnämnden varken i sin ansökan om stämning eller i senare inlagor.

När sammanträdet hölls den 11 december 2015 hade det gått nästan fem månader sedan stadsområdesnämnden ansökte om stämning. Enligt min mening borde tingsrätten ha meddelat ett interimistiskt beslut om vårdnaden i anslutning till sammanträdet. I stället sköt tingsrätten handläggningen framför sig ytterligare en och en halv månad för hantering av en fråga där det såvitt framgår av utredningen inte ens fanns ett yrkande framställt.

Handläggningen under tiden den 27 januari–19 februari 2016

När tingsrätten höll förberedelsesammanträden den 27 och 29 januari 2016 hade målet pågått i nästan sex månader utan att tingsrätten hade tagit ställning till stadsområdesnämndens yrkande om ett interimistiskt beslut. Det borde ha framstått som uppenbart att ett sådant beslut måste fattas i anslutning till det sista sammanträdet. Trots det tillät tingsrätten ytterligare skriftväxling i frågan och meddelade inte sitt interimistiska beslut förrän den 19 februari 2016, alltså tre veckor efter det avslutande sammanträdet och sju månader efter det att yrkandet hade framställts.

Sammanfattning

En rättegång om vårdnad kan ibland dra ut på tiden. Därför finns möjligheten för rätten att meddela ett interimistiskt beslut om det är nödvändigt för att tillfälligt lösa en akut situation. Det ligger i sakens natur att det interimistiska beslutet i regel ska meddelas så snabbt som möjligt under den inledande handläggningen av vårdnadsmålet. Det krävs att motparten får möjlighet att yttra sig över begäran om ett interimistiskt beslut men i övrigt finns inga särskilda handläggningsregler.

I det nu aktuella fallet tog det tingsrätten över sju månader att ta ställning till stadsområdesnämndens yrkande om ett interimistiskt beslut. Det är en orimligt lång tid. Barnet D. hade varit utan en fungerande vårdnadshavare i flera månader innan talan väcktes och uppenbarligen krävde hänsynen till hans bästa att han fick en vårdnadshavare som kunde ta ansvar för honom och exempelvis ställa honom i kön till förskolan. Den långsamma hanteringen av det interimistiska yrkandet kan inte anses ha varit förenlig med D:s bästa.

I yttrandet från tingsrätten hänvisas till djupa motsättningar och behov av att hitta lösningar utöver det sedvanliga som förklaring till att handläggningen drog ut på tiden. Jag har förståelse för att tingsrätten i sin handläggning av målet velat medverka till en lösning som haft förutsättningar att bilägga motsättningarna. Men det får anses framgå av utredningen att fokus för handläggningen i någon mån har förskjutits från att pröva stadsområdesnämndens vårdnadsyrkande till att få till stånd ett umgänge mellan D. och hans mormor, något som låg vid sidan av målet. Detta förefaller ha varit den främsta orsaken till att handläggningen tog så lång tid. Därtill kommer att tingsrätten arbetat påfallande långsamt med målet framför allt under tiden fram till det första förberedelsesammanträdet.

Tingsrätten ska kritiseras för den långsamma handläggningen av det interimistiska vårdnadsyrkandet.

Ärendet avslutas.

Uttalanden om hur en domstol bör hantera information om en advokat som är uppsatt på tingsrättens förordnandelistor över bl.a. offentliga försvarare när den ska pröva advokatens lämplighet enligt 21 kap. 5 § rättegångsbalken

(Dnr 7527-2015)

Beslutet i korthet: I Göteborgs tingsrätt tillämpas ett system med listor över advokater som kan ta emot uppdrag som offentlig försvarare. Till följd av kritiska synpunkter på en av dessa advokater meddelade lagmannen att advokaten skulle tas bort från tingsrättens samtliga s.k. förordnandelistor.

I JO:s beslut får lagmannen kritik för sin hantering av informationen om advokaten. Om lagmannen ansåg att det fanns substans i synpunkterna på advokaten borde han enligt JO ha sett till att kvalitetssäkrad information om synpunkterna hade vidarebefordrats till de anställda vid tingsrätten som har till uppgift att förordna offentliga försvarare. De hade sedan fått beakta informationen vid den lämplighetsprövning som de ska göra vid förordnanden av offentliga försvarare enligt 21 kap. 5 § rättegångsbalken.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde advokaten Björn S. klagomål mot den dåvarande lagmannen vid Göteborgs tingsrätt Ralf G. Larsson.

Björn S. uppgav att han hade fått ett beslut från lagmannen som innebar att han formlöst inte längre skulle förordnas som offentlig försvarare, med undantag för de tillfällen när den misstänkte begärde honom. Någon beslutsmotivering eller överklagandehänvisning hade han inte fått.

Tillsammans med anmälan lämnade Björn S. en skrivelse från Ralf G. Larsson till Björn S., daterad den 10 november 2015, med följande lydelse:

Björn S.,

Tingsrätten har mottagit din skrivelse daterad den 28 oktober 2015. Tingsrättens uppfattning är alljämt att du inte bör finnas upptagen på tingsrättens förordnandelistor. Du kommer därför att tas bort från samtliga förordnandelistor.

Vi ber dig dock notera att detta inte innebär något hinder mot att du förordnas i mål och ärenden där du blivit begärd. I dessa fall kommer din lämplighet att prövas i varje särskilt fall. Att du inte längre finns upptagen på tingsrättens förordnandelistor innebär endast att tingsrätten inte kommer att förordna dig i de fall då det inte finns ett begärt ombud.

Ralf G. Larsson
lagman

Tillsammans med anmälan lämnade Björn S. även en skrivelse från Björn S. till Ralf G. Larsson, daterad den 19 november 2015, med följande lydelse:

Med hänvisning till dagens telefonsamtal anföres följande. Undertecknad har mottagit din skrivelse av den 10 november 2015, med enligt mitt sätt att se det hela, ett grundlöst beslut att jag ska tas bort från tingsrättens listor för förordnande som offentlig försvarare.

Sådant beslut om yrkesförbud får för mig omfattande konsekvenser i personligt och ekonomiskt avseende.

Jag vill i första hand vänligen be dig att ompröva beslutet.

Jag vill i andra hand vänligen be dig att skyndsamt redovisa beslutsmotivering och besvärshänvisning, enligt Chefsjustitieombudsmannens beslut den 30 augusti 2007 med diarienummer 5062-2005.

Med vänlig hälsning

Björn S.
Advokat

Utredning

Inhämtade handlingar

Handlingar i tingsrättens administrativa ärende 0186/2015 begärdes in och granskades. Av handlingarna framgick bl.a. följande:

Den 20 oktober 2015 skickade Ralf G. Larsson en skrivelse till Björn S. med följande lydelse:

Fråga har uppkommit angående din lämplighet att finnas upptagen på tingsrättens förordnandelistor. Detta mot bakgrund av vad som framgår av bifogad dom (rubriken ”Ersättning till försvarare”), bifogat protokoll från Advokatsamfundet och synpunkter från rådmän vid tingsrätten.

Innan tingsrätten vidtar åtgärder ges du möjlighet att yttra dig i frågan. Ditt yttrande ska ha kommit in senast den 3 november 2015.

I en skrivelse daterad den 28 oktober 2015 yttrade sig Björn S.

Den 20 november 2015 skickade Ralf G. Larsson en skrivelse till Björn S. där det stod att tingsrätten stod fast vid bedömningen att Björn S. inte längre skulle vara uppsatt på tingsrättens förordnandelistor. I skrivelsen redovisade Ralf G. Larsson de anmärkningar som hade riktats mot Björn S. Skrivelsen avslutades på följande sätt:

Allt det som tagits upp ovan visar på att du inte håller för den kvalitetskontroll som jag i egenskap av lagman måste göra för var och en av de som ska tas med på våra olika förordnandelistor.

Slutligen följer av Justitieombudsmannens beslut från den 19 december 2014, dnr 3586-2013, att tingsrättens beslut inte är möjligt att överklaga.

JO:s remiss och tingsrättens svar

Tingsrätten uppmanades att lämna upplysningar och yttra sig över vad som hade förts fram i anmälan. Berörd befattningshavare skulle ges tillfälle att lämna synpunkter och domstolen skulle vidare redovisa sin bedömning av det som kommit fram.

Tingsrätten (tillförordnade lagmannen Jennie Mellbin) lämnade följande yttrande tillsammans med ett underyttrande från Ralf G. Larsson:

Tingsrättens bedömning av förordnandelistor

Till offentlig försvarare förordnas en advokat som är lämplig för uppdraget. I de fall det inte finns önskemål om att en särskild advokat ska förordnas ankommer det på tingsrätten att välja vem som ska förordnas (21 kap. 5 § rättegångsbalken). Som ett internt arbetsredskap har tingsrätten upprättat s.k. förordnandelistor över de personer som anmält intresse att åta sig uppdrag från tingsrätten. Listan är ett hjälpmedel i arbetet med att förordna offentliga försvarare men den innebär naturligtvis inte något förbud mot att förordna en lämplig person som inte finns med på listan. Utöver att förenkla arbetet med förordnandena syftar listorna till att borga för en jämn fördelning av de uppdrag tingsrätten har att dela ut.

— — —

En person som förts upp på en förordnandelista kan tas bort därifrån om han eller hon inte längre bedöms lämplig. En ny lämplighetsprövning kan initieras av t.ex. anmärkningar från tingsrättens anställda, domstolsaktörer eller från advokatsamfundet. Om en person som finns med på en lista inte längre bedöms lämplig meddelar tingsrätten personen att denne ska tas bort från förordnandelistan. Detta hindrar emellertid inte att personen på nytt anmäler intresse för att föras upp på listan eller att personen förordnas som offentlig försvarare efter begäran.

Ett upptagande på listan är alltså inte något krav för att kunna förordnas som offentlig försvarare. Om en aktör önskar att en viss person ska förordnas är det upp till ansvarig domare att göra en bedömning av lämpligheten hos den person som blivit önskad. När en misstänkt/tilltalad själv har föreslagit en advokat som offentlig försvarare bör den önskade förordnas om det inte finns särskilda skäl mot det. Det gäller alltså även om advokaten inte finns upptagen på listan. Kriterierna för att bli upptagen på listan kan således inte innebära att tingsrätten förhindrar någon från att bli förordnad för uppdrag.

När det gäller skälet till varför advokaten Björn S. tagits bort från tingsrättens förordnandelista över offentliga försvarare hänvisas till vad Ralf G. Larsson angivit i sitt yttrande jämte därtill bifogade brev, se bilaga 1.

Tingsrättens bedömning i frågan om utelämnandet av överklagandehänvisning

Advokaten Björn S. har i sin JO-anmälan även riktat kritik mot att han inte fått någon hänvisning till hur han ska överklaga beslutet att ta bort honom från förordnandelistan. Han har härvid gjort gällande att överklagandehänvisning ska ske enligt 12 kap. 6 § rättegångsbalken jämförd med 49 kap. 5 § 1 st. rättegångsbalken i analog tillämpning.

Tingsrätten har inte fattat något beslut att avvisa eller på annat sätt förklara advokaten Björn S. som obehörig enligt bestämmelserna i rättegångsbalken. Inget hindrar att advokaten Björn S. på begäran av aktör förordnas som offentlig försvarare. Han är således inte betagen rätten att ta uppdrag som offentlig försvarare. Den omständigheten att en person tas bort från förordnandelistan kan inte likställas med ett beslut om att avvisa eller olämplighetsförklara ett ombud. Ralf G. Larsson har, i anslutning till att han fattat beslutet att ta bort advokaten Björn S. från förordnandelistan, lämnat beskedet att det inte är ett överklagbart beslut och i linje därmed har någon överklagandehänvisning inte lämnats.

Ralf G. Larsson uppgav följande:

Tingsrättens motivering för att inte längre föra upp advokat Björn S. på tingsrättens förordnandelistor för bl.a. offentliga försvarare framgår av i ärendet bifogade svar till honom den 10 och 20 november 2015.

Göteborgs tingsrätt har en förteckning över advokater m.fl. (nedan listorna) som kan förordnas som offentlig försvarare eller målsägandebiträde i de fall tilltalad/anhållen resp. målsägande inte själv har något förslag på försvarare/målsägandebiträde. Listorna finns för att uppdragen ska kunna fördelas rättvist mellan advokater och andra jurister som har verksamhet i tingsrättens domsaga. När tingsrätten förordnar en advokat eller jurist som finns upptagen på listorna görs i praktiken ingen särskild kontroll av lämpligheten hos den som förordnas. Den kontrollen har i stället gjorts i samband med att advokaten/juristen förts in på listan.

Avsikten är att de advokater och jurister som finns upptagna på listorna ska vara lämpliga för de uppdrag som tingsrätten fördelar.

Tingsrätten har inte fattat något beslut som är överklagbart utan prövar fortlöpande vem som ska vara med på tingsrättens listor. Advokat Björn S. är inte heller betagen rätten att ta uppdrag som offentlig försvarare e.d. om det är någon som begär att han ska förordnas. Varje domare prövar därvid självständigt en sådan begäran.

Björn S. har fått de svar som framgår i de ovan omnämnda och bifogade breven till honom 2015-11-10 och 2015-11-20.

Björn S. kommenterade tingsrättens remissvar.

Rättslig reglering m.m.

Relevant lagstiftning

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen, RF, ska domstolar i sin verksamhet iakttä saklighet och opartiskhet. Det betyder bl.a. att när tingsrätten utser personer till uppdrag som t.ex. offentlig försvarare ska den vägledas av lagens krav på att den som utses ska vara lämplig och att tingsrätten i sitt arbete inte får göra en omotiverad skillnad mellan personer som vill komma i fråga för dessa uppdrag.

Den som misstänks för ett brott kan få hjälp i rättegången av en försvarare. Huvudregeln i 21 kap. 3 § rättegångsbalken, RB, är att det är den misstänkte själv som utser sin försvarare. Beträffande kvalifikationskraven för försvarare som den misstänkte utser och rättsens möjlighet att avvisa sådana försvarare gäller samma regler som för rättegångsombud.

Om den misstänkte själv inte har utsett en försvarare, kan rätten utse en offentlig försvarare åt honom eller henne (21 kap. 3 a § och 4 § RB).

Till offentlig försvarare ska, enligt huvudregeln i 21 kap. 5 § första stycket RB, förordnas en advokat som är lämplig för uppdraget. Har den misstänkte själv föreslagit någon som är behörig för uppdraget ska, enligt 21 kap. 5 § andra stycket RB, han eller hon förordnas om det inte finns särskilda skäl mot det.

Av 21 kap. 6 § RB framgår att ett förordnande av en offentlig försvarare får återkallas av rätten, om behovet av offentlig försvarare upphör eller något annat giltigt skäl föreligger. Ett skäl kan vara att försvararen inte utför försvaret med tillräcklig omsorg eller på annat sätt åsidosätter sina plikter som försvarare.

Rättens beslut att avslå en begäran om offentlig försvarare eller att förordna någon annan än den som föreslagits av den misstänkte kan överklagas (49 kap. 5 § 7 RB).

Uttalanden av JO och JK

JO har vid flera tillfällen haft anledning att ta ställning till frågor om fördelningen av offentliga uppdrag mellan praktiserande jurister.

Ett ärende (JO 2008/09 s. 36, dnr 5062-2005) gällde en advokat som tidigare hade förordnats som offentlig försvarare men som efter att ha utfört uppdrag inte hade ansetts lämplig att få fler uppdrag, dvs. ett ärende liknande det som Björn S. nu har anmält till JO. I det ärendet uttalade JO att det inte får förekomma att en domstol formlöst förklarar en advokat obehörig att ta emot uppdrag som offentlig försvarare. Ett sådant ställningstagande måste grundas på sakliga skäl som anges i ett beslut som kan bli föremål för överprövning.

Ett annat ärende (JO 2010/11 s. 308, dnr 1046-2009) gällde Migrationsverkets förklaring att en advokat tills vidare inte skulle komma att förordnas som offentligt biträde. JO uttalade att detta måste likställas med en formlös obehörighetsförklaring och för att kunna godtas måste en sådan avslutas med ett formligt beslut som kan bli föremål för överprövning.

I ytterligare ett ärende (JO 2015/16 s. 345, dnr 4500-2013) har JO gjort vissa uttalanden om Migrationsverkets förteckning över offentliga biträden som var uppsatta för uppföljning, tillsyn och kontroll. Migrationsverket hade funnit skäl att ifrågasätta en advokats lämplighet som offentligt biträde. I JO:s beslut konstaterades att Migrationsverket hade ett ansvar för att ett biträde som förordnas är tillräckligt kompetent för uppdraget och att Migrationsverket därför måste ha ett system för att ta till vara och dokumentera kunskaper om brister som visas hos ett offentligt biträde. Med hänsyn till de långtgående konsekvenser som kunde följa av att bli uppförd på en sådan förteckning var det angeläget att åtgärden var noga övervägd och sakligt motiverad. Endast omständigheter som innebar att lämpligheten måste ifrågasättas skulle noteras. Misskötsamheten hos den berörde skulle ha nått upp till en viss grad av allvar och uppgifterna måste vara preciserade och objektivt konstaterbara. Det var vidare angeläget att själva förfarandet uppfyllde grundläggande rättssäkerhetskrav. I beslutet utvecklade JO hur detta kunde säkerställas.

I tingsrättens skrivelse till Björn S. den 20 november 2015 återopades JO:s beslut den 19 december 2014 (JO 2015/16 s. 50, dnr 3586-2013). Det ärendet gällde en anmälan mot lagmannen vid Malmö tingsrätt för att hon inte hade fört upp tre biträdande jurister på en lista över lämpliga advokater och andra jurister

för uppdrag som målsägandebiträde eller särskild företrädare för barn. JO konstaterade att listan var ett ändamålsenligt verktyg för tingsrätten när det gällde att utse lämpliga personer till uppdrag som målsägandebiträde och särskild företrädare för barn samt att listan inte stred mot kravet på saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § RF. JO fann därmed ingen anledning att uttala någon kritik mot tingsrätten för hanteringen av listan.

I samma ärende hade lagmannen också anmälts för att inte ha lämnat en överklagandehänvisning till sitt ställningstagande när detta efterfrågades av de berörda. Eftersom lagmannen ansåg att det inte gick att överklaga hennes beslut kunde hon, enligt JO:s mening, inte kritiseras för att hon redovisade den uppfattningen.

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

Förordnandelistor

Tingsrätterna fattar årligen ett stort antal beslut om förordnande av offentlig försvarare. Det är angeläget att endast personer som är lämpliga utses till uppdragen. I många fall har den misstänkte inget förslag på vem som ska utses utan tingsrätten måste själv välja en lämplig person. Särskilt i storstadsområden är det många jurister som konkurrerar om dessa uppdrag och det är svårt för den enskilda beslutsfattaren att ta ställning till lämpligheten hos alla dem som teoretiskt skulle kunna komma i fråga. De flesta domstolar har därför sedan en lång tid tillbaka tillämpat en ordning där lämpliga praktiserande jurister på orten som har meddelat domstolen att de är intresserade av uppdrag har förts upp på en förordnandelista som domstolen därefter har använt när huvudmannen inte har namngivit någon särskild person att företräda honom eller henne.

Det bör också nämnas att Advokatsamfundet numera tillhandahåller förordnandelistor på praktiserande jurister som har anmält intresse att förordnas inom specifika områden, såväl juridiska som geografiska. Dessa listor uppdateras av Advokatsamfundet och finns tillgängliga på Advokatsamfundets webbplats under rubriken Uppdragslistor för domstolsförordnanden. Tingsrätterna i Stockholmsområdet (Attunda, Nacka, Solna, Stockholm och Södertörns tingsrätter) har tagit fram gemensamma riktlinjer för hur dessa förordnandelistor ska tillämpas.

I ett beslut den 24 januari 2017 anförde *JO Lindström* följande.

Bedömning

Hantering av upplysningar om en advokats lämplighet

I ett beslut den 19 december 2014 (JO 2015/16 s. 50, dnr 3586-2013) tog JO, som framkommit ovan, ställning till ett klagomål från jurister i Malmö angående en lista över lämpliga advokater och andra jurister för uppdrag som målsägandebiträde eller särskild företrädare för barn. JO kom i det ärendet fram till att listan var ett ändamålsenligt verktyg för tingsrätten när det gällde att utse lämpliga personer till uppdragen, och fann ingen anledning att uttala någon kritik mot tingsrätten för hanteringen av listan.

I det nu aktuella fallet var Björn S. alltså uppsatt på tingsrättens förordnandelista över lämpliga advokater för uppdrag som offentlig försvarare. Ralf G. Larsson hade emellertid från skilda håll fått upplysningar om Björn S. som kunde tänkas påverka bedömningen av dennes lämplighet som t.ex. offentlig försvarare. Det förekommer ibland i tingsrättsarbetet att tingsrättens domare vid handläggningen av mål gör iakttagelser som kan vara av intresse vid bedömningen av advokaters lämplighet att ta emot förordnanden för offentliga uppdrag. Frågan i detta ärende är vad tingsrätten ska göra med sådan information.

En i och för sig tänkbar lösning är att tingsrätten skulle kunna fatta ett överklagbart beslut med innebörden att advokaten för framtiden är obehörig att uppträda som försvarare vid domstolen. En sådan regel finns för rättegångsombud i 12 kap. 5 § RB. Den förutsätter för sin tillämpning att rätten i ett visst mål har gjort de iakttagelser som ligger till grund för beslutet. Genom en hänvisning i 21 kap. 3 § tredje stycket RB gäller denna bestämmelse även försvarare som har utsetts av den misstänkte (se SOU 1938:44 II s. 273, NJA II 1943 s. 282 och Gärde m.fl., Nya rättegångsbalken, Stockholm 1949, s. 265).

Någon motsvarande regel finns emellertid inte beträffande offentliga försvarare. Lagstiftaren har alltså utgått ifrån att hanteringen av frågor om lämplighet och olämplighet hos offentliga försvarare ska hanteras inom ramen för kravet på lämplighet i 21 kap. 5 § RB och möjligheten i 21 kap. 6 § RB att återkalla förordnandet för den offentliga försvararen.

Som jag ser det är det en skyldighet för tingsrätten att se till att tillgänglig och relevant information om lämplighet och olämplighet hos advokater som vill ha offentliga uppdrag används när tingsrätten fördelar uppdragen. De ovan refererade JO-besluten har inte någon annan utgångspunkt. Den kontroversiella frågan har i stället varit *hur* informationen ska användas.

Brottmålen i tingsrätterna handläggs av domare. Tingsrätten kan uppdra åt annan personal än domare att förordna offentliga försvarare i brottmålen. Vare sig det är en domare eller någon annan som beslutar, ska beslutsfattaren tillämpa regeln i 21 kap. 5 § RB om att den som förordnas ska vara lämplig för uppdraget. Det finns inga rättsliga möjligheter för exempelvis lagmannen att med bindande verkan för beslutsfattarna ange hur denna lämplighetsprövning ska utfalla.

Däremot har lagmannen både en möjlighet och en skyldighet att förse dem som förordnar offentliga försvarare med den information som de behöver för att kunna fatta riktiga beslut. När det gäller anställda som inte är domare är det

angeläget att informera dem om vilka regler som gäller. De måste också få ett besked om vilka advokater som står till förfogande för uppdrag som offentlig försvarare. Och slutligen måste de som förordnar offentliga försvarare förse med relevanta upplysningar om lämplighet och olämplighet som tingsrätten har tillgång till.

Enligt min uppfattning är det en rimlig ordning att upplysningar om advokaters lämplighet och olämplighet handhas centralt vid tingsrätten, företrädesvis av lagmannen. Lagmannen bör ta ställning till innehållet i upplysningarna. Om lagmannen finner att dessa är så konkreta och allvarliga att de bör påverka lämplighetsbedömningen inför förordnandena, bör advokaten beredas tillfälle att yttra sig över dem. På så sätt sker en kvalitetssäkring av de uppgifter som tingsrätten har tillgång till. Advokaten får därmed tillfälle att förklara sig och kan reda ut eventuella missförstånd. När advokaten har lämnat sitt yttrande görs en förnyad bedömning av advokatens lämplighet. Om det fortfarande finns skäl att ifrågasätta lämpligheten, informerar lagmannen de anställda som utser offentliga försvarare om klagomålen mot advokaten. Därvid är det angeläget att de får konkret information om vad misskötsamheten består i för att kunna göra en verklig bedömning av advokatens kvalifikationer för uppdraget. Det är också viktigt att det står klart för beslutsfattarna att uppgifterna inte är ett bindande besked från lagmannen utan endast ett beslutsunderlag vid den lämplighetsprövning som ska göras enligt 21 kap. 5 § RB.

Upplysningar om att en advokat har misskött sig är färskvara. Tingsrätten måste därför ha rutiner för att med jämna mellanrum ta ställning till om informationen om advokatens lämplighet fortfarande bör utgöra underlag för beslutsfattarna. Även denna hantering bör skötas centralt vid tingsrätten.

Bedömningen av Ralf G. Larssons åtgärder

När tingsrätten hade fått Björn S:s yttrande över klagomålen mot honom meddelade Ralf G. Larsson att Björn S. inte längre skulle vara uppsatt på tingsrättens listor över de personer som anmält intresse av att åta sig uppdrag från tingsrätten. Som framgått ovan var detta, enligt min mening, inte ett korrekt sätt att använda informationen. Björn S. ville ju fortfarande ha uppdrag från tingsrätten. Att han togs bort från listorna kunde riskera att tolkas som att Ralf G. Larsson, med bindande verkan för tingsrättens anställda, hade bestämt att Björn S. inte längre skulle få några uppdrag som offentlig försvarare. Ett sådant beslut kunde Ralf G. Larsson som jag tidigare nämnt inte fatta med rättslig verkan. Om Ralf G. Larsson ansåg att det fanns substans i klagomålen borde han alltså i stället ha vidarebefordrat informationen till tingsrättens beslutsfattare så att den kunde beaktas vid lämplighetsprövningen enligt 21 kap. 5 § RB.

Ralf G. Larsson kan inte undgå kritik för sin hantering av informationen om Björn S.

Underlåtenheten att ge en överklagandehänvisning

I en skrivelse till tingsrätten den 19 november 2015 efterfrågade Björn S. en överklagandehänvisning avseende beslutet att ta bort honom från tingsrättens

förordnandelistor. I en skrivelse den 20 november 2015 svarade Ralf G. Larsson att beslutet inte var möjligt att överklaga.

För tingsrättens hantering av listan gäller förvaltningslagen (1986:223), FL. Den myndighet som fattar ett beslut enligt FL som går en part emot och kan överklagas ska enligt 21 § andra stycket FL underrätta parten om hur han eller hon kan överklaga det. Av utredningen framgår att Ralf G. Larsson ansåg att hans beslut inte kunde överklagas. Han kan inte kritiseras för att han redovisade den uppfattningen när Björn S. begärde en överklagandehänvisning (se SOU 2010:29 s. 530).

Det kan tilläggas att om Björn S. ansåg att Ralf G. Larsson hade fattat ett beslut som gick att överklaga hade det stått honom fritt att överklaga det. Frågan om ett beslut är överklagbart avgörs av den instans som har att ta ställning till överklagandet. Eftersom FL är tillämplig, torde rätt instans ha varit Förvaltningsrätten i Göteborg (se 22 a § FL).

Hälso- och sjukvård

Utformningen av en blankett för samtycke till utredningsåtgärder vid läkemedelsassisterad behandling mot opiatberoende

(Dnr 5818-2015)

Beslutet i korthet: I utredningar inför läkemedelsassisterad behandling mot opiatberoende (ofta kallat metadonprogram) behöver vårdgivaren i regel hämta in uppgifter om patienten från andra myndigheter. Kliniken kan också behöva ta kontakt med bl.a. patientens anhöriga och arbetsgivare. Informationen som hämtas in är integritetskänslig och omfattas ofta av sekretess. Det krävs därför att patienten samtycker till utredningskontakterna. I beslutet gör JO vissa principiella uttalanden som tar sikte på hur kliniker bör gå till väga för att inte i onödan inkräkta på patientens integritet. Vårdgivaren bör bl.a. se till att det samtycke som hämtas in inte blir mer omfattande än vad som är nödvändigt för utredningen. JO uttalar vidare att det inte är lämpligt att kliniker använder sig av informationsmaterial eller blanketter som ger intryck av att samtycke till utredningskontakter är en förutsättning för att behandling ska komma till stånd.

Landstinget Dalarna kritiserar för utformningen av en blankett för samtycke till utredningsåtgärder. Region Östergötland kan inte undgå kritik för att ha använt ett olämpligt formulerat informationsmaterial.

Anmälan

I en anmälan till JO anförde G.B. bl.a. att det vid ett stort antal kliniker som erbjuder läkemedelsassisterad behandling mot opiatberoende förekommer att vårdgivaren, som villkor för att genomföra behandlingen, kräver att patienten samtycker till att kliniken får hämta in uppgifter om patienten från andra myndigheter samt från patientens anhöriga och arbetsgivare.

Anmälan kompletterades med ett antal formulär för s.k. behandlingskontrakt mellan vårdgivare och patient samt vissa andra handlingar.

Utredning

Efter genomgång av behandlingskontrakten m.m. valde JO att begära att Regionstyrelsen för Region Östergötland och Landstingsstyrelsen för Landstinget Dalarna skulle yttra sig över anmälan i den del som den avsåg frågor om sekretess. JO begärde att yttrandena särskilt skulle innehålla redogörelser för hur vårdgivaren hanterar frågan om patienters samtycke till att mottagningen inför och under behandlingen hämtar in uppgifter om patienten som kan omfattas av sekretess.

Regionstyrelsen för Region Östergötland anförde i sitt yttrande följande:

Region Östergötlands bedömning

Region Östergötland är fullt medveten om att det är patienten som råder över sekretessen som gäller till förmån för honom eller henne, enligt 12 kapitlet 2 § Offentlighets- och sekretesslagen.

Det är inte regionens mening att ett medgivande till informationsutbyte utgör en förutsättning för deltagande i vårdprogrammet. Verksamhetsföreträdare har framfört att det i dagsläget finns patienter som får läkemedelsassisterad behandling vid opiatberoende som inte har lämnat sitt samtycke till informationsutbyte. Beroendekliniken tvingar sålunda inte patienter att lämna samtycke till informationsutbyte med andra aktörer för att patienten ska erhålla den aktuella vården. Vården ska som bekant, enligt 2 § Hälso- och sjukvårdslagen, ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet.

I samband med att frågan nu har lyfts har Region Östergötland uppmärksammat att formuleringar i den skrivna informationen därmed är felaktiga och inte överensstämmer med hur frågan i praktiken hanteras. En översyn av den skrivna informationen har därför initierats och pågår för närvarande.

Regionens verksamhetsföreträdare har framfört att uppgifter från annan myndighet endast inhämtas när det uppenbart behövs och att man i samråd med patienten har begärt in journaler från andra vårdinrättningar, provresultat från polisens urinprovskontroller och eventuella andra handlingar som patienten själv föreslagit. Detta har skett i utredningsskedet för att säkerställa att det föreligger ett beroende av opioider.

För patient som får läkemedelsassisterad behandling vid opiatberoende upprättas en vårdplan avseende kommande behandlingsåtgärder och insatser där det framgår vem eller vilka som har tillgång till informationen. Vårdplanen upprättas tillsammans med patienten och socialtjänsten och följs regelbundet upp. Genom att samtal förs kring samtycke skapas möjlighet för patienten att ifrågasätta och diskutera begränsningar av samtycket. Ett tidigare lämnat samtycke kan när som helst återkallas.

Vidare har verksamhetsföreträdare angett att de flesta patienterna redan har kontakt med annan myndighet och ser fördelarna med ett visst informationsutbyte och därmed bättre förutsättningar att uppnå ett gott behandlingsresultat.

Uppgift om patienten har dömts för narkotikabrott, vilket enligt 4 kapitlet 11 § Socialstyrelsens föreskrift 2009:27 om läkemedelsassisterad behandling vid opiatberoende utgör en grund för avbrytande av behandlingen, inhämtas enligt verksamheten uteslutande genom att lagakraftvunnen dom begärts ut, det vill säga genom en allmän handling.

Landstingsstyrelsen för Landstinget Dalarna anförde i sitt yttrande bl.a. följande (bilagorna har utelämnats här):

I anmälan hänvisas till ett "behandlingskontrakt" som inte längre används inom Landstinget Dalarna. Det finns nya upprättade rutiner för läkemedelsassisterad behandling vid opiatberoende, daterade 2013-10-25 (bilaga 1). Till dessa rutiner finns även en blankett, överenskommelse, med rubrik Välkommen till beroendemottagningen i Falun (bilaga 2). Denna blankett används både som information om programmet och som överenskommelse, samtycke kring behandlingen.

Det samtycke som inhämtas från patienten berör flera områden. Samtycket omfattar bl.a. vilka rutiner som gäller vid läkemedelshandling, drogscreening, social rehabilitering och kontakt med mottagningen, men även beskrivningar av biverkan av läkemedlen och överenskommelse att avstå bilkörning under de första sex månaderna.

Samtycket gäller även tillåtelse att utbyta information med myndigheter i frågor som är relevanta för behandlingen och rehabiliteringen, samt inhämta patientens läkemedelsförteckning från Apotekets hemsida.

Överenskommelse om informationsutbyte med relevanta myndigheter motiveras av patientsäkerhet och att bättre kunna stödja patienten i syfte att klara behandlingsmålen. Relevant myndighet är ofta socialtjänsten, en samarbetspart som i de allra flesta fall har deltagit i den samordnade vårdplaneringen. Patienten ger samtycke till inhämtande av läkemedelsförteckning utifrån medicinsk patientsäkerhet. Vid behandling av Buprenofin/Metadon finns risk för allvarliga biverkningar och interaktioner med andra mediciner och läkemedel.

G.B. fick tillfälle att yttra sig över regionens och landstingets remissvar.

I ett beslut den 20 december 2016 anförde *JO Holgersson* följande.

Bedömning

Inledning

Hälso- och sjukvården ska bedrivas så att den uppfyller kraven på god vård. Detta innebär bl.a. att den ska bygga på respekt för patientens självbestämmande och integritet (2 a § hälso- och sjukvårdslagen [1982:763]). Kravet på respekt för patientens självbestämmande och integritet har också slagits fast i 4 kap. 1 § patientlagen (2014:821).

Socialstyrelsen har meddelat föreskrifter om läkemedelsassisterad behandling vid opiatberoende (SOSFS 2009:27). Bestämmelser om vården finns i 4 kap. Behandlingen – som är frivillig – får endast erbjudas patienter som uppfyller vissa närmare angivna kriterier, bl.a. att patienten har haft ett dokumenterat opiatberoende under minst ett år. Dessutom ska det upprättas en vårdplan som bl.a. ska innehålla uppgifter om de villkor som ska gälla för behandlingen. Vårdplanen ska upprättas i samråd med patienten (4 och 6 §§). Om patienten blir frihetsberövad ska den ansvariga läkaren ta ställning till om vården kan fortsätta (10 §). I vissa särskilt angivna situationer ska den ansvariga läkaren avbryta behandlingen, t.ex. om patienten under behandlingen har upprepade återfall i missbruk av narkotika eller döms för narkotikabrott (11 §). Det ligger i sakens natur att vården kan avbrytas även i andra situationer om den ansvariga läkaren bedömer att den inte bör fortsätta.

Bestämmelser om sekretess för uppgifter hos myndigheter finns i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Uppgifter som gäller enskildas förhållanden omfattas ofta av sekretess. Som huvudregel kan dock den enskilde häva sekretessen genom att samtycka till att uppgifter lämnas ut (10 kap. 1 § och 12 kap. 2 §).

Utredningskontakter med myndigheter

För att kunna erbjuda god vård behöver den vårdinrättning som tillhandahåller läkemedelsassisterad behandling vid opiatberoende få tillgång till tillräcklig information om patienten. Den ansvariga läkaren måste också ha möjlighet att utreda om det finns skäl att avbryta vården, t.ex. på grund av att patienten har blivit frihetsberövad eller dömts för narkotikabrott. Mot den bakgrunden är det nödvändigt att kliniken har möjlighet att ta utredningskontakter med andra myndigheter.

Den information som hämtas in från andra myndigheter omfattas ofta av sekretess. För att vårdinrättningen ska ha möjlighet att ta del av sådan information krävs patientens samtycke. Det finns inte något krav på att ett samtycke till utredningskontakter ska lämnas skriftligen. Även ett muntligt samtycke kan som regel godtas, men det är viktigt att det dokumenteras. Detta bör göras antingen genom en tydlig notering i patientjournalen eller genom att patienten undertecknar en blankett eller liknande (jämför JO 1990/91 s. 366, dnr 2302-1989).

JO har vid flera tillfällen tagit ställning till frågor om samtycke till att hämta in information i socialtjänstens verksamhet, se t.ex. JO 1990/91 s. 366, dnr 2302-1989, JO 1997/98 s. 328, dnr 3430-1996, JO:s beslut den 2 maj 2013, dnr 4815-2012, och JO:s beslut den 5 oktober 2015, dnr 1561-2014. De principer som har kommit till uttryck i de besluten bör enligt min mening i huvudsak kunna tillämpas även när kliniker genomför utredningar inför läkemedelsassisterad behandling mot opiatberoende. Jag vill särskilt peka på följande:

Vårdinrättningen ska se till att samtycket inte blir mer omfattande än vad som krävs för utredningen. Det är därför olämpligt att använda sig av en blankett där patienten i förväg samtycker till alla eventuella utredningskontakter som vårdinrättningen kan tänkas behöva ta med myndigheter. Patienten bör i stället få ta ställning till ett konkret förslag till utredningskontakter som kliniken anser sig behöva ta i det enskilda fallet. Om det under behandlingstiden uppstår behov av att hämta in ytterligare information bör patienten få möjlighet att ta ställning till det då.

Den som tar emot samtycket bör också försöka att försäkra sig om att detta inte får större räckvidd än vad den enskilde har insett eller velat. Patienten bör därför få individuellt anpassad information om syftet med utredningskontakterna och vilka uppgifter som kommer att efterfrågas.

Mot bakgrund av det som jag nu har anfört vill jag särskilt framhålla att de utredningskontakter som vårdinrättningen föreslår att patienten ska samtycka till bör vara individuellt anpassade, dvs. avgränsade efter situationen.

Utredningskontakter med anhöriga och arbetsgivare

Det förekommer att vårdinrättningar hämtar in information om patienten även från patientens arbetsgivare och personliga nätverk. De principer som jag har redovisat när det gäller informationsinhämtning från myndigheter bör gälla även i dessa situationer. Att ta in uppgifter från anhöriga och arbetsgivare kan dock vara ännu känsligare för patienten. Det ställer särskilda krav på att kliniken gör en noggrann avvägning av uppgifternas förväntade betydelse för utredningen och det intrång i patientens personliga integritet som utredningskontakten kan innebära. Samtycke till informationsinhämtning från anhöriga och arbetsgivare bör enligt min mening över huvud taget inte finnas med i färdiga blanketter (jämför JO 1997/98 s. 328, dnr 3430-1996).

Samtycke som villkor för behandling

De patienter som ansöker om läkemedelsassisterad behandling mot opiatberoende får antas vara mycket angelägna om att behandlingen ska komma till

stånd. Formuleringar som ger intryck av att behandlingen är villkorad av att patienten samtycker till allmänt hållna utredningskontakter riskerar att utgöra en olämplig påtryckning. Enligt min uppfattning är det därför inte lämpligt att vårdinrättningar använder sig av informationsmaterial eller blanketter som ger intryck av att samtycke till utredningskontakter är en förutsättning för att behandling ska komma i fråga.

Det är en annan sak att en patient som avstår från att lämna samtycke till vissa konkret angivna utredningskontakter kan underrättas om att avsaknaden av den utredningen påverkar den ansvariga läkarens bedömning av om behandlingen kan erbjudas.

Informationsinhämtning i Region Östergötland

Jag har tagit del av ett behandlingskontrakt och ett informationsblad från Region Östergötland. I informationsbladet anges bl.a. följande:

För att uppnå bästa möjliga resultat med behandlingen krävs det ett välfungerande samarbete mellan oss, andra sjukvårdsinsatser, socialtjänsten, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och i vissa fall även med arbetsgivare och kriminalvård. För detta krävs att du godkänner fri kommunikation mellan dessa instanser.

Regionen har i sitt yttrande anfört att man inte har avsett att samtycke till informationsutbyte ska vara en förutsättning för att delta i behandlingen. Dessutom har regionen anfört att man i samband med min utredning av saken har uppmärksammat felaktiga formuleringar i informationsmaterialet och påbörjat en översyn av detta. Regionen har också uppgett att klinikerna i praktiken har hämtat in uppgifter först efter samråd med patienten.

Informationsmaterialet ger intryck av att ett deltagande i behandlingen är villkorat av att patienten samtycker till utredningskontakter. Jag delar regionens uppfattning att informationen inte bör vara utformad på det sättet. Regionen kan inte undgå kritik för utformningen av informationsmaterialet. Jag noterar uppgiften om att materialet ska ses över.

Informationsinhämtning i Landstinget Dalarna

Jag har tagit del av bl.a. en blankett för samtycke som används vid Beroendemottagningen i Falun, Landstinget Dalarna. I den anges bl.a. följande:

Jag ger behandlingsteamet tillåtelse att utbyta information med myndigheter i frågor som är relevanta för Min behandling och rehabilitering samt att hämta min läkemedelsförteckning från Apotekets hemsida.

Jag har läst och förstått ovanstående och accepterar denna överenskommelse.

Som blanketten har utformats får behandlingsteamet möjlighet att hämta in all information som personalen kan anse sig behöva från myndigheter under behandlingstiden. Det finns risk för att patientens samtycke får en avsevärt större räckvidd än vad som är nödvändigt för behandlingen. Det är också svårt för patienten att förutse vilken information som kan komma att efterfrågas. Blanketten är således inte utformad med tillräcklig respekt för patientens integritet

enligt 2 a § hälso- och sjukvårdslagen och 4 kap. 1 § patientlagen. Landstinget får kritik för den olämpligt formulerade blanketten.

Övrigt

Det som G.B. i övrigt har anfört ger inte anledning till någon ytterligare utredningsåtgärd eller något ytterligare uttalande från min sida. Jag skickar kopior av detta beslut till Socialstyrelsen och Inspektionen för vård och omsorg för kännedom.

Ärendet avslutas.

Ett landsting har i kallelser till det första tandvårdsbesöket angett att ett uteblivet besök debiteras patienten trots att avgift inte kan tas ut då det inte är fråga om ett avtalat besök

(Dnr 2127-2016)

Beslutet i korthet: Tandvård för barn och ungdomar är avgiftsfri. Landstinget får dock ta ut en avgift om patienten uteblir från ett avtalat besök. En kallelse till ett barns första tandvårdsbesök, där det anges en tid som har reserverats för besöket, innebär inte att landstinget och vårdnadshavarna har ingått en sådan överenskommelse att det är fråga om ett avtalat besök. Landstinget i Värmland kan inte undgå kritik för att ha angett i kallelsen att ett uteblivet besök debiteras patienten.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade Mikael U. på Landstinget i Värmland. Han uppgav bl.a. följande: I januari 2016 fick han, i egenskap av vårdnadshavare för sin ettårige son, ett brev från Folk tandvården Värmland med en kallelse till en tandhälsoundersökning. I kallelsen angavs en tid som hade reserverats för besöket. Vidare stod det att de snarast skulle kontakta Folk tandvården om den reserverade tiden inte passade och att uteblivet besök skulle debiteras med 75 kronor. Tandvårdslagen ger rätt att debitera för uteblivet avtalat besök, men i det här fallet hade han som vårdnadshavare inte ingått något avtal. I samband med att hans äldre dotter något år dessförinnan fick motsvarande kallelse från Folk tandvården kontaktade han Landstinget i Värmland och ifrågasatte grunden för det betalningsansvar som de påstod att han omfattades av. Trots detta har landstinget inte förändrat sitt arbetssätt.

Mikael U. bifogade en mejlkonversation mellan honom och en kommunikator på Folk tandvården Värmland som hade ägt rum i januari och februari 2016. Av konversationen framgick bl.a. att frågan, med anledning av Mikael U:s synpunkter något år tidigare, hade diskuterats med jurister i Landstingshuset. Kommunikatören svarade att landstinget hade resonerat bl.a. på följande sätt:

Att vi har en låg nivå på avgiften (75 kronor) beror på att vi inte ser det som en ren ersättning för den förlorade vårdtiden utan mer som en markering till den som uteblivit att i tid höra av sig om man vill av- eller omboka sin

erbjudna tid nästa gång. Och vi skickar inga uteblivandeavgifter i barntandvård till inkasso.

Men du har rätt i att vi inte har ett formellt avtal från första besöket. Krav på ett sådant skulle skapa en ganska stor byråkrati som vi tror varken vi eller patienterna vore betjänta av.

Utredning

JO begärde att Landstingsstyrelsen, Landstinget i Värmland, skulle yttra sig över Mikael U:s anmälan till JO. I ett remissvar anförde landstingsstyrelsens arbetsutskott bl.a. följande:

Folktandvårdens rutiner vid debitering för uteblivet besök

Enligt 7 § 1. tandvårdslagen (1985:125) ska folktandvården svara för regelbunden och fullständig tandvård för barn och ungdomar till och med det år då de fyller nitton år. Enligt 15 a § tandvårdslagen ska sådan tandvård vara avgiftsfri för patienten. Uppkommer kostnader med anledning av att patienten uteblivit från avtalat tandvårdsbesök, får avgift tas ut av patienten enligt grunder som landstinget bestämmer. Avgiften ska normalt tas ut av patientens förmyndare om patienten är under 18 år.

Landstingsfullmäktige beslutade den 29 januari 2001 att en avgift på 75 kronor ska tillämpas vid uteblivanden i all barn- och ungdomstandvård.

Anmälan avser den första kallelsen till tandhälsoundersökning som skickas till barn vid ett års ålder. I kallelsen anges att en viss tid reserverats för besöket samt att folktandvården snarast ska kontaktas om den reserverade tiden inte passar. Av kallelsen framgår även att uteblivet besök debiteras med 75 kronor.

Samma mall används för alla kallelser till besök inom folktandvården.

Bedömning

Folktandvårdens ansvar för barns och ungdomars tandvård enligt 7 § 1. tandvårdslagen innebär att folktandvården ska kalla barn till tandhälsoundersökning. Kallelsen till det första tandvårdsbesöket kan inte anses innebära att det ingåtts en sådan överenskommelse med vårdnadshavarna att det är fråga om ett avtalat besök. Därmed finns inte grund för att ta ut avgift enligt 15 a § tandvårdslagen om patienten uteblir eller inte hör av sig till folktandvården angående den reserverade tiden.

Med anledning av ovanstående kommer landstinget att ändra de tillämpade rutinerna för debitering vid uteblivet besök. Debitering kommer endast att ske när det finns en sådan överenskommelse med patient eller vårdnadshavare att det är fråga om ett avtalat besök.

Mikael U. yttrade sig över remissvaret och uppgav bl.a. följande: Av remissvaret framgår att landstinget kommer att ändra de tillämpade rutinerna för debitering vid uteblivet besök och att debitering endast kommer att ske när det finns en sådan överenskommelse med patienten eller vårdnadshavaren att det är fråga om ett avtalat besök. Det framgår dock inte av yttrandet om landstinget kommer att ändra lydelsen i sina kallelser så att det tydligt framgår att de erbjuder en tid och inte binder patienten vid en viss tid med hot om straffavgift vid uteblivet besök. Det vore önskvärt att landstinget förtydligade när de anser att ett

besök har avtalats. Som Mikael U. uppfattar landstinget anser de att alla kommande besök efter det första tandvårdsbesöket vid cirka ett års ålder är avtalade på förhand.

I ett beslut den 22 februari 2017 anförde *JO Holgersson* följande.

Bedömning

Tandvård för barn och ungdomar upp till och med det år då de fyller 21 år är avgiftsfri för patienten. Landstinget får dock ta ut en avgift om patienten uteblir från ett avtalat besök. Om patienten är under 18 år tas avgiften ut av barnets förmyndare (7 § 1 och 15 a § tandvårdslagen [1985:125]).

Landstingsstyrelsen uppger i sitt remissvar att kallelsen till det första tandvårdsbesöket inte kan anses innebära att det har ingåtts en sådan överenskommelse med vårdnadshavarna att det är fråga om ett *avtalat* besök. Jag instämmer i den bedömningen. Det innebär att det är felaktigt att i dessa kallelser ange att ett uteblivet besök debiteras patienten. Den informationen bör därför inte finnas med i kallelsen. Det är alltså inte tillräckligt att Folktandvården endast avstår från att debitera patienten för kostnaden.

Det framgår av handlingarna att Mikael U. uppmärksammade landstinget på den aktuella frågan något år före den aktuella händelsen, i samband med att hans äldre dotter fick motsvarande kallelse. Det förvånar mig att landstinget inte såg över kallelsen redan vid den tidpunkten. Landstinget kan inte undgå kritik för utformningen av kallelsen. Jag utgår från att landstinget numera har ändrat utformningen av kallelsen till det första tandvårdsbesöket.

Det som Mikael U. har uppgett i övrigt leder inte till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

Ett sjukhus har underlåtit att fatta beslut enligt 24 § LVM om att hindra en patient som tvångsvårdades enligt LVM från att lämna sjukhuset

(Dnr 7300-2015)

Beslutet i korthet: Tvångsvård enligt LVM ska under vissa förutsättningar inledas på sjukhus (24 § första stycket LVM). Om missbrukaren önskar lämna sjukhuset ska verksamhetschefen bl.a. 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 (24 § tredje stycket LVM).

En patient som var omhändertagen enligt 13 § LVM och vistades på Helsingborgs lasarett blev hotfull och våldsam. En läkare utfärdade ett vårdintyg för psykiatrisk tvångsvård enligt LPT och beslutade sedan, med stöd av LPT, att patienten skulle hållas kvar på sjukhuset och att han kortvarigt skulle spännas fast med bälte. Efter att patienten hade släppts från fastspänningen vistades han ytterligare några timmar på sjukhuset. Därefter prövade två läkare frågan om det skulle fattas beslut om intagning med stöd

av LPT. De bedömde att det inte fanns skäl för fortsatt vård vid sjukhuset och beslutade att patienten skulle skrivas ut.

Enligt JO kan det undantagsvis komma i fråga att låta en patient som är omhändertagen eller vårdas med stöd av LVM att lämna sjukhuset, om en fortsatt vistelse skulle äventyra personalens eller andra patienters säkerhet. När läkarna beslutade om utskrivning i det nu aktuella fallet var patienten inte längre hotfull och utagerande. Han vägrade dock att ta emot vård och ville lämna avdelningen. När det konstaterades att det saknades förutsättningar för vård enligt LPT borde verksamhetschefen därför med stöd av 24 § LVM ha beslutat att patienten skulle hållas kvar vid sjukhuset. Sjukhuset kan inte undgå kritik för att patienten skrevs ut.

Bakgrund

Den 20 november 2015 omhändertogs N.Z. omedelbart med stöd av 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM. Dagen efter fördes han av polis till Helsingborgs lasarett där han skrevs in. Natten mellan den 23 och 24 november ville han lämna sjukhuset och blev hotfull och våldsam. Polis som tillkallades gjorde bedömningen att man inte kunde ta med N.Z. därifrån. Tidigt på morgonen den 24 november utfärdade en läkare ett vårdintyg enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT. Läkaren beslutade med stöd av LPT att N.Z. skulle hållas kvar på sjukhuset och att han kortvarigt skulle spännas fast med bälte. Senare under förmiddagen, några timmar efter att bältesläggningen hade upphört, skrevs N.Z. ut och lämnade sjukhuset.

Anmälan

I en anmälan till JO anförde socialförvaltningen i Helsingborgs kommun, genom verksamhetschefen Björn Peterson, bl.a. följande:

Den 23 november 2015 fick N.Z. plats på ett LVM-hem. Socialförvaltningen begärde samma dag handräckning för transport från sjukhuset till LVM-hemmet. Transporten bokades till den 24 november. Sedan N.Z. under natten mellan den 23 och 24 november varit utagerande och våldsam skrev sjukhuset ut honom med motiveringen att han var färdigbehandlad och avgiftad. Sjukhusets personal ringde också och avbokade den beställda transporten som då skulle ha hämtat N.Z. inom två timmar. Sjukhuset borde ha beslutat att hålla kvar N.Z. på sjukhuset till dess han kunde överföras till ett LVM-hem. Sjukhuset hade också haft möjlighet att begära polishandräckning för att föra N.Z. till LVM-hemmet.

Utredning m.m.

JO begärde att Regionstyrelsen i Region Skåne skulle yttra sig över anmälan. Regionstyrelsen anförde bl.a. följande (bilagor utelämnade här):

Verksamhetens redogörelse för handläggningen

Verksamhetsområde vuxenpsykiatri (nedan Verksamheten) inom Skånevård Sund har, genom verksamhetschefen Rose-Marie Sandberg och chefsöverläkaren Angeline Wemmert, lämnat en redogörelse för handläggningen, enligt bilaga 1. Komplettering till denna redogörelse har lämnats i bilaga 3. I det följande ges en sammanfattning av dessa redogörelser.

Verksamheten delar inte den historieberövning socialförvaltningen genom Björn Peterson ger eller hans synpunkter att sjukvården inte tagit sitt ansvar. Verksamheten menar att man tagit sitt ansvar och verkat för att patienten skulle få en god och säker vård.

Av redogörelsen framgår att Verksamheten vidtog mycket omfattande åtgärder för att kvarhålla patienten. Patienten meddelades att han inte fick lämna vårdinrättningen (kvarhållningsbeslut) och hindrades att lämna avdelning 55, varvid polis tillkallades. Kvarhållningsbeslutet hävdades då Verksamheten inte kunde få besked om när patienten skulle bli hämtad.

Händelserna tidigt på morgonen den 24 november 2015, då patienten blev våldsam och utåtagerande, ledde till att omedelbar polishandräckning och transport begärdes. Även sjukhusets vakter tillkallades. Polis infann sig och avrädde från att släppa ut patienten, men sa sig inte kunna ta med sig patienten som var under LVM-vård. I och med detta frångick man den samverkansöverenskommelse som finns kring LVM-patienter och angående polisens agerande i den aktuella situationen finns i Minnesanteckningar daterade 2015-12-04 sidan 3, se Bilaga 2 (dokument 11) en notering om att "LVM klient som har slagit sönder vårdenhet och hotat medpatienter och vårdpersonal, fick stanna kvar efter polisbedömning men släpptes ut och återkom. Fördröjning i polisbiträde beroende på akut allvarlig annan händelse," samt "Våldsamma och utagerande patienter ska tas om hand omedelbart av polisen."

Informationen om att socialnämnden bokat transport till den 24 november 2015 hade inte nått fram till avdelning 55. Verksamheten försökte nå handläggare och chefer m.fl. hos socialförvaltningen utan framgång. Inte heller gick det att nå socialjouren. Endast telefonsvarare kunde nås och Verksamheten lämnade på detta sätt meddelanden. Verksamheten bedömde att det inte fanns tillgång till nödvändiga bevakningsresurser – vilket meddelades via telefonsvarare vid lunchtid – och, mot bakgrund av att det enda besked Verksamheten hade fått angående transporten (via Nationella Transportenheten) var att den troligen inte skulle komma att ske under dagen (d.v.s., den 24 november 2015), bedömdes det inte rimligt med fortsatt kvarhållning. Det fanns inte heller grund att fatta beslut om intagning för tvångsvård enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT), se bilaga 2, från överläkaren Dan Berndtson (dokument 6).

Angående vad Anmälaren framhållit om att patienten inte togs emot av Verksamheten, efter att socialnämnden begärt ny polishandräckning och polisen meddelat att de inte kunde verkställa beslutet, ger Verksamheten följande svar.

Verksamheten önskade samverkan och garantier om att patienten inte ämnades att förvaras inom sjukvården eller att vård skulle ges under längre tid trots att något vårdbehov inte förelåg. Dessutom hade Verksamheten erfarenhet av att det kan uppstå problem med anordnande av transporter för längre sträckor, vilket var aktuellt i detta fall. När parterna samverkat om detta tog Verksamheten emot patienten.

Regionstyrelsens bedömning

Regionstyrelsen konstaterar, bl.a. med hänvisning till att det för verksamhetsområde Vuxenpsykiatri finns riktlinjer för tillämpning av LVM, att det inom Verksamheten torde finnas goda kunskaper om gällande lagstiftning. Det har även framkommit att det finns samverkansöverenskommelser med övriga myndigheter. Trots detta framtonar oklarheter rörande kunskaperna om den roll och det ansvar Verksamheten och dess ansvariga har enligt LVM. I synnerhet är det inte klart hur beslut om att hindra missbrukaren från att lämna sjukhuset fattades eller om försök till motiverande samtal fördes, under den tid som behövdes för att säkerställa överföring till ett LVM-hem. Det är inte heller klart vilka överväganden som gjordes angående den möjlighet LVM ger verksamhetschefen att framställa begäran om polis-handräckning. Samtidigt har regionstyrelsen förståelse för att det var fråga om en synnerligen komplex vårdssituation i vilken överväganden utifrån annan lagstiftning (bl.a. LPT) krävdes och att situationen även i övrigt var svårhanterlig med tanke på hot m.m.

I viss utsträckning är de uppgifter som finns i JO-anmälan respektive Verksamhetens samlade redogörelse över samverkan med socialtjänsten och polismyndigheten (inkl. [bilaga 2](#)) motsägelsefulla. Framförallt gäller det uppgifterna om den avbokade transporten som inte framstår som helt klarlagda. Det gäller även om någon underrättelse att patienten har velat lämna sjukhuset eller avvikit faktiskt har lämnats till socialnämnden och om en sådan underrättelse inte har kunnat nå fram på grund av att mottagaren inte varit tillgänglig. I [bilaga 2](#) (dokument 7) framgår att Verksamheten fick en kontakt med enhetschefen Pia Hansson hos socialförvaltningen i Helsingborg på eftermiddagen klockan 13.30 den 24 november 2015. Med stöd av denna uppgift skulle slutsatsen kunna dras att senast vid denna tidpunkt hade socialnämnden i enlighet med 24 § tredje stycket LVM underrättats om att patienten lämnat sjukhuset.

Verksamheten har hänvisat till de inom detta område gällande befintliga samverkansöverenskommelser och riktlinjer, [bilaga 2](#) men det föreligger viss diskrepans mellan lagstiftningen, dessa dokument och tillämpningen i praktiken. Som exempel kan nämnas en skrivning i bilaga 2 (dokument 4, sidan 2) rubriken "När patienten skrivs ut från sjukhuset" där det anges att akuta transporter begärs via SIS/socialförvaltningen vilket, i likhet med den som uppstod i det aktuella fallet, avser en *akut* situation där såväl vårdens ansvar som polismyndighetens ansvar för biträde för att föra patienten till LVM-hem enligt 45 § punkt 3 LVM borde vara mer direkt. Det som hänt ger därför anledning till att betona att det behövs en mer stringent och skarp tillämpning av lagstiftning och vägledande dokument. Det är angeläget att skarpa rutinerna och vara mer formellt tydlig i kommunikationen mellan myndigheterna i handläggningen enligt LVM, vilket förutsätter att samtliga berörda myndigheter deltar i diskussioner och beslut om t.ex. hur kontaktvägar ska fungera i praktiken. Det är inte godtagbart att viktiga besked om att patienten lämnat sjukhuset inte kan lämnas till socialtjänsten eller bara kan lämnas via telefonsvarare, det är inte heller acceptabelt att oklarheter rörande beställda transporter kvarstår, att det inte står klart vilka beslut som fattas och att vidaretransport till LVM-hem inte verkställs.

Åtgärder som Verksamheten i yttranden uppger redan har vidtagits med anledning av händelsen är att avvikelser vidarebefordrats till polismyndigheten och socialförvaltningen. Händelsen har även tagits upp för analyser i olika grupper inom Verksamheten (vid läkarmöte och chefsmöte) samt individuellt med berörda medarbetare.

Regionstyrelsen kommer att uppmana Verksamheten och dess ansvariga till ett mer fördjupat samråd mellan myndigheterna i syfte att få ett bättre

och väl fungerande samarbete. Detta är redan på gång genom att det framgår i Verksamhetens yttrande, se bilaga 3, att det planeras ett samrådsmöte med berörda myndigheter den 26 april. Regionstyrelsen utgår även från att det kan finnas anledning till en myndighetsgemensam uppföljning av samrådsmötet efter JO:s beslut i ärendet. Därutöver bör Verksamheten se över sina rutiner och fördjupa kunskaper för en korrekt tillämpning av bestämmelserna i LVM avseende bl.a. beslut om att kvarhålla patienter och begäran om polishandräckning.

Sedan begärde JO att få ta del av N.Z:s journaler vid sjukhuset för den aktuella tiden. Vissa uppgifter från journalerna redovisas nedan i avsnittet Bedömning.

Socialförvaltningen i Helsingborgs kommun fick tillfälle att yttra sig över regionstyrelsens yttrande.

JO har även tagit del av Inspektionen för vård och omsorgs beslut den 11 oktober 2016 i ett ärende med dnr 8.5-39035/2015-11.

I ett beslut den 3 november 2016 anförde *JO Holgersson* följande.

Rättslig reglering

Vård enligt LVM ska inledas på sjukhus, om förutsättningarna för sjukhusvård är uppfyllda och det anses lämpligt med hänsyn till den planerade vården i övrigt (24 § första stycket LVM). Verksamhetschefen för den sjukhusenhet där missbrukaren vistas ska 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 (tredje stycket).

När verksamhetschefen är skyldig att hålla kvar missbrukaren har han eller hon möjlighet att begära biträde av Polismyndigheten för att föra missbrukaren till ett LVM-hem (45 § första stycket 3 LVM).

Bedömning

Av utredningen framgår bl.a. följande: Under natten mellan den 23 och 24 november uttryckte N.Z. att han ”absolut inte ville ha LVM” och var kraftigt utagerande. Personal vid sjukhuset, som bedömde att hans beteende var en risk för andra patienters och för personalens säkerhet, tillkallade polis och väktare. I patientjournalen har det antecknats att poliserna på plats, efter att ha samrått med sitt inre befäl, ansåg att de inte hade lagstöd för att ta med N.Z. därifrån. En läkare utfärdade ett vårdintyg för psykiatrisk tvångsvård enligt LPT och beslutade därefter, med stöd av LPT, om kvarhållande samt att N.Z. kortvarigt skulle spännas fast med bälte. Efter att bältesläggningen hade upphört vistades N.Z. ytterligare några timmar på avdelningen innan han skrevs ut.

Som framgått ovan har verksamhetschefen bl.a. en skyldighet att besluta att missbrukaren ska hindras från att lämna sjukhuset under den tid som behövs för att säkerställa att han eller hon kan föras över till ett LVM-hem. Verksamhetschefen har också möjlighet att begära polishandräckning för att föra patienten till ett LVM-hem.

JO har vid flera tillfällen gjort uttalanden om sjukhusens ansvar för att en patient som är omhändertagen eller vårdas med stöd av LVM inte avviker från sjukhuset (se JO 2012/13 s. 337, dnr 6808-2010, samt JO:s beslut den 19 januari 2016, dnr 5720-2014, och den 31 mars 2016, dnr 6667-2014). I det förstnämnda beslutet behandlade JO frågan om sjukhusets handlingsutrymme när en patient agerar på ett hotfullt sätt. JO Wiklund uttalade bl.a. följande:

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 framställts 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 [24 kap. 1 och 4 §§ brottsbalken, JO:s anm.] medger.

Stf JO Ragnemalm har gjort vissa uttalanden som tar sikte på hur personal vid LVM-hem bör hantera situationer där den som tvångsvårdas enligt LVM agerar på ett sådant sätt att han eller hon är en risk för personalens eller för andra intagnas säkerhet (JO:s beslut den 26 februari 2016, dnr 7163-2014). Han uttalade bl.a. följande:

När någon tvångsvårdas vid ett LVM-hem är utgångspunkten den att han eller hon ska hindras från att olovligen lämna hemmet. Som framgår av det ovan anförda har personalen befogenhet att använda våld för att hålla kvar en intagen som försöker lämna hemmet eller uppträder våldsamt. Syftet med LVM-vården är dock att motivera den enskilde till att ta emot vård och stödinsatser på frivillig grund. Detta syfte med tvångsvården måste vägas in i bedömningen av vilket våld som det är försvarligt att använda för att hindra att någon olovligen lämnar LVM-hemmet. Med hänsyn till vårdens syfte framstår det dock inte som rimligt att personalen vid ett LVM-hem använder ett lika kraftfullt våld som det våld som t.ex. personalen vid en kriminalvårdsanstalt får bruka för att hindra någon från att rymma.

Som SiS har anfört i sitt remissvar går det inte att bortse från att personalen kan hamna i svåra situationer med hotfulla intagna där det till och med, på grund av den intagnes beteende, kan finnas en risk för personalens eller andra intagnas säkerhet. Jag vill för egen del inte utesluta att personalen vid hemmet i undantagsfall kan låta den intagne lämna hemmet i stället för att bruka ett våld som inte skulle framstå som försvarligt med hänsyn till bl.a. syftet med vården.

Personal vid sjukhus har inte samma befogenheter som personal vid LVM-hem¹ att använda våld för att hindra att en patient som vårdas med stöd av LVM lämnar sjukhuset (jämför bl.a. det nyss redovisade JO-beslutet och vad som anføres om 24 kap. 2 § brottsbalken). Utgångspunkten måste därför vara att sjukhusen åtminstone inte har en mer långtgående skyldighet än LVM-hemmen att hålla kvar en hotfull patient. Även för sjukhusens del kan det därför undantagsvis komma i fråga att låta en patient som är omhändertagen eller vårdas med stöd av LVM lämna sjukhuset, om en fortsatt vistelse skulle äventyra personalens eller andra patienters säkerhet.

¹ Jag avser här sådana LVM-hem som är anpassade för missbrukare som behöver stå under särskilt noggrann tillsyn (se 23 § LVM).

N.Z. släpptes från fastspänningen strax före kl. 8.30. Någon gång under förmiddagen hade han ett samtal med läkare inför prövningen av frågan om det skulle fattas beslut om intagning med stöd av LPT. Två läkare bedömde sedan att det inte fanns skäl för fortsatt vård vid sjukhuset och beslutade att N.Z. skulle skrivas ut. I samband med det antecknades bl.a. följande i journalen:

Bedömning

[– – –] P.g.a. den hotfulla situationen och pat affektlabilitet och att det ej bedöms finnas något behov av avgiftning, pat ej psykotisk, bedöms ej deprimerad, samt att pat ej bedöms ha en ökad s-risk [*suicidrisk, JO:s anm.*] över habitualtillståndet vid dagens samtal och att pat vill lämna avdelningen och vägrar fortsatt ineliggande vård, gör att pat släpps ut från avdelningen för att säkerställa säkerheten för personal och medpatienter. Eftersom pat bedöms så hotfull och aggressivt utåtagerande och labil, så finns ej förutsättning att bedriva fortsatt vård på ett säkert sätt för personal och medpatienter.

– – –

Psykiskt status

Vill ej delta i samtalet men har nyligen varit uppe och ätit frukost. [– – –] Pat förefaller orienterad x3. Nedsatt emotionell och formell kontakt. Neutralt stämningsläge. [– – –] Lugn, ingen synbar motorisk oro el ångest, dock bedöms att pat är affektlabil.

Jag har förståelse för att personalen vid sjukhuset under natten mellan den 23 och 24 november hamnade i en besvärlig situation när N.Z. blev hotfull och våldsam. Situationen blev naturligtvis ännu mer pressad när polisen meddelade att man inte kunde ta med N.Z. därifrån samtidigt som sjukhuset inte lyckades få kontakt med socialjouren. Till det kommer att det möjligen var oklart när transport till LVM-hemmet kunde ordnas.

Såvitt framgår av journalanteckningarna var dock situationen betydligt lugnare under förmiddagen den 24 november. Det finns inga noteringar i journalen om att N.Z. var utagerande eller hotfull efter att bältesläggningen hade upphört. Däremot antecknades det, i samband med att N.Z. skrevs ut, att han vägrade ta emot vård och att han ville lämna avdelningen.

När det konstaterades att N.Z. inte hade behov av vård enligt LPT borde verksamhetschefen därför med stöd av 24 § LVM ha beslutat att N.Z. skulle hållas kvar vid sjukhuset till dess att transport till LVM-hemmet kunde ordnas. Om sjukhuset gjorde bedömningen att det inte var möjligt att hålla kvar N.Z. vid avdelningen – exempelvis för att man befärade att han på nytt skulle bli hotfull och våldsam – borde verksamhetschefen ha beslutat om omedelbar polishandräckning med stöd av 45 § första stycket 3 LVM. Jag har viss förståelse för att den berörda personalen kan ha trott att polishandräckning inte var en framkomlig väg eftersom man under natten hade fått beskedet att polisen inte ansåg sig kunna ta med N.Z. därifrån. Jag konstaterar dock att sjukhuset inte vid någon tidpunkt fattade något formellt beslut om polishandräckning med stöd av LVM. Det besked som polismännen på plats hade lämnat under natten borde enligt min mening inte ha hindrat verksamhetschefen från att fatta beslut

om polishandräckning senare under dagen. Sjukhuset kan mot den bakgrunden inte undgå kritik för att N.Z. skrevs ut den 24 november 2015.

Jag noterar att regionstyrelsen har vidtagit flera åtgärder för att liknande händelser inte ska inträffa.

Ärendet avslutas.

Tvångsvården av en patient upphörde automatiskt på grund av att sjukhuset missat att bevaka tidsfristen enligt 7 § LPT. Under den tid som patienten rättsligt sett var intagen för frivillig psykiatrisk vård hölls han avskild utan lagstöd under åtta timmar

(Dnr 6694-2016)

Beslutet i korthet: En man hade tagits in för vård enligt LPT. Ansökan hos förvaltningsrätten om medgivande till fortsatt tvångsvård ska enligt 7 § LPT göras av chefsöverläkaren inom fyra veckor från dagen för beslutet om intagning. Det gjordes dock inte någon ansökan till rätten inom den tiden eftersom sjukhuset missade att bevaka tidsfristen.

Tvångsvården av patienten upphörde automatiskt i och med att det inte gjordes någon ansökan om medgivande till fortsatt tvångsvård. Detta uppmärksammades av sjukhuset först två dagar efter att tidsfristen hade löpt ut. Sjukhuset fattade då ett beslut om att den frivilliga vården av patienten skulle övergå till tvångsvård (s.k. konvertering).

Under två dagar var patienten således rättsligt sett intagen för frivillig psykiatrisk vård. Detta innebär att det under den perioden saknades lagstöd för att vidta någon form av tvångsåtgärd mot honom. Trots det var patienten en av dagarna avskild under åtta timmar.

Sjukhuset får mycket allvarlig kritik för att i detta fall ha brustit i bevakningen av tidsfristen enligt 7 § LPT och för att patienten utan lagstöd hölls avskild under åtta timmar.

Initiativet

JO:s Opcat-enhet genomförde den 18–20 oktober 2016 en inspektion av Rättspsykiatriska kliniken i Säter, Landstinget Dalarna (JO:s ärende med dnr 5556-2016). Vid inspektionen uppmärksammades ett fall där chefsöverläkaren inte inom den tidsfrist som anges i 7 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, hade ansökt hos förvaltningsrätten om medgivande till fortsatt tvångsvård.

Av journalanteckningar för perioden den 23 september–18 oktober 2016 och beslutsjournal för perioden den 5 september–14 oktober 2016 som gällde patienten K.K. framgick bl.a. följande:

K.K. togs in för vård enligt LPT den 5 september 2016 vid Allmänpsykiatrisk vårdavdelning Hudiksvall, Hudiksvalls sjukhus, Landstinget i Uppsala län

(numera Region Uppsala). Den 23 september 2016 flyttades K.K. från Hudiksvalls sjukhus till Rättspsykiatriska kliniken i Säter.

Ansökan till förvaltningsrätten om medgivande till fortsatt vård enligt LPT skulle göras senast den 3 oktober 2016. Detta skedde dock inte.

Den 4 oktober 2016 hölls K.K. avskild. Avskiljandet pågick mellan kl. 13.00 och 21.00.

Den 5 oktober 2016 upptäckte personal vid Rättspsykiatriska kliniken i Säter att tidsfristen för ansökan om fortsatt tvångsvård hade löpt ut. Till följd av detta fattades den 5 oktober 2016, efter att ett vårdintyg hade utfärdats, ett beslut om s.k. konvertering enligt 11 § LPT.

JO fann skäl att utreda det inträffade inom ramen för ett särskilt ärende.

JO upprättade en promemoria där de omständigheter som angetts ovan redovisades.

Utredning

JO begärde att Landstingsstyrelsen, Landstinget Dalarna, skulle yttra sig över innehållet i promemorian.

Landstingsstyrelsens arbetsutskott anförde i ett remissvar följande:

REDOGÖRELSE FÖR HANDLÄGGNINGEN

Synpunkter har begärts in från Rättspsykiatriska kliniken, Sätters sjukhus. Följande har därvid framkommit.

I samband med att kontroll gjordes 2016-10-05 av bevakningslista mot patientlista uppmärksammades att bevakning saknades på den aktuella LPT-patienten. Ansökan om medgivande till fortsatt tvångsvård skulle ha skett senast 2016-10-03. Tvångsåtgärder hade vidtagits 2016-10-04.

En anmälan i avvikelssystemet gjordes. Ansvarig överläkare kontaktades. Vårdintyg skrevs och patienten konverterades enligt 11 § LPT.

Orsaken till att ovanstående kunde hända har beskrivits dels vara beroende av att det var tre sekreterare involverade i samband med att patienten skrevs in. På den checklista som sekreteraren använder i samband med inskrivning missades då att kontrollera mot beslutsjournal och att notera provningstid för fortsatt vård. Dels utfördes kontrollerna av bevakningslista mot patientlista var 4-5 vecka, vilket i det här fallet innebar att misstaget upptäcktes för sent för att kunna ansöka om medgivande till fortsatt tvångsvård i tid.

Rutinerna för bevakning av att tidsfristerna kring tvångsomhändertagna patienter enligt LPT och LRV är uppfyllda, har ändrats så att detta numera sker en gång i veckan.

ARBETSUTSKOTTETS BEDÖMNING

Tvångsvård är en ingripande begränsning av den personliga friheten och får därför enligt regeringsformen inte ske annat än genom lag. Det är därför av stor vikt att hälso- och sjukvården iakttar de villkor som är uppställda i lagen om psykiatrisk tvångsvård (LPT) och lagen om rättspsykiatrisk vård (LRV).

I det aktuella fallet har personal på den Rättspsykiatriska kliniken själva i en rutinkontroll uppdagat att bevakning av den aktuella patientens tidsfrister inte gjorts. Relevanta åtgärder vidtogs omgående och rutinen för bevakning har ändrats för att eventuella brister ska kunna uppmärksammas i tid.

Arbetsutskottet gör sammanfattningsvis den bedömningen att den aktuella händelsen inte är ett utslag av slarv. Fungerande rutiner finns för att tidsfrister ska iakttas. Personalen på den rättspsykiatriska kliniken är väl

medvetna om vikten av att följa de regler som gäller för tvångsvårdade patienter. Med den ändrade kontrollrutinen ska också sådana här misstag uppmärksammas i så god tid att det inte finns någon risk för att tidsfristerna negligeras.

Utöver de ovannämnda journalanteckningarna och beslutsjournalen tog JO del av två delegationshandlingar daterade den 1 januari 2016 som gäller delegation från chefsöverläkaren till två specialisläkare, och Förvaltningsrätten i Faluns dom den 17 oktober 2016 i mål nr 4228-16.

I ett beslut den 22 maj 2017 anförde *JO Holgersson* följande.

Rättslig reglering

Varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövande. Detta grundlagsfästa skydd följer av 2 kap. 8 § regeringsformen (RF). För att ett frihetsberövande ska vara tillåtet krävs i princip lagstöd (se 2 kap. 20 § RF). I huvudsak motsvarande bestämmelse finns i artikel 5.1 i Europakonventionen.

Lagstöd för frihetsberövande och annat tvång inom den psykiatriska vården finns i LPT.

Förutsättningarna för psykiatrisk tvångsvård anges i 3 § LPT. Ett beslut om intagning på en sjukvårdsinrättning för tvångsvård får enligt 4 § LPT inte fattas utan att ett läkarintyg (vårdintyg) har utfärdats, av vilket det framgår att det finns sannolika skäl för att förutsättningarna för sluten psykiatrisk tvångsvård av patienten är uppfyllda. Vårdintyget ska grundas på en särskild läkarundersökning.

Av 41 § LPT följer att bl.a. beslut om intagning på en sjukvårdsinrättning fortsätter att gälla om patienten överförs till en annan sjukvårdsinrättning utan att beslut har fattats om att tvångsvården ska upphöra.

Om chefsöverläkaren finner att patienten bör ges tvångsvård utöver fyra veckor från dagen för beslutet om intagning, ska chefsöverläkaren enligt 7 § LPT före utgången av fyra veckorstiden ansöka hos förvaltningsrätten om medgivande till sådan vård.

Av 28 § LPT framgår att tvångsvården upphör om ansökan om medgivande till förlängning inte har kommit in till förvaltningsrätten inom den tid som anges i 7 § LPT.

Om en patient är intagen för frivillig psykiatrisk vård får chefsöverläkaren, enligt 11 § första stycket LPT, besluta om sluten psykiatrisk tvångsvård när de grundläggande förutsättningarna för tvångsvård är uppfyllda och patienten till följd av sin psykiska störning kan befaras komma att allvarligt skada sig själv eller någon annan (s.k. konvertering). Ett sådant beslut får inte fattas utan att ett vårdintyg har utfärdats av en annan läkare än chefsöverläkaren (11 § andra stycket LPT).

Vad gäller frågan om avskiljande finns bestämmelser i 6 a och 20 §§ LPT. En patient får hållas avskild från andra patienter endast om det är nödvändigt på grund av att patienten genom aggressivt eller störande beteende allvarligt försvårar vården av de andra patienterna. Ett beslut om avskiljande gäller högst åtta timmar (20 § första stycket LPT). Chefsöverläkaren beslutar om avskiljande (20 § tredje stycket LPT).

Av 39 § LPT följer att chefsöverläkaren får delegera vissa av sina uppgifter enligt LPT till en specialistläkare eller en annan läkare.

Bedömning

K.K. togs in för vård enligt LPT den 5 september 2016. Ansökan hos förvaltningsrätten om medgivande till fortsatt tvångsvård skulle därför göras senast den 3 oktober 2016. Det gjordes dock inte någon ansökan till rätten inom den tiden eftersom sjukhuset missade att bevaka tidsfristen. Detta är självfallet oacceptabelt.

Som framgår av den rättsliga regleringen upphör vård enligt LPT automatiskt när en ansökan om fortsatt tvångsvård inte kommer in till förvaltningsrätten innan tiden för ett gällande beslut om tvångsvård har löpt ut. Tvångsvården av K.K. upphörde alltså i och med att det inte hade gjorts någon ansökan om medgivande till fortsatt tvångsvård den 3 oktober 2016. Detta uppmärksammades av sjukhuset först den 5 oktober 2016. Samma dag kl. 11.25 fattade en specialistläkare, genom delegation från chefsöverläkaren, beslut enligt 11 § LPT om att den frivilliga vården av K.K. skulle övergå till tvångsvård (s.k. konvertering).

Den 4–5 oktober 2016 var K.K. således rättsligt sett intagen för frivillig psykiatrisk vård enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL (ersattes den 1 april 2017 av hälso- och sjukvårdslagen [2017:30]). Detta innebär att det under den perioden saknades lagstöd för att vidta någon form av tvångsåtgärd mot honom. Trots det var K.K. den 4 oktober 2016 avskild under åtta timmar. Det är givetvis helt oacceptabelt att tvångsåtgärder vidtas mot en patient utan att det finns stöd i lag för det (jämför JO 2010/11 s. 422, dnr 3354-2008). Avskiljandet av K.K. har inneburit en kränkning av hans grundläggande fri- och rättigheter enligt RF och Europakonventionen.

Jag har övervägt att närmare utreda om straffrättsligt ansvar bör göras gällande mot någon eller några enskilda befattningshavare, men jag har vid en helhetsbedömning av omständigheterna i ärendet beslutat att inte gå vidare i saken. Rättspsykiatriska kliniken i Säter förtjänar dock mycket allvarlig kritik för att ha brustit i bevakningen av tidsfristen enligt 7 § LPT i detta fall och för att K.K. utan lagstöd hölls avskild under åtta timmar.

Av remissvaret framgår att kliniken har ändrat sina rutiner när det gäller bevakningen av tidsfrister. Jag utgår från att landstingsstyrelsen följer upp att de nya rutinerna säkerställer att något liknande inte händer igen.

Ärendet avslutas.

Kommunikationsområdet

Felaktig handläggning av ärenden om flyttning av två bilar

(Dnr 3978-2016)

Beslutet i korthet: I två tidigare ärenden har JO riktat kritik mot Stadsbyggnadsnämnden i Haninge kommun för felaktig handläggning av ärenden om flyttning av bilar. Stadsbyggnadsnämnden får nu allvarlig kritik. Nämnden har vid handläggningen av två ärenden om flyttning av bilar inte delgett bilägaren underrättelser om besluten om flyttningen. Dessutom har nämnden beslutat om omedelbar verkställighet av flyttningsbesluten utan att det fanns skäl för det.

Anmälan

I en anmälan till JO förde Björn B. fram klagomål mot Stadsbyggnadsnämnden i Haninge kommun med anledning av handläggningen av två ärenden om flyttning av bilar. Klagomålen avsåg bl.a. att stadsbyggnadsnämnden enligt Björn B. felaktigt hade beslutat att flytta och skrota hans två personbilar utan att han dessförinnan hade uppmanats att avlägsna dem. Han hade inte heller i efterhand underrättats om nämndens beslut att flytta och skrota bilarna.

Utredning

JO begärde in handlingarna i de ärenden som avsåg Björn B:s två personbilar (dnr 2016-059 och 2016-060).

Av handlingarna framgick att stadsbyggnadsnämnden den 11 mars 2016 fattade två beslut om flyttning av Björn B:s personbilar – vilka bedömdes utgöra s.k. fordonsvrak – och att besluten skulle verkställas omedelbart. Det framgick inte om Björn B. dessförinnan uppmanades att flytta bilarna eller om han underrättades om besluten. Det framgick inte heller när besluten om flyttning av bilarna verkställdes. Bilarna skrotades den 17 mars 2016.

JO begärde in muntliga upplysningar från trafikhandläggaren Jonas Håkansson vid stadsbyggnadsförvaltningen.

JO uppmanade stadsbyggnadsnämnden att yttra sig över handläggningen av ärendena. Av yttrandet skulle särskilt framgå hur handläggningen förhöll sig till bestämmelserna om underrättelse till ägaren i lagen (1982:129) om flyttning av fordon i vissa fall, LFF, och förordningen (1982:198) om flyttning av fordon i vissa fall, FFF.

Stadsbyggnadsnämnden beslutade att lämna följande remissvar:

Sammanfattning

Kommunen har utrett den handläggning som skett i ärendet. Kommunens handläggare har uppmärksammat att bilarna stått olovligen parkerade på kommunens mark och utfärdat parkeringsanmärkningar på båda bilarna.

Parkeringsavgifterna har inte betalats och bilarna har olovligen stått parkerade på kommunens mark i drygt tre veckor. Bilarna har varit vandaliserade och i okörbart skick, varför kommunen har bedömt att de var fordonsvrak. Kommunen har beslutat att skrota dem omedelbart utan att först meddela ägaren. De brister som framkommit i handläggningen består i att ägaren först borde ha anmodats att flytta bilarna själv och skriftligen underrättats om kommunens beslut. Att så inte har skett beror på att kommunens handläggningsrutiner för fordonsflytt har varit otydliga.

Kommunen har under våren 2015 köpt ett dataprogram för hantering av fordonsflyttsärenden för att säkerställa en korrekt och lagenlig handläggning. Kommunen anser att handläggningen i ärendet trots detta har brustit och kommer att se över rutinerna kring hur dokumentation i programmet sker för att liknande misstag ska undvikas i framtiden.

Förvaltningens synpunkter

Handläggaren har gjort en vederbörlig utredning av fordonen och då kommit fram till att fordonen är fordonsvrak med hänsyn till ett obrukbart skick, ett obefintligt värde och att de måste anses övergivna pga den tid de stått på samma plats. I de upprättade protokollen framgår besluten att fordonen ska flyttas pga att de är fordonsvrak.

Det framgår inte att det funnits behov av att verkställa flyttningen omedelbart, enligt 4 § första stycket FFF. I stället skulle skriftliga anmaningar ha fästs på de båda fordonen om att flytta dem senast en viss dag, enligt andra stycket samma paragraf, samt kopior av meddelandena skickats till ägaren. Ägaren skulle dessutom ha underrättats om besluten i enlighet med 5 § FFF.

Kommunen har under våren 2015 köpt ett dataprogram för hantering av fordonsflyttsärenden för att säkerställa en korrekt och lagenlig handläggning. Trots att det nya programmet används i handläggningen, har handläggningen i ärendet brustit. Med anledning av det inträffade kommer kommunen att se över rutinerna kring hur dokumentation i programmet sker för att liknande misstag ska undvikas i framtiden.

Björn B. kommenterade remissvaret och begärde skadestånd av Haninge kommun.

Rättslig reglering

Flyttning av fordon får ske under de förutsättningar som anges i LFF och FFF. Ett fordon får flyttas bl.a. om det är ett fordonsvrak (2 § 7 FFF), vilket betyder att fordonet med hänsyn till sitt skick, den tid under vilken det har stått på samma plats eller andra omständigheter måste anses vara övergivet och att det uppenbarligen har ringa eller inget värde (1 § första stycket 3 LFF).

Beslut om att flytta ett fordonsvrak får meddelas och verkställas av kommunen (18 § 1 FFF). Ett sådant beslut ska föregås av en utredning. Vid utredningen ska protokoll föras. Beslutet ska antecknas på protokollet. (3 § FFF).

När ett beslut om flyttning av ett registrerat fordon har meddelats, ska den myndighet som har meddelat beslutet underrätta ägaren så snart det kan ske (5 § första stycket första meningen LFF). Underrättelsen ska delges (11 § FFF).

Ett beslut om flyttning ska verkställas omedelbart, om det behövs med hänsyn till ändamålet med flyttningen. I andra fall ska ett skriftligt meddelande fästas på fordonet med en uppmaning till ägaren att senast en viss angiven dag flytta fordonet. Det ska framgå av meddelandet att fordonet kommer att flyttas

om uppmaningen inte följs. Är ägaren känd, ska en kopia av meddelandet skickas till denne så snart det kan ske (4 § första och andra styckena FFF).

Ett fordonsvrak som har flyttats tillfaller omedelbart kommunen eller staten (6 § andra stycket LFF). Flyttade fordonsvrak ska skrotas eller undanskaffas på något annat sätt, så snart det lämpligen kan ske (3 § andra stycket första meningen LFF).

Beslut enligt LFF och FFF får inte överklagas (10 § LFF).

I ett beslut den 24 februari 2017 anförde *JO Lindström* följande.

Bedömning

JO:s granskning är av rättslig art och avser främst tillämpningen av gällande förfaranderegler. JO uttalar sig i princip inte om myndigheternas bedömningar och ställningstaganden i olika sakfrågor. JO:s granskning i detta ärende har därför inte primärt avsett frågan om Björn B:s bilar utgjorde s.k. fordonsvrak i rättslig mening och om de därmed skulle flyttas och skrotas eller inte.

Jag har i två tidigare beslut riktat kritik mot stadsbyggnadsnämnden för handläggningen av ärenden om flyttning av bilar.

I ett beslut den 4 december 2013 i JO:s ärende med dnr 5950-2012 ansåg jag att dokumentationen var så bristfällig att det inte gick att följa handläggningen eller att fastställa när besluten att flytta bilarna hade fattats. Även i övrigt var det närmare innehållet i besluten oklart. Besluten hade inte heller delgetts bilägaren.

I ett beslut den 14 december 2016 i JO:s ärende med dnr 7471-2015 ansåg jag att det ännu en gång brast i dokumentationen genom att beslutet att omedelbart verkställa en flyttning av en bil inte hade antecknats i protokollet. I stället hade en uppmaning till ägaren om att bilen skulle flyttas efter fyra dagar om inte ägaren hade avlägsnat den dessförinnan fästs på bilen. Det var därför svårt att förstå innebörden av stadsbyggnadsnämndens beslut. Inte heller hade nämnden underrättat ägaren om beslutet, vilket stred mot bestämmelserna i 5 § LFF och 11 § FFF.

Jag uttalade i det senare beslutet att jag såg allvarligt på att stadsbyggnadsnämnden – trots de synpunkter som jag hade fört fram i beslutet den 4 december 2013 – ännu inte hade kommit till rätta med de problem som orsakade brister i dokumentationen av beslut om flyttning av fordon och som medförde att bilägaren i ärendet inte hade underrättats om beslutet.

Inte heller i det nu aktuella fallet har stadsbyggnadsnämnden handlagt sina ärenden om flyttning av Björn B:s personbilar i enlighet med den rättsliga regleringen. Nämnden skulle enligt 5 § LFF ha underrättat Björn B. om besluten att flytta bilarna så snart det kunde ske och delgett honom underrättelserna. Det gjorde nämnden inte, vilket var fel. Vidare framgår av nämndens svar till JO att det inte fanns behov av att omedelbart verkställa besluten att flytta bilarna. Det var alltså fel att besluta om omedelbar verkställighet. I stället borde nämnden ha fäst skriftliga meddelanden på bilarna med en uppmaning till Björn B. att flytta bilarna och information om att bilarna skulle komma att flyttas om han inte följde uppmaningen. Dessutom borde nämnden ha skickat kopior av meddelandena till Björn B. (4 § första och andra styckena FFF).

Reglerna om flyttning av bilar är krångliga, och det krävs en hel del eftertanke av den som ska tillämpa dem. Reglerna har emellertid inte tillkommit av en slump. De finns för att den enskilde bilägaren ska ha en chans att bevaka sin rätt. Jag är förvånad över att stadsbyggnadsnämnden trots upprepad kritik från min sida fortfarande inte förmår att sköta ärendena på ett korrekt sätt. De brister som förekommit i handläggningen av Björn B:s ärenden är oacceptabla och vittnar om en grundläggande okunskap om regelverket. Nämnden förtjänar denna gång allvarlig kritik.

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

Det bör avslutningsvis framhållas att JO inte är behörig att pröva skadeståndsanspråk.

Ärendet avslutas.

Kriminalvård

Bristfälliga beslut om placering av intagna i avskildhet

(Dnr 6027-2015)

Beslutet i korthet: I samband med en inspektion av anstalten Skänninge granskades ett stort antal beslut om placering av intagna i avskildhet, vilket ledde till att ett initiativärende lades upp för att ytterligare utreda vissa frågeställningar kring sådana beslut.

I JO:s beslut riktas allvarlig kritik mot anstalten för hur man har tillämpat fängelselagens bestämmelser om placering av intagna i avskildhet och för brister i motiveringarna av dessa beslut.

En brist som JO uppmärksammar är att många intagna har placerats i avskildhet med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen under längre perioder än vad som normalt ryms inom ramen för den bestämmelsen. Enligt JO borde många av besluten i stället ha fattats utifrån en bedömning på individuella grunder med stöd av andra bestämmelser i fängelselagen.

En annan brist som lyfts fram i JO:s beslut är att vissa beslut om placering i avskildhet på grund av att en intagen är våldsam eller berusad inte har fattats utifrån en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Redan den omständigheten att en intagen uppvisar tecken på exempelvis narkotikapåverkan utgör enligt Kriminalvårdens handbok, som tillämpas av anstalten, ett skäl för placering i avskildhet, vilket JO är kritisk till.

Motiveringarna av besluten är i många fall mycket kortfattade och innehåller ofta inte mer än en hänvisning till det lagrum som tillämpas. Detta är enligt JO djupt otillfredsställande.

Initiativ

I samband med en inspektion av Kriminalvården, anstalten Skänninge, den 12–15 oktober 2015 granskades ett stort antal avskildhetsbeslut som fattats vid anstalten. Dåvarande chefsJO Elisabet Fura beslutade därefter att inleda en utredning med anledning av vad som framkom vid granskningen.

Utredning

Efter inspektionen upprättades en promemoria med JO:s iakttagelser i anslutning till granskningen av besluten. Kriminalvården förelades att yttra sig över denna, med uppmaning att särskilt ge sin syn på bl.a. hur vissa exempel på beslut förhåller sig till 20 § förvaltningslagen (1986:223) samt hur Kriminalvården säkerställer att dess tjänstemän tillämpar fängelselagens (2010:610) bestämmelser om avskildhet på ett korrekt sätt.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, rättsenheten vid huvudkontoret, genom ställföreträdande enhetschefen Eric Leijonram, bl.a. följande:

Avskildhet i siffror

Som redovisas i Kriminalvårdens årsredovisning för år 2015 står följande fyra grunder i 6 kap. fängelselagen (2010:610), FäL, för 90 procent av alla avskildheter:

- Kollektiv avskildhet för att upprätthålla ordning och säkerhet (5 §)
- Avskildhet vid risk för liv, hälsa eller allvarlig skadegörelse (7 § första stycket p. 2)
- Avskildhet vid risk att syftet med viss utredning äventyras (8 §)
- Avskildhet som är nödvändig för att genomföra kroppsbesiktning (9 §)

Av årsredovisningen framgår vidare att ca 78 procent av samtliga avskildhetsbeslut under 2014 (9 409 av totalt 12 018 beslut) avsåg en tidsperiod om ett dygn eller kortare.

Beslut om avskildhet med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen

JO:s iakttagelser

JO:s granskning visar att anstalten i relativt många fall har avskilt intagna med stöd av 6 kap. 5 § FäL. Av bestämmelsen följer att intagna tillfälligt får hållas avskilda från varandra om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Avskildheten har pågått under varierande tidsrymder, men det är inte ovanligt att intagna varit avskilda i flera dygn med stöd av bestämmelsen (Kriminalvårdens anm: 1,5–3 dygn). I några fall har avskildheten pågått betydligt längre (Kriminalvårdens anm: 4–6 dygn). I flera fall har misskötsamhetsärenden upprättats mot de intagna som har placerats i avskildhet. Avskildheterna har hävts när de intagna har förhörts och när misskötsamhetsärendena har blivit utredda (Kriminalvårdens anm: 6 timmar–2 dygn).

Utredning

Enligt 6 kap. 5 § FäL får intagna tillfälligt hållas avskilda från varandra, om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Bestämmelsen tar sikte på tillfällig avskildhet på kollektiv grund. I förarbetena till bestämmelsen (prop. 2009/10:135 s. 139) nämns som exempel på situationer som kan vara skäl för sådana avskildhetsbeslut att ett larm utlöses, att elektriciteten är ur funktion, att otillåtna föremål hamnar i omlopp eller att intagna deltar i kollektiv arbetsvägran. Det framgår också att ett beslut aldrig får pågå längre än vad som krävs för att Kriminalvården ska kunna hantera situationen, normalt inte mer än några timmar eller något dygn.

Av Kriminalvårdens handbok om gemensamhet och avskildhet i anstalt (2012:1) framgår att avskildhet enligt 6 kap. 5 § FäL även kan ske vid hot eller allmän oro. Det framgår också att mindre ingripande åtgärder alltid ska prövas och att s.k. inre sektionering eller differentiering kan ersätta beslut om kollektiv avskildhet.

Av de 91 redovisade besluten synes 63 beslut ha fattats med stöd av 6 kap. 5 § FäL. I några av exemplen där intagna varit avskilda mellan 1,5 och 3 dygn (se t.ex. exempel XXXIX och LXVI) framgår det av skälen för besluten att det i stället för kollektiv avskildhet synes ha rört sig om avskildhet på individuell grund, antingen på grund av en potentiell hotbild mot den intagne (6 kap. 7 § första stycket p. 2 FäL) eller på grund av misskötsamhet (6 kap. 8 § FäL). Även vad gäller de exempel där intagna varit avskilda mellan 4 och 6 dygn pekar skälen i besluten på att det rört sig om avskildhet på individuell grund, i vart fall efter initialskedet. I ett fall (exempel LIV) är det svårt att utläsa om avskildheten skett enligt 6 kap. 5 § eller 6 kap. 7 § första stycket p. 2 FäL.

Kriminalvårdens bedömning

Kriminalvården konstaterar att avskildheterna i flera av exemplen har pågått längre än vad som normalt får anses rymmas inom ramen för 6 kap. 5 § FäL och att skälen i några av exemplen framstår som klart bristfälliga.

Enligt Kriminalvårdens mening är det tydligt att de intagna i flera av de redovisade exemplen rätteligen borde ha varit avskilda på individuell grund, främst till följd av misstänkt misskötsamhet enligt 6 kap. 8 § FäL. Såväl beslutsmotiveringarna som orsakerna till hävning av besluten tyder på det. En rimlig förklaring till att så många av avskildheterna har hävts när förhör och utredningar avslutats är att avskildheterna inletts så som kollektiva avskildheter enligt 6 kap. 5 § men av troligt förbiseende eller misstag inte ändrats när det uppstått misstanke på individnivå som utgjort skäl för avskildhet enligt 6 kap. 8 § FäL. Detta är självklart inte tillfredsställande.

Beslut om avskildhet med stöd av 6 kap. 6 § fängelselagen

JO:s iakttagelser

JO:s granskning visar att anstalten i ett antal beslut avskilt intagna med stöd av 6 kap. 6 § FäL. Enligt bestämmelsen får intagna tillfälligt hållas avskilda från andra intagna, om det är nödvändigt på grund av att den intagne är våldsam eller berusad. I besluten har anstalten som skäl för avskildheten angett att de intagna är påverkade eller upplevs som påverkade. I några fall har avskildheterna pågått i flera dygn.

Utredning

Enligt 6 kap. 6 § FäL får en intagen tillfälligt hållas avskild från andra intagna, om det är nödvändigt på grund av att den intagne är våldsam eller berusad. Av bestämmelsens andra stycke följer att om ett avskiljande enligt första stycket inte kan verkställas i anstalt får den intagne placeras i häkte i högst två dygn.

Av författningskommentaren till 6 kap. 6 § FäL (prop. 2009/10:135 s. 138 f.) framgår att paragrafen i sak motsvarar 2 kap. 23 § första och tredje styckena lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvA), som angav att det för avskildhet krävdes att den intagne var så påverkad av alkoholhaltiga drycker eller annat berusningsmedel att han kunde befaras störa ordningen på anstalten. I författningskommentaren anges även att ett beslut om avskildhet på denna grund är avsett att gälla under kort tid och att avskildheten inte får pågå under längre tid än vad som är nödvändigt för att betvinga berusningen.

I Kriminalvårdens handbok om gemensamhet och avskildhet i anstalt (2012:1) anges att det i stort sett alltid är nödvändigt att avskilja en intagen som är drogpåverkad, eftersom tecknen på drogpåverkan (t.ex. förstörade pupiller) riskerar att upptäckas av andra intagna och därigenom äventyra ordningen och säkerheten. Ett beslut om att avskilja en intagen enligt bestämmelsen är avsett att gälla under kort tid och bör endast användas i akuta situationer. Av proportionalitetsprincipen följer att avskildheten inte får pågå under längre tid än vad som är nödvändigt för att betvinga det våldsamma uppträdandet eller till dess tecknen på drogpåverkan upphört.

I ett protokoll fört vid inspektion av Kriminalvården, anstalten Kirseberg, den 12–14 maj 2014 (JO:s dnr 2690-2014) har JO uttalat som sin mening att Kriminalvårdens skrivning om att det i stort sett alltid är nödvändigt att avskilja en intagen som är drogpåverkad eftersom tecknen på drogpåverkan riskerar att upptäckas av andra intagna och därigenom äventyra ordningen och säkerheten inte är förenlig med lagstiftarens avsikt. JO:s uttalande har inte föranlett någon revidering av handboken.

Såvitt avser de avskildheter som JO i denna del lyft fram i sin promemoria konstaterar Kriminalvården att det i huvudsak rör sig om avskildheter

under ett eller två dygn. Ett beslut gäller en intagen som vid egen inställelse lämnade urinprov som uppvisade höga halter av olika substanser där avskildheten pågick i 2,5 dygn. Vidare finns det ett exempel där avskildheten pågått i 4 dygn.

Kriminalvårdens bedömning

Kriminalvården vidhåller som sin uppfattning att det vid en prövning enligt 6 kap. 6 § FäL normalt är nödvändigt att avskilja en intagen som är drogpåverkad, dvs. uppvisar olika tecken på drogpåverkan, t.ex. förstörade pupiller, lukt, sluddrigt eller osammanhängande tal. Ett sådant beteende kan enligt Kriminalvården resultera i oroligheter bland medintagna och därigenom äventyra ordningen och säkerheten.

Enligt författningskommentaren (prop. 2009/10:135 s. 139) är ett beslut om avskildhet enligt bestämmelsen avsett att gälla under kort tid och får inte pågå under längre tid än vad som är nödvändigt för att betvinga berusningen. Det innebär enligt Kriminalvårdens mening att avskildheten – efter en proportionalitetsbedömning av om åtgärden fortfarande är nödvändig – får pågå till dess att tecknen på drogpåverkan upphört. Det är inte möjligt att slå fast någon absolut gräns för hur lång tid en avskildhet enligt 6 kap. 6 § FäL kan fortgå. Inte heller lagstiftaren har angett någon sådan gräns.

Med detta sagt är det svårt att närmare uttala sig om de beslut som här avses, även om det framstår som tveksamt huruvida i vart fall de beslut som avser avskildhet under längre tider är förenliga med lagens krav.

Utformningen av beslut i förhållande till 20 § förvaltningslagen (1986:223)

Kriminalvården har förelagts att ge myndighetens syn på hur beslutsexemplen i JO:s bilaga 2 förhåller sig till 20 § förvaltningslagen (FL).

Enligt 20 § FL ska ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis

1. om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövt att upplysa om skälen,
2. om beslutet rör tjänstetillsättning, antagning för frivillig utbildning, betygssättning, tilldelning av forskningsbidrag eller något jämförbart,
3. om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något jämförbart förhållande,
4. om ärendet är så brådskande att det inte finns tid att utforma skälen, eller
5. om ärendet gäller meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen och det inte är fråga om prövning i högre instans efter överklagande.

Om skälen utelämnats framgår av 20 § FL andra stycket att myndigheten på begäran av den som är part om möjligt bör upplysa honom om dem i efterhand.

Av 18 § fängelseförordningen (2010:2010) följer att om en intagen hålls avskild enligt 6 kap. 4–9 §§ FäL ska åtgärden dokumenteras. Av dokumentationen ska det framgå vilka skälen för åtgärden är, när den intagne avskildes, när avskildheten upphörde, var den intagne placerats och om den intagne undersökts av läkare.

En övervägande andel av de 42 beslut som återfinns i bilagan uppvisar, i varierande grad, brister vad gäller motiveringskravet enligt 20 § FL. Den vanligaste förekommande bristen består i att det saknas redogörelse för det händelseförlopp som lett fram till beslutet (exempel LVIII, LXXVI, LXXIII), vilket gör det svårt att i det enskilda fallet utläsa varför den intagne placerats

i avskildhet och om det förelegat tillräckliga skäl för avskildheten. Det finns även exempel på där det inte går att utläsa av skälen på vilket sätt rekvisiten i det angivna lagrummet varit uppfyllda i det enskilda fallet.

En annan brist är att tillämpliga bestämmelser inte fullt ut redovisats. I de allra flesta beslut finns en hänvisning till korrekt lagrum men i vissa beslut är det inte återgivet i själva beslutet. Det förekommer även att beslutsmotiveringen anger att den intagne ska placeras i avskildhet enligt ett lagrum samtidigt som det under rubriken ”skäl” återges ett annat lagrum (exempel XX, XXXVIII).

Även de beslut som avser avskildhet enligt 6 kap. 6 § FäL uppvisar brister. Besluten saknar konkretion och en tydlig redogörelse av hur den intagne har uppträtt när han eller hon uppträtt påverkad, vilket försvårar möjligheten att bedöma om förutsättningarna för avskildhet var uppfyllda (exempel XLII, XLIII, LVI, LVIII, LVIII). I några fall saknas uppgifter om den intagne anmodats att lämna utandningsprov eller prov för droganalys och vad dessa prov i så fall indikerat.

I några fall där anstalten avskilt intagna med stöd av 6 kap. 8 § FäL framgår det inte av beslutsmotiveringen att en placering i avskildhet är absolut nödvändig för att syftet med utredningen inte ska äventyras. Anstalten har även underlåtit att närmare beskriva på vilket sätt misskötsamhetsutredningen skulle kunna äventyras i det enskilda fallet, exempelvis genom att den intagne undanröjer bevis eller på något annat sätt försvårar den utredning som ska vidtas.

Det finns även ett par exempel på beslut där det helt saknas en redogörelse för konkreta omständigheter som kan ligga till grund för placering i avskildhet (exempel XVII och XXIII).

Sammanfattningsvis kan konstateras att en betydande andel av de skäl som återfinns i beslutsexemplen i bilagan uppvisar tydliga brister i förhållande till vad som krävs vid utformning av beslutsskäl enligt 20 § FL. Det är givetvis otillfredsställande, även om vissa av bristerna rimligen kan förklaras av att ett avskildhetsbeslut ofta fattas i en akut eller annars brådskande situation då det också i sig torde vara möjligt att helt eller delvis utelämna skälen enligt 20 § första stycket 4 FL (jfr dock 18 § fängelseförordningen där något motsvarande undantag inte finns). Som närmare redovisas nedan arbetar Kriminalvården med att höja kvaliteten i beslutsfattandet, vilket framöver bör resultera i alltmer korrekta och väl underbyggda beslutsskäl.

Kriminalvårdens arbete för att säkerställa att fängeslagens bestämmelser tillämpas på ett korrekt sätt

Lokal och regional nivå

Avskildhetsbeslut fattas nästan uteslutande av kriminalvårdsinspektörer eller vakthavande befäl. Kriminalvårdsinspektörerna erhåller en central utbildning med en mer omfattande rättsvårdsdel, medan vakthavande befäl inte regelmässigt erhåller någon central utbildning. På vissa ställen har emellertid vakthavande befäl getts möjlighet att delta i nationella grund- och fortbildningsinsatser.

Under pågående avskildhetsbeslut synes det vanligaste vara att det sker en daglig avstämning mellan vakthavande befäl och ansvarig kriminalvårdsinspektör. Avskildhetsbeslut kvalitetssäkras av klienthandläggare.

Vid mindre verksamhetsställen och anstalter i lägre säkerhetsklass fattas sällan andra beslut om avskildhet än enligt 6 kap. 9 § FäL för att genomföra kroppsbesiktning (urinprov). I de fall en intagen placerats i avskildhet på annan grund sker en daglig dialog mellan vakthavande befäl och kriminalvårdsinspektör där kriminalvårdsinspektören bl.a. kvalitetssäkrar de beslut som fattats. Intagna är sällan placerade i avskildhet under längre tider utan oftast sker en omplacering av säkerhetsskäl till en annan anstalt. På mindre

anstalter meddelas inte sällan anstaltschefen när avskildhetsbeslut fattas. Från Kriminalvårdens klientadministrativa system (KVR) går det att ta fram bevakningslista avseende pågående avskildheter för att kontrollera att omprövning, hävning samt läkarundersökning sker i rätt tid och att dokumentation av fängsel skett enligt 24 § fängelseförordningen.

Kunskapsspridning om de bestämmelser och rutiner som gäller vid avskildhet sker lokalt. Detta görs på lite olika sätt men några exempel är genom rättsvårdsforum, regelbundna övningar och särskilda utbildningsinsatser. Nya kriminalvårdsinspektörer och vakthavande befäl introduceras lokalt av erfarna kollegor och ansvariga chefer. Lokalt har man på vissa anstalter särskilda möten för vakthavande befäl, VB-möten, där avskildhetsfrågor kan lyftas. Vid vissa anstalter har det även utarbetats lokala instruktioner till stöd för t.ex. vakthavande befäl vid beslut om avskildhet.

Samtliga regioner ger uttryck för att det pågår regionala insatser för att stärka enhetlighet och kvalitet i rättstillämpningen. Insatserna ser lite olika ut men består bl.a. i utbildningsinsatser (såväl teoretiska som praktiska) och särskilda praxismöten. Flera av regionerna har avskildhet som ett fokusområde.

Sammantaget kan Kriminalvården konstatera att det såväl lokalt som regionalt görs goda insatser i syfte att säkerställa att fängelselagens bestämmelser om avskildhet efterföljs och för att kvalitetssäkra avskildhetsbeslut. Kriminalvårdens handbok om gemensamhet och avskildhet i anstalt (2012:1) som utarbetades 2012 utgör ett gott stöd till beslutsfattarna. Det går dock inte att bortse ifrån att det ibland finns stora skillnader mellan olika regioner och verksamhetsställen. Vissa av dessa skillnader skulle kunna förklaras med ett lågt antal avskildheter och därmed ett lägre behov av t.ex. utbildningsinsatser. I andra fall rör det sig om små anstalter i säkerhetsklass 3 där avskildhetsbeslut sällan eller aldrig fattas på annan grund än kroppsbesiktning, varför behovet av kontinuerliga uppföljningar av längre pågående avskildheter är litet. Oaktat detta har Kriminalvården identifierat avskildhetsåtgärder som ett prioriterat område och har därför vidtagit och beslutat om flera centrala insatser för att höja kvaliteten och uppnå ökad enhetlighet.

Central nivå

Under år 2014 genomförde Kriminalvårdens internrevision en granskning av avskildhetsåtgärder som beslutats under 2013. Internrevisionen ansåg att det i allt väsentligt fanns grund för de granskade besluten men konstaterade brister av olika slag i omkring en tredjedel av de granskade ärendena. Merparten av de granskade besluten hade fattats av vakthavande befäl, vilka internrevisionen ansåg ha otillräcklig utbildning för uppgiften. Internrevisionen rekommenderade bland annat att utbildningsinsatserna för beslutsfattare inom området skulle utökas samt att det skulle skapas system för kontinuerlig uppföljning och granskning.

Kriminalvården genomförde i januari 2015 en större omorganisation. Ett syfte med den nya organisationen har varit att öka förmågan att leda och styra hela Kriminalvårdens alla verksamhetsdelar för att kunna erbjuda en mer sammanhållen, likvärdig och rättssäker kriminalvård i hela landet. I Kriminalvårdens verksamhetsplan för 2015 fick anstalts- och häktesavdelningen i uppdrag att stärka enhetlighet och kvalitet i rättstillämpning i handling och beslut. Detta ska ske genom att bl.a. etablera en struktur och rutiner för praxisbildning och uppföljning på rättsområdet.

Under 2015 gav generaldirektören ett särskilt uppdrag till anstalts- och häktesavdelningen att inom ramen för verksamhetsplanen arbeta fram rutiner som säkerställer att avskildhetsbeslut följs upp och granskas kontinuerligt. Inom ramen för detta uppdrag har anstalts- och häktesavdelningen utformat ett egenkontrollprogram för avskildhetsbeslut, se bilaga. Program-

met är inte avsett att ersätta ordinarie rutiner för kvalitetssäkring av pågående avskildhetsärenden, utan ska fungera som ett stickprov i efterhand. Egenkontrollen består i en grundläggande och en fördjupad del. Den grundläggande delen tar sikte på efterlevnaden av de tidsgränser för omprövning alternativt hävning samt läkarbedömning som följer av fängelselagen. Kontrollen utgår ifrån bevakningslistan i KVR och innefattar även en granskning av att dokumentation av fängselanvändning följer fängelseförordningens krav. Den grundläggande delen ska göras en gång per månad. Den är en mer ingående kvalitativ granskning i ett begränsat antal avskildhetsärenden där fokus ligger på utformningen av beslut och dokumentation. Den fördjupade egenkontrollen omfattar samtliga avskildhetsärenden avseende tio intagna vid anstalten.

Vakthavande befäl är enligt Kriminalvårdens arbetsordning beslutsfattare i de flesta avskildhetssituationer. Huvudkontorets HR-avdelning erbjuder fortlöpande nationella grund- och fortbildningar för vakthavande befäl. Utbildningarna har fokus på säkerhet men innehåller också moment om tillämpningen av regelverket om avskildhet. HR-avdelningen fick i 2015 års verksamhetsplan ett uppdrag att granska utformningen av utbildningsinsatserna för beslutsfattare av avskildhetsbeslut samt överväga hur insatserna kan utökas. Uppdragets syfte är att förbättra rättssäkerheten och dokumentationen.

Som ett led i Kriminalvårdens satsning på att förbättra tillämpningen av reglerna om avskildhet har HR-avdelningen i samarbete med anstalts- och häktesavdelningen utarbetat en e-kurs om avskildhet som introducerades i mars 2016. Utbildningen ska bidra till att skapa förutsättningar för en korrekt tillämpning av avskildhetslagstiftningen och säkerhetsställa att eventuella åtgärder inte görs mera ingripande än vad situationen kräver. E-kursen är case-baserad och bygger på ett antal filmer som behandlar situationer som kan resultera i avskildhet för en eller flera intagna.

Kriminalvården måste alltid göra en avvägning vad gäller att begränsa antalet möjliga beslutsfattare avseende ingripande beslut, t.ex. om placering i avskildhet, mot nödvändigheten i att sådana beslut kan fattas snabbt. Det avgörande för riktigheten i ett avskildhetsbeslut är inte vilken funktion som har rätt att fatta beslutet utan att beslutsfattaren har fått erforderlig utbildning och stöd för att fatta väl avvägda beslut i enlighet med fängelselagens bestämmelser. Kriminalvården vidtar för närvarande ett flertal åtgärder för att både öka kompetensen hos beslutsfattarna men även för att skapa strukturer för en enhetlig kvalitetsuppföljning. Kriminalvården är förhoppningsfull om att dessa åtgärder kommer att ge ett gott resultat.

I ett beslut den 23 november 2016 uttalade *chefsJO Rynning* följande.

Bedömning

Inledning

En utgångspunkt för verksamheten i anstalt är att de intagna ska vistas i gemenskap med andra intagna, både under sysselsättning och fritid (6 kap. 1 och 2 §§ fängelselagen). Även en helt kortvarig inlåsning utan gemenskap innebär ett avskiljande i fängelselagens mening. Däremot kan s.k. inre sektionering eller differentiering, dvs. att gemenskapen begränsas till mindre grupper av intagna, ske utan särskilt lagstöd eftersom de intagna då fortfarande vistas tillsammans med andra.

Avskildhet får inte användas som disciplinär bestraffning, utan endast med hänvisning till de skäl som räknas upp i fängelselagens bestämmelser. Bestämmelserna kan delas in två kategorier: de som rör kollektiv avskildhet och de

som kräver en individuell bedömning. Till den första kategorin hör regeln i 6 kap. 3 § fängelselagen om avskildhet i anslutning till dygnsvilan och regeln i 6 kap. 5 § fängelselagen om tillfällig avskildhet som är nödvändig med hänsyn till ordningen och säkerheten.

Vid alla beslut om placering i avskildhet ska en intresseavvägning göras utifrån proportionalitetsprincipen, eftersom det handlar om en kontroll- och tvångsåtgärd (1 kap. 6 § andra stycket fängelselagen).

Kriminalvården har i sitt remissvar redogjort för innehållet i relevanta bestämmelser mer i detalj.

Beslut om avskildhet med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen

Inledningsvis vill jag understryka att ett beslut om avskildhet enligt 6 kap. 5 § fängelselagen ska meddelas för varje intagen som omfattas av beslutet, trots att det rör sig om beslut som fattas på kollektiv grund (se t.ex. JO:s beslut den 23 november 2010, dnr 6715-2009). Det betyder emellertid inte att den eller de som avskiljs måste kunna knytas till de omständigheter som ligger till grund för beslutet.

Min granskning inom ramen för detta initiativ omfattar 63 exempel på beslut som har fattats med stöd av den nämnda bestämmelsen. Som Kriminalvården framhåller i sitt remissvar tycks många av placeringarna, i vart fall efter initialskedet, i själva verket grunda sig på individuella omständigheter, vilka borde ha lett till beslut enligt främst 6 kap. 8 § fängelselagen om avskildhet till följd av misstänkt misskötsamhet. Eftersom motiveringarna till besluten i många fall är mycket kortfattade är detta emellertid svårt att utläsa. Jag återkommer till motiveringen av besluten nedan i avsnittet om utformningen av beslut i förhållande till 20 § förvaltningslagen.

Flera av de avskildhetsplaceringar som redovisas i exempelbilagan har pågått längre än vad som får anses rymmas inom ramen för 6 kap. 5 § fängelselagen, vilket enligt förarbetena normalt rör sig om några timmar eller något dygn (prop. 2009/10:135 s. 138). Det finns flera exempel på placeringar som har pågått i upp till sex dygn.

Dessa förhållanden är, precis som Kriminalvården konstaterar i sitt yttrande, naturligtvis inte tillfredsställande.

Beslut om avskildhet med stöd av 6 kap. 6 § fängelselagen

Beslut med stöd av 6 kap. 6 § fängelselagen fattas utifrån en bedömning på individuella grunder. Om en intagen är våldsam eller berusad kan han eller hon behöva hållas avskild från andra intagna, men sådana situationer torde enligt förarbetena många gånger kunna hanteras utan placering i avskildhet. Under alla förhållanden får placering i avskildhet med stöd av den här bestämmelsen inte pågå under längre tid än vad som är nödvändigt för att betvinga det våldsamma uppträdandet eller berusningen (prop. 2009/10:135 s. 139).

Kriminalvården vidhåller i sitt yttrande den uppfattning som avspeglas i myndighetens handbok om gemensamhet och avskildhet i anstalt (2012:1), dvs. att det i stort sett alltid är nödvändigt att avskilja en intagen som är drogpåverkad, eftersom tecknen på drogpåverkan riskerar att upptäckas av andra intagna

och därigenom äventyra ordningen och säkerheten. JO har, som Kriminalvården påpekar i sitt yttrande, tidigare uttalat att den skrivning som finns i Kriminalvårdens handbok inte är förenlig med lagstiftarens avsikt (dnr 2690-2014). Uttalandet har inte föranlett någon revidering av handboken.

Jag står fast vid det synsätt som kommer till uttryck i det nyss nämnda uttalandet av JO och ser det som problematiskt att den handbok som används i det dagliga arbetet inom anstalterna fortfarande innehåller den kritiserade formuleringen.

Kriminalvården skriver vidare att det inte går att slå fast någon absolut gräns för hur lång tid en placering i avskildhet enligt 6 kap. 6 § fängelselagen kan fortgå, men att inte heller lagstiftaren har angett någon sådan gräns. Den intagne får enligt Kriminalvårdens uppfattning hållas avskild till dess att tecknen på drogpåverkan upphört, efter en proportionalitetsbedömning av om åtgärden fortfarande är nödvändig.

De beslut med stöd av 6 kap. 6 § fängelselagen som finns med i exempelbilagan uppgår till tolv stycken och placeringarna i avskildhet har pågått i mellan ett och fyra dygn. I motiveringarna av besluten, som generellt är relativt kortfattade, redogörs i de flesta fall enbart för att den intagne lämnat positivt alkoholutandningsprov eller i största allmänhet framstått som påverkad. Detta är förvisso förenligt med Kriminalvårdens handbok, men som jag konstaterar ovan är jag av uppfattningen att en sådan tolkning inte är i linje med avsikten hos lagstiftaren. Min ståndpunkt är att det i varje enskilt fall måste göras en helhetsbedömning av om placering i avskildhet är nödvändig för att hantera situationen eller om det går att vidta någon annan åtgärd som är mindre ingripande. Det är svårt att på det underlag som finns i ärendet avgöra om placeringarna har pågått längre än nödvändigt.

Utformningen av beslut i förhållande till 20 § förvaltningslagen

Kriminalvården skriver i sitt remissvar att en övervägande andel av de beslut som finns i bilagan i varierande grad uppvisar brister när det gäller motiveringskravet enligt 20 § förvaltningslagen. Detta är enligt Kriminalvården otillfredsställande, även om vissa av bristerna rimligen kan förklaras av att ett avskildhetsbeslut ofta fattas i en akut eller annars brådskande situation då det också i sig torde vara möjligt att helt eller delvis utelämna skälen enligt 20 § första stycket 4 förvaltningslagen (jfr dock 18 § fängelseförordningen där något motsvarande undantag inte finns).

Precis som Kriminalvården konstaterar blir det svårt att utläsa varför den intagne placerats i avskildhet och om det har funnits tillräckliga skäl för beslutet om händelseförlopp eller konkreta omständigheter inte redovisas i besluts-skälen. Det är naturligtvis än mer problematiskt att det finns exempel där det inte går att utläsa av skälen på vilket sätt rekvisiten i den angivna bestämmelsen varit uppfyllda i det enskilda fallet. Även om jag kan ha en viss förståelse för Kriminalvårdens synpunkt att den här typen av beslut ofta fattas i en akut eller annars brådskande situation, finns det i 18 § fängelseförordningen ett uttalat krav på dokumentation och redogörelse för skälen för åtgärden. Motiven bakom detta krav är naturligtvis framför allt att ett beslut om avskildhet innebär

en ingripande tvångsåtgärd mot den intagne och att det därför är viktigt att säkerställa att tillräckliga skäl finns för åtgärden samt att detta kan kontrolleras i efterhand.

Kriminalvårdens arbete för att säkerställa att fängelselagens bestämmelser tillämpas på ett korrekt sätt

Kriminalvården redogör i sitt yttrande för det arbete och de utbildningsinsatser som pågår lokalt och regionalt för att säkerställa enhetlighet och kvalitet i rättstillämpningen. Kriminalvården konstaterar att det görs goda insatser för att säkerställa att fängelselagens bestämmelser om avskildhet följs och för att kvalitetssäkra avskildhetsbeslut, men att det inte går att bortse från att det ibland finns stora skillnader mellan olika regioner och verksamhetsställen. Kriminalvården skriver vidare att myndigheten har identifierat avskildhetsåtgärder som ett prioriterat område och därför har genomfört och beslutat om flera centrala insatser för att höja kvaliteten och uppnå ökad enhetlighet.

Jag uppfattar Kriminalvårdens arbete på alla nivåer som en seriös strävan efter att uppnå de mål myndigheten har satt upp för insatserna. Min förhoppning är att det ska ge resultat i den dagliga verksamheten i anstalterna, då min granskning i det här ärendet har visat på brister i tillämpningen av reglerna om avskildhet och motiveringen av beslut i anstalten Skänninge.

Sammanfattande bedömning

Vid min granskning av beslut om avskildhet i anstalten Skänninge har brister framkommit både när det gäller tillämpningen av bestämmelserna i 6 kap. 5 och 6 §§ fängelselagen och när det gäller motiveringen av många beslut i förhållande till 20 § förvaltningslagen. För detta förtjänar anstalten Skänninge allvarlig kritik. Jag utgår från att anstalten ser över sina rutiner för beslut om avskildhet och tillämpningen av de aktuella bestämmelserna i fängelselagen och förvaltningslagen.

Jag ser positivt på det arbete och de insatser som Kriminalvården har redogjort för när det gäller avskildhetsbeslut och en enhetlig och rättssäker hantering av dessa.

Kriminalvårdens bedömningar av säkerhet och risker i samband med intagnas transporter till och vistelser vid sjukvårdsinrättningar

(Dnr 1088-2016)

Beslutet i korthet: I samband med en Opcat-inspektion av anstalten Hinseberg uppmärksammades att intagna underkastades omfattande säkerhetsarrangemang i samband med transporter och vistelser utanför anstalten. Ett initiativärende inleddes för att ytterligare utreda vissa frågor om anstaltens bedömningar av säkerhet och risker i sådana situationer.

Ärendet gäller bl.a. säkerhetsarrangemangen i samband med intagnas transporter till och vistelser vid sjukvårdsinrättningar. I JO:s beslut riktas kritik mot anstalten för att riskbedömningar inte i tillräcklig utsträckning har gjorts utifrån individuella och aktuella faktorer, utan snarare grundats på standardiserade säkerhetsbedömningar. En situation som JO särskilt uppmärksammar är när en kvinnlig intagen har påbörjat sitt förlossningsarbete och ska transporteras till sjukhus för att föda.

JO framhåller i beslutet att planerade besök inom hälso- och sjukvården bör förberedas så att en tillfredsställande säkerhetsnivå kan upprätthållas utan onödiga kränkningar av de intagnas integritet och värdighet. JO konstaterar att Kriminalvården har ett viktigt arbete framför sig för att se till att riskbedömningarna blir mer individualiserade och att säkerhetsarrangemangen vid transporter och utevistelser blir bättre anpassade efter den intagnes aktuella tillstånd och situation. JO har för avsikt att följa upp dessa frågor.

Initiativet

Under 2015 hade JO:s Opcat-enhet ett tematiskt fokus på situationen för frihetsberövade kvinnor inom Kriminalvården. Med anledning av det genomförde enheten – på uppdrag av dåvarande chefsJO Elisabet Fura – under året inspektioner av samtliga kriminalvårdsanstalter som tar emot kvinnor. Enheten deltog även vid en inspektion av Kriminalvårdens placeringssektion.

I protokollet från inspektionen av anstalten Hinseberg noterade Elisabet Fura att det vid inspektionen hade framkommit att intagna hade belagts med fängsel i samband med transport till förlossning och till sjukhus för att genomgå en kirurgisk abort. Hon beslutade att inom ramen för ett särskilt initiativärende utreda dels de båda fallen, dels frågan om individuella bedömningar av säkerhet och risker vid transporter och utevistelser.

Rättslig reglering

I 1 kap. 4 § fängselagen (2010:610) anges att varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet. Av 6 § i samma kapitel framgår att en verkställighet inte får innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än de

som följer av fängelselagen eller som är nödvändiga för att ordningen och säkerheten ska kunna upprätthållas. En kontroll- eller tvångsåtgärd får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Enligt 8 kap. 10 § fängelselagen får en intagen beläggas med fängsel vid förflyttning inom anstalt och vid transport eller annan vistelse utanför anstalt, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, eller om han eller hon uppträder våldsam och det är absolut nödvändigt med hänsyn till den intagnes egen eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa.

I 9 kap. 1 § första stycket fängelselagen anges 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. I paragrafens andra stycke anges att ett tillstånd till vistelse utanför anstalten enligt första stycket ska förenas med de villkor som behövs. Om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, ska den intagne stå under bevakning.

I Kriminalvårdens allmänna råd till bestämmelsen anges att villkor ska vara individuellt utformade utifrån riskbedömningen och omständigheterna i det enskilda fallet (se 9 kap. 3 § KVFS [2011:1] FARK Fängelse). Villkoren kan avse t.ex.

- förbud mot att ta kontakt med brottsoffer,
- skyldighet att följa uppjord placering för vistelsen utanför anstalt,
- skyldighet att under hela eller delar av vistelsen utanför anstalt vistas inom ett visst geografiskt område, eller
- åtföljande av personal under vistelsen utanför anstalt.

Av 10 kap. 1 och 2 §§ fängelselagen framgår mera allmänt krav på riskbedömningar i samband med permissioner och särskilda permissioner. I 10 kap. 1 § FARK Fängelse föreskrivs att vid bedömningen av dessa risker ska särskilt beaktas

1. karaktären och omfattningen av den intagnes tidigare och aktuella brottslighet, med särskild hänsyn tagen till eventuella brottsoffer
2. utfallet av tidigare och pågående verkställighet, såsom utfallet av tidigare utevistelser och eventuell misskötsamhet
3. strafftidens längd och återstående verkställighetstid
4. om den intagne ska utvisas eller avvisas efter frigivningen eller saknar anknytning till riket
5. om den intagne är medlem i eller har annan koppling till ett kriminellt nätverk eller grov organiserad brottslighet
6. den intagnes personliga förhållanden, såsom missbruk eller psykisk ohälsa
7. förhållandena under vilka permissionen kommer att genomföras.

I de allmänna råden anges att riskbedömningen ligger till grund för ställningstagandet till om en permission eller särskild permission kan beviljas och vilka villkor som ska gälla. Om en intagen missköter sig under verkställigheten ska en förnyad riskbedömning göras som ska vara vägledande för om eller när permission får beviljas.

I 25 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) anges bl.a. att sekretess gäller inom hälso- och sjukvården för uppgifter om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Av 8 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen framgår att sekretessen gäller även i förhållande till andra myndigheter om inte annat anges i denna lag eller i lag eller förordning som offentlighets- och sekretesslagen hänvisar till.

Utredning

Efter inspektionen upprättades, utöver inspektionsprotokollet, en promemoria med ett antal frågeställningar. I promemorian togs, med hänvisning till inspektionsprotokollet, följande in under rubriken 3.2 Uppgifter från intagna:

En annan intagen uppgav att hon sövdes inför en kirurgisk abort med midjefängsel på och vaknade upp ur narkosen med fängsel på. Inför ingreppet fick läkarna klä av henne. Medföljande personal bevakade henne via ett annat rum med öppen dörr efter anmodan av läkarna.

En intagen med barn i anstalten uppgav att hon hade haft hand- och midjefängsel vid alla besök hos mödravården innan barnet föddes och även under transporten till förlossningen när hon hade värkar. Efter förlossningen hade det gjorts en annan säkerhetsbedömning och hon behöver inte längre bära fängsel.

Flera intagna berättade om hur toalettbesök gått till på sjukvårdsinrättningarna. De uppgav att en personal står utanför toaletten med öppen dörr och en personal står i toalettutrymmet. Eftersom hand- och midjefängsel är på måste personalen dra ned underkläderna på den intagna. Det är i princip omöjligt att torka sig ordentligt efter ett toalettbesök, och de intagna menade att det har känts ovärdigt att även behöva be om hjälp med detta.

Flera intagna uppgav att den eskorterande personalen hade varit närvarande under medicinska undersökningar, bl.a. gynekologiska undersökningar och röntgenundersökningar trots att de intagna bar fängsel. En intagen uppgav att en läkare ifrågasatt närvaron av tre kriminalvårdare i undersökningsrummet vilket resulterade i att två satte sig utanför dörren. Utöver själva personalnärvaron var de intagna belagda med midjefängsel/fängsel under bl.a. röntgenundersökningar.

Beträffande en gravid intagen antecknades dessutom följande:

Efter att ha transporterats av två personal och med midjefängsel till sjukhuset lossades fängslet först när hon låg i sängen i förlossningssalen. Det var två kriminalvårdare med i salen under i stort sett hela förlossningen som tog ca 40 timmar. Endast under den sista halvtimmen då hon skulle krysta ut barnet lämnade den manlige vårdaren rummet, kvinnan satt kvar. Under hennes fem dagar långa vistelse på sjukhuset hade hon sedan bevakning på rummet. Hon var alltid tvungen att ha någon ljuskälla tänd så att kriminalvårdens personal kunde se henne. Om hon gick på toaletten följde personal med och stod utanför dörren. När hon var på sjukhuset fick hon inte ringa sina närmaste anhöriga för att berätta att allt hade gått bra. Det tog tio dagar innan hon fick meddela barnets far om födseln. Hon fick inte heller ta några fotografier på barnet under sjukhusvistelsen. Den första bild som hon har på barnet togs efter tio dagar.

Remiss till Kriminalvården

Kriminalvården uppmanades att yttra sig över

- vad som redovisats i promemorian under rubriken 3.2 Uppgifter från intagna och särskilt ge sin syn på hur det som antecknats i denna del förhåller sig till innehållet i 1 kap. 4 och 6 §§ fängelselagen samt sjukvårdssekretessen
- hur Kriminalvården avser att arbeta med rutiner m.m. för att de intagnas rätt till hälso- och sjukvård garanteras samtidigt som deras rätt till en värdig behandling och sekretess respekteras samt redogöra för om myndigheten har en dialog med sjukvårdens huvudmän kring dessa frågor
- hur Kriminalvården avser att motverka att säkerhetsbedömningarna blir statiska och därmed uppnå en rimlig säkerhetsnivå som är mer individanpassad.

I sitt remissvar uttalade Kriminalvården, genom chefsjuristen Elisabeth Lager, bl.a. följande:

Kriminalvårdens bedömning

Underlag har hämtats in från säkerhetsavdelningen, enheten för utveckling av verksamhetsinnehåll i anstalt och häkte, Kriminalvårdens medicinska rådgivare och region Mitt.

Uppgifter från intagna angående sjukhusbesök m.m.

JO har förelagt Kriminalvården att yttra sig över vad som redovisas under avsnitt 3.2 i JO:s promemoria. Det har varit förenat med svårigheter att utreda sakförhållandena eftersom förhållandevis lång tid har förflutit och eftersom vissa av uppgifterna är generella och inte möjliga för Kriminalvården att kontrollera. Kriminalvården har, efter kontakt med JO, fått kännedom om tre personer som ska vara aktuella. Det har visat sig att en av de tre, enligt vad som framgår av de uppgifter som Kriminalvården har tillgång till, inte under tiden i anstalt fött något barn eller utfört någon abort. Inte heller har hon haft barn med sig i anstalten. Det har inte varit möjligt för Kriminalvården att vidare utreda förhållanden i den delen.

När det gäller vad som redovisats av JO under det aktuella avsnittet har uppgifter hämtats in från region Mitt, som i sin tur inhämtat uppgifter från anstalten Hinseberg samt ur Kriminalvårdens klientadministrativa system (KLAS) och Kriminalvårdsregistret (KVR). Det kan noteras att de två aktuella intagna, A.J. och A.P., inte längre är inskrivna vid anstalten Hinseberg. A.J. är utvisad och informationen rörande henne är begränsad i KLAS och KVR. Även möjligheten att kontrollera uppgifter kring A.P. är begränsad eftersom hon är villkorligt frigiven. Genom utredningen har sammanfattningsvis följande kommit fram.

De enskilda fallen

A.J. har under verkställigheten varit föremål för ett antal utevistelser, främst avseende besök hos mödravårdscentral (MVC), transport till förlossningsavdelning samt besök hos barnavårdscentral (BVC). Av dokumentation framgår att dessa sjukhusresor har varit förenade med olika villkor enligt 9 kap. 1 § FäL. Enligt dokumentation har A.J. transporterats till MVC vid fyra tillfällen. Samtliga transporter har varit villkorade att ske med fängsel. Även A.J:s sjukhusresa till förlossningsavdelningen på universitetssjukhu-

set Örebro var förenad med villkor om fängsel. På transportsedeln har angivits att fängslet får avlägsnas om det krävs för undersökningen. Under själva förlossningen var den intagna inte fängslad. Efter förlossningen har A.J. varit aktuell för flera transporter bl.a. till BVC, vårdcentral samt transportbesök till anstalten Kumla. Ingen av dessa transporter har varit villkorade att ske med fängsel. Vid utevistelserna har två eller tre personal följt med.

Vad gäller möjligheten att kontakta anhöriga efter förlossningen saknas möjlighet att kontrollera uppgifterna, eftersom de inte längre är tillgängliga i Kriminalvårdens klientsystem. Enligt anstalten Hinseberg följer bedömningar kring eventuella kontakter under en utevistelse det som är fastställt i säkerhetsbedömningen. Det saknas även möjlighet att kontrollera uppgifterna om fotografering.

Även A.P. har under verkställigheten varit föremål för sjukhusresor enligt 9 kap. 1 § FäL. Det har rört sig om ett besök hos MVC samt två transporter till Lindesbergs lasarett (gynekologmottagning samt dagkirurgi). Samtliga utevistelser har varit villkorade att ske med fängsel och tre personal har medföljt (se ovan). Under en av resorna genomfördes en kirurgisk abort. Av utevistelsens transportsedel framgår att fängsel fick avlägsnas om det krävdes för undersökningen. Som personal minns det så var A.P. inte var belagd med fängsel under tiden för ingreppet. Enligt anstalten Hinsebergs dokumenterade säkerhetsbedömningar kring A.P. bedömde anstalten den 29 juli 2015 att det inte fanns behov av fängsel i samband med utevistelser eller transporter. A.P. har därefter beviljats flera utevistelser till AA-möten, vilka inte varit förenade med villkor om fängsel.

Utredningen har sammanfattningsvis visat att de utevistelser och transporter som A.J. och A.P. genomfört under sin verkställighet i anstalten Hinseberg inte varit utformade på samma sätt. Villkor om fängsel har t.ex. inte bedömts behövas under senare delen av verkställigheten. Ändringarna i villkoren förefaller vara en direkt följd av ändringar i säkerhetsbedömningarna.

Vad gäller uppgifterna om bevakning vid sjukhusbesök menar anstalten att man försöker genomföra bevakningen på ett humant och säkert sätt med hänsyn till de känsliga uppgifter som kan behandlas under ett sjukhusbesök. Om lokalerna tillåter, dvs. om man endast kan ta sig in i eller ut ur rummet på ett sätt, sköts bevakningsuppdraget från intilliggande utrymme så att personal inte behöver närvara när en intagen undersöks eller behandlas. För det fall bevakningsuppdraget behöver ske i rummet försöker personal att visa största möjliga hänsyn till den intagnes integritet.

Även gällande toalettbesök under en sjukhusvistelse närvarar personal endast om lokalens utformning är sådan att detta bedöms vara nödvändigt. Lättnader i fängsel sker när sådana får göras enligt villkor på transportsedel och bevakningsuppdraget ändå bedöms kunna fullgöras.

Kriminalvårdens bedömning och det anfördas förhållande till 1 kap. 4 och 6 §§ FäL och sjukvårdssekretessen

Som kommer att utvecklas nedan används säkerhetsbedömningar vid planeringen av en transport. I de aktuella fallen har anstalten Hinseberg således i sin planering av transporter utgått från den säkerhetsbedömning som gjorts kring de intagna. I vilken utsträckning anstalten beaktat risker och omständigheter i de enskilda fallen är svårt att avgöra i efterhand. Kriminalvården kan således inte i efterhand med någon säkerhet uttala sig om användande av fängsel och övervakning i behandlingsrummet varit motiverade och proportionerliga åtgärder. Det går dock inte att bortse från risken att användandet av fängsel i alltför hög grad vilat på statistiska säkerhetsbedömningar där man inte i tillräckligt hög grad beaktat de intagnas tillstånd och de effekter det haft på förmågan att äventyra säkerheten.

Vad gäller frågan om bevakningsuppdragets fullgörande och möjligheten att upprätthålla sjukvårdssekretess i samband därmed har utredningen visat att anstalten Hinseberg är medveten om problematiken och i den utsträckning det är möjligt försöker att undvika att personal närvarar i rummet när den intagne undersöks eller behandlas.

Efter Opacat-enhetens inspektion har anstalten Hinseberg sett över sina lokala rutiner när det gäller säkerhetsbedömningar gällande gravida kvinnor vid transport. Vid säkerhetsbedömningen beaktar anstalten numera den omständigheten att den intagna är gravid och i vilket stadie av graviditeten hon är.

Som anförts ovan har det inte varit möjligt att närmare utreda förhållandena kring fotografering och möjligheten att kontakta anhöriga. I den utsträckning det kan ske försöker Kriminalvården tillgodose sådana krav från intagna.

Kriminalvårdens arbete med rutiner m.m. kring intagnas kontakt med hälso- och sjukvården samt samarbete med sjukvårdens huvudmän

Kriminalvården för en dialog med sjukvårdens huvudmän och har träffat överenskommelser med flera landsting och regioner, främst när det gäller akutbesök och psykiatri. Det finns för närvarande inga överenskommelser som specifikt rör kvinnosjukvård. Kriminalvården har på lokal nivå arbetat fram lösningar tillsammans med sjukvården, exempelvis när det gäller intagna vid anstalten Hinsebergs besök på akutpsykiatriska mottagningen på universitetssjukhuset Örebro. Sådana besök är de mest frekvent förekommande för anstaltens intagna. För att möjliggöra att samtal kan ske utan bevakande personals överhörande har särskilda ”glasburar” skapats. Glasburarna innebär att Kriminalvårdens personal inte behöver närvara inne i rummet under samtal mellan den intagna och hennes läkarkontakt. Vidare kan som exempel nämnas vad JO anför i protokoll från inspektion av anstalten Kalmar den 2 oktober 2014, JO:s ärende nr 5334-2014 och att det på flera håll finns överenskommelser om att använda en speciell ingång för att undvika transport genom allmänhetens utrymmen.

När en intagen är i behov av vård och av den anledningen besöker en vårdinrättning blir avvägningen mellan å ena sidan den intagnes integritet och rätt att behandlas med respekt för sitt människovärde, å andra sidan Kriminalvårdens ansvar för säkerhet tydlig. Mot den bakgrunden är det av stor vikt att, som JO anför, Kriminalvården planerar utformningen av sjukhusbesök i syfte att skydda de intagnas integritet i samråd med berörd vårdinrättning (se även JO:s beslut i ärende 5775-2014). De utmaningar som Kriminalvården står inför i dessa frågor har till viss del ett samband med Kriminalvårdens egen bedömning i säkerhetsfrågor. En individanpassad säkerhetsbedömning på rimlig nivå innebär i många fall goda förutsättningar att garantera intagnas rätt till en värdig behandling och sekretess. Den översyn av säkerhetshandboken som redogörs för nedan kan således komma att bidra till mer nyanserade bedömningar. Kriminalvården har också för avsikt att inleda en översyn med fokus på situationen för kvinnliga intagna under 2017.

Hur avser Kriminalvården motverka att säkerhetsbedömningarna blir statiska och därmed uppnår en rimlig säkerhetsnivå som är mer individanpassad?

Som framgår av 9 kap. 1 § FäL ska ett tillstånd att vistas utanför anstalten enligt bestämmelsen förenas med de villkor som behövs. Villkoren ska vara individuellt utformade utifrån riskbedömningen och omständigheterna i det enskilda fallet. Till stöd för dessa bedömningar arbetar Kriminalvården med säkerhetsbedömningar. Samtliga intagna i häkte och anstalt ska ha en aktuell säkerhetsbedömning. Av säkerhetsbedömningen ska framgå vilken

säkerhetsnivå som bedöms vara nödvändig för varje enskild intagen. Säkerhetsbedömningen ska ligga till grund för beslut i samband med transporter.

Av Kriminalvårdens säkerhetshandbok framgår bland annat följande. Säkerhetsbedömningen för en intagen i anstalt ska revideras i samband med att verkställighetsplanen revideras, vilket innebär att revidering ska ske minst var fjärde månad (jfr 1 kap. 26 § FARK Fängelse). Säkerhetsbedömningen ska grunda sig på den information som finns att tillgå på verksamhetsstället och ska således göras utifrån all dokumenterad och inhämtad information om den intagne och det är viktigt att all information beaktas. Säkerhetsbedömningarna ska, förutom i samband med revidering av verkställighetsplanen, revideras vid avvikelser eller när andra omständigheter som är av betydelse kommer fram. Exempel på omständigheter som kan medföra en revidering är bl.a. en ny dom, misskötsamheter eller en förändrad social situation för klienten. En säkerhetsbedömning är en färskvara och säkerhetsbedömningen ska alltid uppdateras vid varje enskilt tillfälle då ett ärende aktualiseras, till exempel inför en transport eller utevistelse. Inför transport ska säkerhetsbedömningen, målet för transporten, färdväg och aktuella förhållanden beaktas för att ge en konkret plan för den aktuella transportens genomförande. Utifrån dessa faktorer ansvarar transportplaneraren för nödvändiga riskreducerande åtgärder i form av t.ex. alternativ färdväg, bemanning och särskild placering i lokaler m.m. Om man i denna bedömning finner att den intagnes säkerhetsbedömning ska ändras i något avseende, t.ex. fängselnivå, ska denna ändring genomföras inför transporten.

Utifrån vad som anges i säkerhetshandboken förutsätts det att den som upprättar riskanalysen tar del av den intagnes journal, uppgifter i verkställighetsplanen, underrättelseuppgifter samt övrig information av betydelse. Vidare är det en förutsättning för upprättande av en god och ändamålsenlig säkerhetsbedömning att upprättaren aktivt söker information hos den eller de tjänstemän som har relevant information, exempelvis den personal som finns närmast klienten, vilket gör att den som upprättar säkerhetsbedömningen har god information om varje klient på individnivå.

Den struktur för revidering av säkerhetsbedömningarna som fastslagits i säkerhetshandboken utgör enligt Kriminalvården en del i arbetet att motverka att säkerhetsbedömningarna blir statiska. Det genomförs kontinuerliga revideringar i givna tidsspann och det görs revideringar vid avvikelser eller omständigheter som innehåller sådan information som kan påverka säkerhetsbedömningen. Utöver detta ligger det ett ansvar på transportplaneraren att alltid informera och planera med sjukhus eller annan institution i förväg om användning av fängsel om inte förhållandena är kända tidigare (t.ex. fängsel på eller av i samband med undersökning) och att alltid specifikt ange om det ska förekomma eventuella lättnader av fängsel under uppdraget. Det har emellertid under arbetet med detta yttrande kommit fram att det på lokal nivå finns en uppfattning att det regelverk som styr säkerhetsbedömningarna, bland annat säkerhetshandboken, trots allt ger ett begränsat utrymme att göra individuella bedömningar inför och under en utevistelse.

De instruktioner som ges i säkerhetshandboken anger faktorer som ska beaktas vid bedömning av säkerhetsnivå. Utifrån utformningen av dessa faktorer kan konstateras att fokus ligger på vilka faktorer som kan höja säkerhetsnivån. Det kan också konstateras att vid förekomsten av vissa fasta faktorer, t.ex. utvisning och långa straff, är utrymmet för att göra en individuell bedömning relativt begränsat. Kriminalvården har för avsikt att inom ramen för ett särskilt projekt se över säkerhetshandboken och de lokala säkerhetsplanerna. Översynen är planerad att starta under hösten 2016 och pågå under hela 2017. Inom ramen för översynen, kommer instruktionerna för säkerhetsbedömningarna att ses över.

I ett beslut den 25 april 2017 uttalade *chefsJO Rynning* följande.

Bedömning

Allmänna utgångspunkter

Det aktuella ärendet rör säkerhetsarrangemangen vid bl.a. transporter av intagna i samband med besök inom hälso- och sjukvården samt frågan hur sådana arrangemang förhåller sig till individuella säkerhets- och riskbedömningar. Intresset av att upprätthålla ordning och säkerhet står i dessa situationer, liksom i andra sammanhang, mot kravet på respekt för den intagnes integritet och värdighet. I situationer där intagna ska genomgå medicinska undersökningar och ingrepp är integritets- och värdighetsaspekterna emellertid än mer påtagliga än i många andra sammanhang, mot bakgrund av att det rör sig om tillfällen när människor typiskt sett är mer utsatta och sårbara än vanligt. I en undersöknings- eller behandlingssituation framkommer också många gånger uppgifter som omfattas av sekretess i förhållande till den medföljande kriminalvårdspersonalen. Även medicinska skäl kan tala emot användningen av exempelvis hand- och midjefängsel i vissa sammanhang. Som framgår av redogörelsen ovan för den rättsliga regleringen får en kontroll- eller tvångsåtgärd endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Enligt min mening finns det särskilda skäl att ställa höga krav på en nyanserad och individualiserad proportionalitetsbedömning när det gäller användningen av kontroll- och säkerhetsåtgärder i samband med vård och behandling inom hälso- och sjukvården, liksom under transporter till och vistelser vid en vårdinrättning.

JO har tidigare gett uttryck för uppfattningen att utgångspunkten måste vara att den intagne ska kunna undersökas av läkare i enrum även under bevakade sjukhusvistelser och att Kriminalvården inför planerade besök på sjukhus har till uppgift att förbereda besöken på ett sådant sätt att man så långt möjligt undviker att medföljande vårdare behöver närvara vid undersökningarna (se t.ex. JO:s beslut den 22 april 2015, dnr 5775-2014). Motsvarande får anses gälla när behandling ska genomföras inom hälso- och sjukvården.

Även i övrigt bör planerade besök inom hälso- och sjukvården förberedas så att en tillfredsställande säkerhetsnivå kan upprätthållas utan onödiga kränkningar av de intagnas integritet och värdighet. JO har också framhållit att Kriminalvården inför ett externt sjukvårdsbesök ska göra en individualiserad bedömning av om säkerhetsåtgärderna i det enskilda fallet står i rimlig proportion till syftet med åtgärden (JO 2012/13 s. 203). Det framstår enligt min mening som naturligt att det vid fråga om exempelvis användning av fängsel i samband med besök vid en sjukvårdsinrättning måste beaktas bl.a. vilket tillstånd den intagne befinner sig i och vilka behandlingsåtgärder som ska genomföras. När det gäller kvinnor som har påbörjat ett förlossningsarbete noterar jag att det finns internationella regler som förbjuder användning av fängsel (se FN:s s.k. Bangkokregler för behandlingen av kvinnliga fångar, regel 24).² Internationella standarder av detta slag bör givetvis beaktas vid proportionalitetsbedömningen i enskilda fall, liksom vid Kriminalvårdens arbete med riktlinjer och rutiner.

² United Nations' Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (Resolution 65/229, antagen av FN:s generalförsamling den 21 december 2010).

Enligt Kriminalvårdens remissyttrande ska villkoren för en vistelse utanför en anstalt vara individuellt utformade utifrån riskbedömningen och omständigheterna i det enskilda fallet. För att uppnå detta arbetar Kriminalvården enligt yttrandet med säkerhetsbedömningar, och samtliga intagna i häkte och anstalt ska ha en aktuell sådan. Säkerhetsbedömningen ska ligga till grund för bl.a. beslut i samband med transporter.

De enskilda fallen i ärendet

Kriminalvården har i sitt remissyttrande uppgett att det har varit svårt att få fram information om de två intagna som är aktuella i ärendet, eftersom de inte längre är inskrivna i anstalten Hinseberg. Kriminalvården konstaterar emellertid beträffande den ena intagna, A.J., bl.a. att det av dokumentationen framgår att hennes sjukhusresor avseende besök vid mödravårdscentral samt förlossningsavdelning varit villkorade att ske med fängsel. Enligt Kriminalvården har det på transportsedeln angivits att fängslet får avlägsnas om det krävs för undersökningen. Kriminalvården uppger även att A.J. inte varit fängslad under själva förlossningen samt att hennes transporter efter förlossningen, till bl.a. en barnvårdscentral, inte har varit villkorade att ske med fängsel. Vid utevistelserna har två eller tre personal följt med. Beträffande den andra intagna, A.P., uppger Kriminalvården att bl.a. transporten till en sjukvårdsinrättning där A.P. skulle genomgå kirurgisk abort varit förenad med villkor om fängsel och tre medföljande personal. Även i detta fall framgick av transportsedeln att fängslet fick avlägsnas om det krävdes för undersökningen. Kriminalvården uppger att ”som personal minns det” var A.P. inte belagd med fängsel under tiden för ingreppet.

Enligt Kriminalvården är det svårt att i efterhand avgöra i vilken utsträckning anstalten beaktat risker och omständigheter i de enskilda fallen. Kriminalvården konstaterar emellertid att det inte går att bortse från risken att användandet av fängsel i alltför hög grad vilat på statistiska säkerhetsbedömningar där man vid planeringen av transporterna inte i tillräckligt hög grad beaktat de intagnas tillstånd och de effekter det haft på förmågan att äventyra säkerheten. I remissvaret anges vidare att anstalten Hinseberg har sett över sina lokala rutiner efter Opcat-enhetens inspektion. Vid säkerhetsbedömningen beaktar anstalten numera om den intagna är gravid och vilket stadium av graviditeten hon befinner sig i.

Jag har ingen möjlighet att göra någon fullständig värdering av de riskbedömningar som har gjorts i de enskilda fallen. Det är inte heller min uppgift att överpröva Kriminalvårdens beslut. Mot bakgrund av de uppgifter som förekommer i ärendet är det dock svårt att dra någon annan slutsats än att såväl A.J. som A.P. har underkastats ingripande kontrollarrangemang utifrån vad som förefaller vara en standardiserad bedömning grundad på den säkerhetsnivå de har tillhört, utan att nödvändig hänsyn tagits till deras aktuella tillstånd och de integritetskänsliga vårdssituationer det varit fråga om. Någon förhöjd risk för rymning eller fritagning har enligt tillgänglig dokumentation inte bedömts föreligga. Det framstår enligt min mening inte som sannolikt att en prövning där samtliga omständigheter beaktas under sådana förhållanden skulle kunna leda

till att det anses proportionerligt att exempelvis använda hand- och midjefängsel på en kvinna som har ett pågående värkarbete och transporteras till en förlossningsavdelning för att föda. Detsamma gäller närvaron av flera kriminalvårdare under förlossningsarbetet. Jag är mycket kritisk till de bristfälliga proportionalitetsbedömningarna.

Mot bakgrund av vad Kriminalvården anfört om fotografering och möjligheten att kontakta anhöriga saknas underlag för mig att göra några uttalanden i saken. Jag nöjer mig därför med att konstatera att Kriminalvården har uppgett att man försöker tillgodose krav från intagna i dessa avseenden i den utsträckning det kan ske, och jag utgår ifrån att Kriminalvården genom tillfredsställande rutiner och dokumentation försäkras sig om detta.

Kriminalvårdens arbete med frågor rörande riskbedömningar och säkerhetsarrangemang m.m.

Jag noterar att anstalten Hinseberg enligt uppgift i remissvaret har börjat väga in i säkerhetsbedömningen om en intagen är gravid och vilket skede av graviditeten hon i så fall befinner sig i. Jag välkomnar detta och förutsätter att Kriminalvården verkar för att motsvarande rutiner införs även vid andra anstalter.

Kriminalvården har i sitt remissvar utvecklat hur myndigheten avser att motverka att säkerhetsbedömningarna blir statiska, för att därmed kunna uppnå en rimlig säkerhetsnivå som är mer individanpassad. Kriminalvården har också redogjort för sitt arbete med rutiner kring intagnas kontakter med hälso- och sjukvården liksom för samarbetet med sjukvårdens huvudmän. Arbetet framstår som mycket angeläget för att säkerställa att gällande bestämmelser följs. Det är Kriminalvårdens ansvar att en tillfredsställande nivå av kontroll och säkerhet uppnås i varje enskild situation, utan att den intagne vid exempelvis medicinsk vård och behandling, under förflyttningar i vårdlokaler eller vid toalettbesök, underkastas åtgärder som uppfattas som förnedrande och som inte kan anses proportionerliga utifrån den enskildes tillstånd. Jag vill särskilt framhålla behovet av tydliga riktlinjer för såväl de grundläggande säkerhetsbedömningarna som de riskanalyser som utförs i anslutning till enskilda beslut om transporter m.m. Med framförhållning och förberedelser inför exempelvis en förlossning eller en planerad operation bör även vårdsituationen kunna göras mer förutsägbar för den intagne och integritetsskyddet bättre, utan att säkerheten för den skull äventyras. För att det faktiska utfallet av säkerhetsarrangemangen vid genomförda vistelser utanför anstalten ska kunna följas upp och i förekommande fall läggas till grund för en justering av säkerhetsbedömningen till en lägre nivå, måste också eventuella lättnader – exempelvis i användningen av fängsel – dokumenteras.

Kriminalvården har sammanfattningsvis ett mycket viktigt arbete framför sig när det gäller att se till att säkerhets- och riskbedömningarna blir mer nyanserade och individanpassade samt att bl.a. de intagnas medicinska tillstånd och behov av integritetsskydd beaktas. Kriminalvården bör också överväga hur myndigheten ska säkerställa att tvångsmedelsanvändning i olika former dokumenteras på ett tillfredsställande sätt.

Jag avser att följa upp dessa frågor och emotser Kriminalvårdens redovisning av resultatet av översynsarbetet.

Behandlingen av en intagen i samband med urinprovtagning

(Dnr 2716-2016)

Beslutet i korthet: En kvinnlig intagen har i samband med en urinprovtagning i anstalten Hinseberg blivit ombedd att avlägsna ett mensskydd i form av tampong inför personalen. I beslutet uttalar JO att det visserligen kan finnas godtagbara skäl att uppmana en intagen att avlägsna en tampong inför en urinprovtagning. Enligt JO kan det dock inte anses proportionerligt att själva avlägsnandet måste ske inför personal. Anstalten kritiseras därför för behandlingen av den intagna i samband med provtagningen.

I beslutet uppmanar JO även Kriminalvården att ta upp frågan om riktlinjer för hur urinprovtagning på kvinnliga intagna bör genomföras, för att säkerställa att liknande situationer hanteras på ett enhetligt och rättssäkert sätt.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 29 april 2016 framförde S.K. klagomål över att hon ansåg sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i anstalten Hinseberg i samband med en urinprovtagning. Hon anförde i huvudsak följande:

Vid en urinprovtagning den 9 mars 2016 blev hon tillfrågad av personalen om hon använde tampong. När hon medgav det blev hon ombedd att avlägsna tampongen innan hon lämnade provet. Hon ville inte göra det eftersom hon ansåg att det var kränkande, förnedrande och ohygieniskt att stå naken och dra ut en tampong inför två kriminalvårdare. Hon blev då tillsagd att en vägran skulle resultera i avskildhetsplacering. Hon fick även veta att det var nya rutiner vid urinprovtagning som skulle gälla framöver. Hon har mått dåligt över det inträffade och oroar sig ständigt för att behöva lämna urinprov vid mens.

Utredning

Anmälan remitterades till Kriminalvården för yttrande. I sitt remissvar anförde Kriminalvårdens huvudkontor, genom sektionschefen Eric Leijonram, följande:

Utredning

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från region Mitt, som i sin tur hämtat in uppgifter från anstalten Hinseberg och från Kriminalvårdsregistret (KVR). Av uppgifterna framgår sammanfattningsvis följande.

Det är riktigt att S.K. angivet datum blivit ombedd att avlägsna en tampong i samband med lämnade av urinprov. Anstalten tillbakavisar dock uppgifterna om att kriminalvårdare sagt att vägran skulle medföra placering i avskildhet samt uppgett att det var fråga om nya rutiner.

När det gäller mensskydd avlägsnas dessa för att minimera risken för manipulation av urinprov, en tampong kan prepareras med exempelvis citronsyra. Det är dock inte fråga om någon generell åtgärd, utan det görs en individuell bedömning. Vidare är det den intagne själv, inte personal, som avlägsnar mensskyddet.

Eftersom S.K. tidigare vägrat lämna urinprov visade hon på en hög risk vid säkerhets- och riskbedömningen och det ansågs därför särskilt viktigt att säkerställa att urinprovet inte kunde manipuleras. Det finns också uppgifter i KVR om att S.K. har en missbruksproblematik avseende narkotika.

Enligt anstalten har S.K. inte framfört några medicinska skäl för att lämna urinprov enskilt och hon har tidigare lämnat flertalet urinprov såväl under pågående som under tidigare verkställighet.

Författningsbestämmelser

I 1 kap. 4 § fängelselagen (2010:610) anges att varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet.

Av 1 kap. 6 § fängelselagen följer att verkställigheten inte får innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av lagen eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. En kontroll- eller tvångsåtgärd får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Enligt 8 kap. 6 § fängelselagen ska en intagen, om inte annat motiveras av medicinska eller liknande skäl, på begäran lämna bl.a. urinprov för kontroll av att hen inte är påverkad av exempelvis narkotika.

Av 23 § fängelseförordningen (2010:2010) framgår bl.a. följande. Vid kroppsvisitation och kroppsbesiktning ska den som kontrolleras visas all den hänsyn som omständigheterna medger. Vid kroppsbesiktning i form av lämnade av urinprov ska denna utföras med beaktande av så stor enskildhet som omständigheterna medger och, om möjligt, i enskilt utrymme.

Av 8 kap. 5 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse (FARK Fängelse) framgår att urinprov ska lämnas i närvaro av personal, men att den intagne kan tillåtas lämna urinprov enskilt när det finns synnerliga skäl och det kan ske utan risk för att provet manipuleras.

I de allmänna råden till bestämmelsen anges att synnerliga skäl kan vara att den intagne har dokumenterade medicinska svårigheter att lämna urinprov i närvaro av personal. Vidare anges att det ifråga om intagna med missbruksproblem i regel finns risk för manipulation.

I 8 kap. 1 a § FARK Fängelse anges bl.a. att vaginal undersökning ska genomföras på sjukhus.

Kriminalvårdens bedömning

Ett urinprov ska normalt lämnas i närvaro av personal. I förevarande fall har dessutom S.K. en dokumenterad missbruksproblematik, vilket i sig utgör en risk för att provet kan manipuleras. Det förelåg därför inte förutsättningar att låta S.K. lämna urinprovet enskilt.

Denna rutin var ingen nyhet för S.K. Hon har lämnat urinprov tidigare och har inte några dokumenterade medicinska svårigheter som motiverar att hon ska få lämna provet enskilt.

Frågan är därmed om det var en motiverad åtgärd att be S.K. avlägsna sitt mensskydd i form av tampong i samband med provtagningen. Av den utredning som Kriminalvården företagit framgår att ett sådant mensskydd kan prepareras på ett sådant sätt att ett urinprov kan manipuleras. Med tanke på dokumenterad missbruksproblematik har det alltså funnits skäl att be S.K. att avlägsna tampongen vid lämnande av provet. Åtgärden har varit både nödvändig och proportionerlig.

Till saken hör att en vaginal undersökning endast får genomföras på sjukhus. Den enda möjligheten att säkerställa att en tampong verkligen avlägsnas, och därigenom minimera risken för manipulation av urinprov, blir därför att låta den intagne avlägsna tampongen i närvaro av personal.

S.K:s uppgift om att hon av kriminalvårdspersonal skulle ha blivit tillsagd att det rörde sig om en ny rutin och att hon skulle placeras i avskildhet om hon vägrade lämna provet tillbakavisas av anstalten.

S.K. kommenterade yttrandet och uppgav bl.a. följande: Den aktuella åtgärden kan inte säkerställa att en intagen inte har en preparerad tampong. Om hon hade svarat nej på frågan hade personalen aldrig vetat om hon hade tampong eller inte. Hon fick frågan även vid nästa urinprov.

I ett beslut den 24 februari 2017 uttalade *chefsJO Rynning* följande.

Bedömning

Kriminalvården har i sitt remissvar redogjort för relevant rättslig reglering. JO fann i ett beslut den 17 februari 2000 inte någon anledning att kritisera Kriminalvården för att ha uppmanat en intagen att avlägsna mensskydd (tampong och binda) inför en urinprovtagning. JO uttalade då att frågan om hur avlägsnandet ska gå till måste lösas från fall till fall med målsättningen att det ska ske under sådana former att det inte leder till onödigt obehag för den intagna (se JO 2000/01 s. 218, dnr 519-1999).

Utifrån vad som har kommit fram i utredningen har jag ingen invändning mot att det i vissa fall kan finnas godtagbara skäl att uppmana en intagen att avlägsna en tampong inför en urinprovtagning för att minimera risken för manipulation av provet. Kriminalvården har anfört att den enda möjligheten att fastställa att en tampong verkligen avlägsnas är att låta den intagna göra detta i närvaro av personal. För egen del har jag dock svårt att se att detta skulle vara nödvändigt för att det ska kunna fastställas att en intagen som uppgett sig bära tampong verkligen har avlägsnat den. Som framhållits av anmälaren kan en sådan rutin inte heller säkerställa att intagna inte bär tampong när urinprov lämnas. Mot bakgrund av det obehag det kan antas medföra för den intagna att avlägsna en tampong inför personalen framstår den beskrivna rutinen sammantaget inte som proportionerlig. Det finns därför anledning att kritisera anstalten för behandlingen av den intagna i samband med urinprovtagningen.

Anstalten har tillbakavisat S.K:s uppgifter om att hon blivit tillsagd att det rörde sig om en ny rutin och att hon skulle placeras i avskildhet om hon vägrade att avlägsna mensskyddet. Ord står således mot ord i detta avseende, och ytterligare utredningsåtgärder framstår inte som meningsfulla. Det saknas därmed skäl att uttala kritik med anledning av vad som kommit fram i denna del.

Av det ovan nämnda JO-beslutet framgår att Kriminalvården då övervägde att i allmänna råd närmare redogöra för hur urinprovtagning på kvinnliga intagna bör genomföras. JO ställde sig positiv till detta. Några sådana riktlinjer har såvitt jag känner till inte tagits fram. Jag vill därför uppmana Kriminalvården att på nytt ta upp frågan för att säkerställa att situationer som den nu aktuella hanteras på ett enhetligt och rättssäkert sätt.

Undersökning av intagnas munhålor efter intag av läkemedel

(Dnr 3236-2016)

Beslutet i korthet: JO har granskat om Kriminalvården har rätt att okulärt besiktiga intagnas munhålor för att i enlighet med läkares ordination kontrollera att föreskriven medicin har svalts. I beslutet konstaterar JO att en okulär undersökning av en intagens munhåla utgör en kroppsbesiktning och att en sådan endast får vidtas med stöd av lag. Det finns inget lagstöd för att utföra en kroppsbesiktning i den aktuella situationen. JO riktar allvarlig kritik mot Kriminalvården som regelmässigt har utfört kroppsbesiktningar utan laglig grund.

Initiativet

Vid JO:s inspektion av Kriminalvården, anstalten Hällby, den 5–6 april 2016 (dnr 1737-2016) uppmärksammades följande:

Under inspektionen framförde intagna att anstaltens personal undersökte intagnas munhålor i samband med intag av läkemedel i enlighet med villkor som föreskrivits av läkare. Anstaltens personal hänvisade när det gällde undersökningen till 8 kap. 1 a § andra stycket Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse. Enligt föreskriften ska kroppsbesiktning i form av en undersökning av en intagens munhåla, som avser annat än en okulär besiktning, utföras av läkare eller sjuksköterska i enlighet med anvisningar som meddelats av läkare. Dåvarande chefsJO Elisabet Fura beslutade mot bakgrund av de uppgifter som kom fram om undersökningen av intagnas munhålor att inom ramen för ett initiativärende utreda anstaltens åtgärder i denna del.

Utredning

Ärendet remitterades till Kriminalvården, huvudkontoret, som uppmanades att redovisa hur undersökningen av de intagnas munhålor går till, vem som utför den, hur ofta den görs och vilka som underkastas den. Myndigheten ombads även att lämna en redogörelse för anledningen till att undersökningen görs och med vilket författningsstöd som undersökningen görs samt vilka överväganden som myndigheten har gjort för sitt ställningstagande.

I det remissvar som kom in till JO den 28 september 2016 anförde myndigheten genom chefen för sektionen för verksjuridik Eric Leijonram följande:

Utredning

Uppgifter har hämtats in från region Mitt (som i sin tur hämtat in uppgifter från anstalten Hällby), från Kriminalvårdens säkerhetsavdelning (som i sin tur hämtat in uppgifter från häktet Norrköping) och från Kriminalvårdens hälso- och sjukvård. Av uppgifterna framgår sammanfattningsvis följande.

Inledningsvis kan konstateras att det inte har framkommit att undersökning av de intagnas munhålor i samband med läkemedelsintag förekommer någon annanstans än på anstalten Hällby. Sådana undersökningar verkar alltså endast förekomma i mycket begränsad omfattning inom Kriminalvårdens verksamhet. Det vanligaste tillvägagångssättet när intagna ordinerats läkemedel verkar i stället vara att en kriminalvårdare överlämnar medicinen

samt står kvar och pratar en stund med den intagne efter det att medicinen har intagits.

Som förklaring till varför anstalten Hällby i vissa fall gör en okulär undersökning av den intagnes munhåla i samband med läkemedelsintag har i huvudsak följande angetts. Vid förskrivning av narkotikaklassade läkemedel eller annat läkemedel som kan användas i berusningssyfte är det särskilt viktigt att kunna kontrollera patientens följsamhet i behandlingen. Det är inte heller ovanligt att andra intagna försöker pressa patienten att spara läkemedlet för att det ska kunna överlåtas till någon annan. Behandlande läkare kan därför i samråd med den intagne uppställa de behandlingsvillkor som hen anser nödvändiga utifrån den intagnes situation. Att den intagne ska ta sin medicin under observation av Kriminalvårdens personal och där efter visa upp munhålan för kontroll av att medicinen verkligen har svalts är ett sådant villkor. I de fall det är medicinskt möjligt föreskriver behandlande läkare andra mindre ingripande villkor, som t.ex. att den intagne ska dricka ordinerad medicin under uppsikt av personal.

Rent praktiskt innebär behandlingsvillkoret om undersökning av munhålan att den intagne kommer till vaktrummet där medicinen förvaras och ber att få sin medicin. En APO-dospåse alternativt en dosett lämnas över till den intagne, som därefter tar medicinen under uppsikt av Kriminalvårdens personal och blir ombedd att visa upp munnen efteråt. Kontrollerna görs vid varje behandlingstillfälle. Det räknas inte som misskötsamhet att vägra att visa upp munnen och den intagne får sin medicin oavsett. Däremot underrättas behandlande läkare om att behandlingsvillkoren inte har följts och hen får därefter ta ställning till om medicineringen kan fortsätta. Den intagne informeras om att så kommer att ske.

Rättslig reglering

I 2 kap. regeringsformen finns bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter. Av dessa framgår, såvitt är av intresse, att medborgare gentemot det allmänna är skyddade bl.a. mot påtvingade kroppsliga ingrepp och kroppsvisitation (6 §) samt att detta skydd endast får begränsas genom lag (12 §).

För Kriminalvårdens del finns sådant lagstöd i fängelselagen (2010:610) där bl.a. följande anges.

Verkställigheten får inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av 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 (1 kap. 6 §).

En intagen får bl.a. kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas för eftersökande av otillåtna föremål när det finns anledning att anta att ett sådant föremål kommer att anträffas på hen (8 kap. 4 § 1).

Av 8 kap. 1 a § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse följer att kroppsbesiktning i form av en undersökning av en intagens munhåla, som avser annat än en okulär besiktning, ska utföras av läkare eller sjuksköterska i enlighet med av läkare meddelade anvisningar.

Kriminalvårdens bedömning

Frågan i ärendet är om det är tillåtet för Kriminalvården att göra en okulär undersökning av intagnas munhålör i samband med intag av ordinerade läkemedel. En sådan undersökning kan inte anses vara något annat än en undersökning av kroppens håligheter och utgör därmed per definition en ordinär kroppsbesiktning (jfr prop. 1993/94:24 s. 28).

Anstalten Hällby har hänvisat till att läkare föreskrivit villkor om undersökning av munhåla. Det saknar dock betydelse eftersom undersökning av munhåla utgör en kroppsbesiktning som kräver stöd i fängelselagen.

Kriminalvården kan vid denna bedömning konstatera att de aktuella undersökningarna görs för att säkerställa att intagna svalt narkotikaklassade alternativt berusningsframkallande läkemedel. Eftersom det är otillåtet för intagna att inneha sådana läkemedel, bör det finnas ett visst utrymme för att undersöka munhålan med stöd av 8 kap. 4 § 1 fängelselagen. Det kräver dock att det i det enskilda fallet finns en konkret misstanke om att den intagne gömmer ett sådant otillåtet preparat i munhålan samt att åtgärden kan anses nödvändig och proportionerlig.

Anstalten Hällby har inte påstått att det funnits någon sådan misstanke, tvärtom verkar undersökningarna ha utförts mer eller mindre rutinmässigt. Kriminalvården anser därför att undersökningarna saknar stöd i fängelselagen.

I ett kompletterande remissvar den 19 oktober 2016 tillade Eric Leijonram följande:

Av mitt yttrande till JO i rubricerat ärende kan man få uppfattningen att anstalten Hällbys agerande saknar stöd i Kriminalvårdens regelverk. Jag vill därför tillägga att jag efter yttrandet har blivit uppmärksam på att anstaltens åtgärd har stöd i vissa uttalanden i Kriminalvårdens handbok om hälso- och sjukvård (2012:11). I handboken uttrycks följande:

Det enklaste sättet att hantera en intagen som misstänks missköta intaget av läkemedel är att behandlande läkare, i samband med insättningen av läkemedlet, kommer överens med patienten kring förutsättningarna för ordination samt att munnen ska öppnas och visas för den som tillhandahåller läkemedlet. Om klienten inte följer överenskommelsen kring intaget av läkemedlet är det grund för en ny bedömning av läkaren där ställningstagande görs om medicineringen ska fortsätta.

Anstalten Hällby har därför haft fog att uppfatta rutinen som tillåten. Kriminalvården kommer att se över handboken för att förtydliga att undersökning av munhåla förutsätter en konkret misstanke i det enskilda fallet.

I ett beslut den 12 juni 2017 anförde *chefsJO Rynning* följande.

Bedömning

Bestämmelserna om under vilka förutsättningar som en intagen kan kroppsvisiteras respektive kroppsbesiktigas framgår av 8 kap. 3–7 §§ fängelselagen. Med kroppsbesiktning avses en undersökning av människokroppens yttre och inre samt provtagning från kroppen och undersökning av sådant prov. Med ytlig kroppsbesiktning avses en yttre granskning av kroppen, och vid en sådan granskning får kroppens håligheter inte undersökas. Den som undersöks får inte heller uppmanas att inta andra speciella ställningar än att visa upp fotsulor, handflator samt lyfta upp armarna så att armhålorna kan kontrolleras (se prop. 2009/10:135 s. 151). En okulär undersökning av en intagens munhåla utgör en särskild kontroll- och tvångsåtgärd i form av en kroppsbesiktning.

Av Kriminalvårdens yttrande framgår att intagnas munhålor undersöks om läkare har föreskrivit det som ett villkor för intag av läkemedel. Något stöd för att utföra en kroppsbesiktning i den situationen finns inte i fängelselagen. Det saknas därmed lagstöd för åtgärden. Kriminalvården förtjänar allvarlig kritik

för att regelmässigt ha utfört kroppsbesiktningar för att utan stöd i lag kontrollera intag av läkemedel.

Kriminalvården har i sitt remissvar uppgett att en undersökning av intagnas munhålor för att kontrollera att föreskrivet läkemedel har svalts i princip endast förekommer i anstalten Hällby. Det finns dock uppgifter som talar för att sådana undersökningar även förekommer i andra anstalter (se exempelvis JO:s beslut i dnr 2503-2016, dnr 2505-2016 och dnr 2516-2016 med anledning av anmälningar mot anstalten Salberga). Att undersökningen beskrivs i Kriminalvårdens handbok om hälso- och sjukvård (2012:11) talar också för att undersökningarna sker i större omfattning än vad Kriminalvården gjort gällande i remissvaret. Jag förutsätter att handboken omgående uppdateras för att stämma överens med bestämmelserna om kroppsbesiktning i 8 kap. fängelselagen. Jag kommer att följa upp att så sker.

Kronofogden

Kronofogdemyndigheten har dröjt med bokföringen av en inbetalning i ett utsökningsmål och med utbetalningen av ett överskott till gäldenären

(Dnr 4024-2016)

Beslutet i korthet: En gäldenär betalade den 3 juni 2016 in sin skuld till Kronofogdemyndigheten. Betalningen bokfördes först tio dagar senare. Den 4 juni 2016 beslutade Kronofogdemyndigheten att utmäta gäldenärens överskjutande skatt. Den överskjutande skatten återbetalades till gäldenären tre veckor efter det att hennes inbetalning av skulden hade bokförts. För dessa brister i medelshanteringen får Kronofogdemyndigheten kritik.

JO uttalar i beslutet att det är viktigt att Kronofogdemyndigheten bokför inbetalningar snabbt och på ett korrekt sätt. För det fall Kronofogdemyndighetens bokföring av någon anledning släpar efter med registreringen av betalningar måste detta uppmärksammas inom organisationen, och de åtgärder som krävs för att enskilda inte ska drabbas måste vidtas omgående. Kronofogdemyndighetens tillkortakommanden ska naturligtvis inte drabba gäldenärer som gör rätt för sig.

JO har i dag fattat beslut i två andra ärenden (JO:s ärenden med dnr 1589-2016 och 3689-2016) där JO riktar kritik mot Kronofogdemyndigheten för dröjsmål med dels bokföringen av en inbetalning, dels återbetalningen av utmäta medel, dvs. ärenden där Kronofogdemyndighetens medelshantering brustit på samma sätt som i detta ärende.

Anmälan

I en anmälan framförde Malika S.A. klagomål mot Kronofogdemyndigheten. Hon uppgav bl.a. följande:

Den 6 juni 2016 betalade hon av hela den skuld som hon hade hos Kronofogdemyndigheten. Trots det utmätte Kronofogdemyndigheten 9 098 kronor av hennes överskjutande skatt i mitten av juni 2016.

Utredning

JO tog del av Kronofogdemyndighetens handläggarnoteringar om Malika S.A. under perioden 23 maj–5 juli 2016.

Kronofogdemyndigheten uppmanades därefter att yttra sig över det som Malika S.A. hade fört fram i sin anmälan.

Kronofogdemyndigheten (kronodirektör Sven Kihlgren) gav in ett remissvar tillsammans med ett underyttrande och en promemoria från teamchefen vid medelshanteringen, Per Andersson.

Sven Kihlgren uppgav följande:

Redogörelse för saken

Den 15 april 2016 kom en ansökan om verkställighet in till Kronofogdemyndigheten som riktade sig mot Malika S.A. och fyra andra personer som tillsammans med Malika S.A. var solidariskt ansvariga för en skuld till sökanden.

Den 23 maj 2016 var Kronofogdemyndigheten i kontakt med Malika S.A. angående skulden och hon uppgav då att hon skulle ta kontakt med de övriga solidariskt ansvariga och betala skulden. Den 3 juni 2016 tog myndigheten emot en inbetalning från Malika S.A. om 9 955 kr vilket motsvarade skulden. Betalningen bokfördes den 13 juni 2016, det vill säga 10 dagar senare. Utmätning av överskjutande skatt skedde den 4 juni 2016, dvs. dagen efter myndigheten mottagit Malika S.A:s betalning.

Den 27 juni 2016 kontaktade Malika S.A. Kronofogdemyndigheten för att ta reda på när hon skulle få tillbaka sin utmäta överskjutande skatt. Den 30 juni 2016 var Malika S.A. återigen i kontakt med Kronofogdemyndigheten då hon ännu inte hade fått tillbaka pengarna. Hon fick då upplysning om att det var problem med myndighetens medelshantering vilket orsakade förseningar av återbetalningar. Den 5 juli 2016 var Malika S.A. än en gång i kontakt med myndigheten angående återbetalning; återbetalning av den utmäta överskjutande skatten gjordes samma dag.

Tillämpliga lagrum

I 13 kap. 1 § Utsökningsbalken (UB) anges att medel som har flutit in till Kronofogdemyndigheten i mål om utmätning ska redovisas så snart som möjligt.

I 13 kap. 3 § UF anges att influtna medel som inte gäller egendom som avses i 13–20 §§ (anm: undantagen avser skepp, luftfartyg och fast egendom) ska redovisas inom två veckor från det att medlen har influtit, om inte hinder möter eller särskilda skäl föreligger.

Kronofogdemyndighetens bedömning

Det grundläggande problemet är att inbetalningen inte bokfördes omgående. Varken UB eller UF anger något närmare om tidsfrist inom vilken registrering av inbetalda medel ska vara gjord i målet. Regelverket utgår däremot från en skyndsam handläggning av redovisningen av medel, varför bokföringen/registreringen av influtna medel i ett mål måste ske innan redovisningen och alltså skyndsammare än det krav lagen uppställer för redovisning av medel.

De medel som betalades in kom in i anslutning till att utmätning av överskjutande skatt skulle genomföras. Eftersom utmätningen gjordes dagen efter myndigheten fick in medlen är frågan om Kronofogdemyndigheten hade kunnat stoppa utmätningen om handläggningstiden hade varit normal vid Medelshantering. Att hinna bokföra alla inbetalningar samma dag som de kommer in är eftersträvanvärt, men kan inte vara realistiskt att utgå från. Någon dags dröjsmål med bokföringen av inbetalningar är rimligt att utgå från och bör vara förenligt med det skyndsamhetskrav som följer av regleringen i 13 kap. 1 § UB och 13 kap. 3 § UF.

Utmätning av överskjutande skatt hade således sannolikt skett även vid en skyndsam bokföring av inbetalningar. Att det nu dröjde 10 dagar att bokföra betalningen är – enligt myndigheten – inte acceptabelt och är inte skyndsamt nog. Ett första skäl att en så långsam handläggning inte är acceptabel är att bokföringen av betalningen är av stor vikt för att stoppa fortsatta utmätningar. Ett andra skäl är att snabbare kunna återbetala till Malika S.A. det belopp hon hade rätt att få tillbaka.

Att utbetalningen dröjde ända till den 5 juli 2016, dvs. ca tre veckor efter det att medlen hade bokförts – och efter påstötningar av Malika S.A. – är inte acceptabelt och inte förenligt med den tidsfrist som följer av 13 kap. 3 § UF.

Per Andersson uppgav följande i yttrandet:

Ärendet

Inbetalningen om 9 955 kr från Malika S.A. inkom till Kronofogdemyndigheten den 3 juni och bokfördes den 13 juni 2016.

Den 4 juni gjordes avstämning av den överskjutande skatten mellan Kronofogdemyndigheten och Skatteverket. Eftersom vi då ännu inte krediterat Malika S.A:s skuld satte Skatteverket av ett belopp motsvarande skuldsaldot och förde sedan över detta belopp (9 957 kr) till Kronofogdemyndighetens postgirokonto den 10 juni 2016.

Den 5 juli betalade vi ut den överskjutande skatten till Malika S.A.

Per Andersson uppgav följande i promemorian:

Ang [...] JO-ärenden beträffande myndighetens hantering av inkomna medel m.m.

Anmälningarna

Ärendena handlar i huvudsak om att det sker inbetalning till myndigheten antingen via egen betalning eller via löneutmätning i maj eller början av juni och att vi sedan utmäter gäldenärernas överskjutande skatt i början av juni. Det som skapat problem för gäldenärerna är att vi fortsatt utmäta lön eller verkställt utmätning av överskjutande skatt trots att inbetalningar gjorts som, om de bokförts omedelbart eller i vart fall i nära anslutning till inbetalningen, hade stoppat dessa utmätningsåtgärder.

Bakgrund

När vi tar emot inbetalningar så kommunicerar våra system detta först då inbetalningen fördelats och krediterats på respektive skuld i vårt register. Inte heller har Skatteverket haft kännedom om icke krediterade inbetalningar då vi den 4 juni gjorde avstämning mellan våra register inför den stora utbetalningen av överskjutande skatt i juni.

Vi har två system för bokföring av inkomna betalningar – dels REX och dels Medea. Syftet med det nya systemet är att skapa förutsättningar för fler maskinella bokföringsåtgärder.

Övergången till vårt nya system har pågått några år. Den stora övergången sker emellertid i år. I mars–maj flyttade vi över en ansenlig mängd gäldenärer till det nya systemet och i samband med detta drabbades vi av en rad tekniska problem som innebar att vi i det nya systemet fick hantera en betydligt större andel av betalningarna manuellt än vad som borde vara fallet och vi hann helt enkelt inte med att bokföra dessa i den takt vi planerat för. Normalt hanterar vi cirka 80 % av inbetalningarna maskinellt men nu gick det ner till knappt 60 % i maj. Det rör sig om åtskilliga tusen fler inbetalningar som måste hanteras manuellt.

I början av juni var det således en mycket ansträngd situation för vår medelshantering vilket ledde till fördröjningar.

Våra åtgärder för att hantera situationen

Inför den 4 juni – då vi meddelar Skatteverket vilka gäldenärer som har skuld hos oss – lägger vi ner fler arbetstimmar än normalt för att hinna bokföra så mycket som det bara går. Vi använder oss av övertid och normalt jobbar vi alltid över lördagen närmast avstämningsdagen (det gick tyvärr inte i år).

Inför den 10 juni då pengarna kommer från Skatteverket prioriterar vi alltid att få iväg pengarna som kan redovisas direkt (vilket är de allra flesta). En del pengar kommer inte till användning och dessa försöker vi återbetala till gäldenärerna så fort det går därefter. I år tog detta längre tid än normalt på grund av den ansträngda arbetssituationen.

Övriga åtgärder som vidtogs i juni för att klara balansläget

Från mitten av juni och framåt genomförde vi en rad akuta åtgärder för att hantera balansläget. Dels ökade vi på antalet arbetade timmar på medels-hanteringens med övertid och inställda semestrar och dels tog vi fram ett system för att stoppa verkställighetsåtgärder trots att kreditering inte skett. Dessa åtgärder ledde till att vi i mitten av juli åter var i balans på medels-hanteringens.

Malika S.A. gavs tillfälle att kommentera Kronofogdemyndighetens remissvar.

I ett beslut den 27 juni 2017 anförde *JO Lindström* följande.

Bedömning

Av utredningen framgår att Malika S.A. den 3 juni 2016 betalade 9 955 kronor till Kronofogdemyndighetens konto för reglering av en skuld på samma belopp. Betalningen bokfördes den 13 juni 2016. Kronofogdemyndigheten beslutade den 4 juni 2016 att utmäta Malika S.A:s överskjutande skatt för betalning av skulden. Utmätta medel fördes över till Kronofogdemyndighetens konto den 10 juni 2016. Överskottet motsvarande den utmäta överskjutande skatten återbetalades till Malika S.A. den 5 juli 2016.

Kontanta inbetalningar ska bokföras senast påföljande arbetsdag. Andra ekonomiska händelser ska bokföras så snart det kan ske (9 § förordningen [2000:606] om myndigheters bokföring).

Malika S.A:s inbetalning den 3 juni 2016 bokfördes först efter tio dagar. I likhet med Kronofogdemyndigheten anser jag att detta inte är skyndsamt nog. Det är inte heller acceptabelt att det tog tre veckor innan överskottet som uppstod när betalningen bokfördes återbetalades till Malika S.A. Kronofogdemyndigheten förtjänar kritik för dröjsmålen i medelshanteringens.

Det inträffade ger anledning att understryka vikten av att inbetalningar bokförs snabbt och på ett korrekt sätt. Om Kronofogdemyndighetens bokföring av någon anledning släpar efter med registreringen av betalningar måste detta uppmärksammas inom organisationen, och de åtgärder som krävs för att enskilda inte ska drabbas måste vidtas omgående. Kronofogdemyndighetens tillkortakommanden ska naturligtvis inte drabba gäldenärer som gör rätt för sig.

Avslutningsvis vill jag nämna att jag i dag har fattat beslut i två andra ärenden (JO:s ärenden med dnr 1589-2016 och 3689-2016) där jag riktar kritik mot Kronofogdemyndigheten för dröjsmål med dels bokföringen av en inbetalning,

dels återbetalningen av utmäta medel, dvs. ärenden där Kronofogdemyndighetens medelshantering brustit på samma sätt som i detta ärende.

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

Ärendet avslutas.

Det var olämpligt av Kronofogdemyndigheten att genomföra en visning av en bostadsrättslägenhet när bostadsrättshavaren satt i köket iklädd endast en blöja

(Dnr 3437-2016)

Beslutet i korthet: Kronofogdemyndigheten genomförde en visning av en bostadsrättslägenhet inför en exekutiv försäljning av lägenheten. Vid visningen kom mellan åtta och tio spekulanter. När visningen ägde rum satt bostadsrättshavaren i köket iklädd endast en blöja.

I beslutet kritiseras Kronofogdemyndigheten för att visningen genomfördes.

Initiativet

Den 10 juni 2016 beslutade *JO Lindström* att i ett särskilt ärende ta upp Kronofogdemyndighetens agerande vid en visning av en lägenhet i en bostadsrättsförening.

Utredning

JO hämtade in ett visningsprotokoll från Kronofogdemyndigheten. Av detta framgick bl.a. att bostadsrättshavaren var naken när han öppnade för tjänstemännen från Kronofogdemyndigheten, att antalet besökare vid visningen uppskattades till 8–10 stycken och att bostadsrättshavaren under hela visningen satt i köket iklädd endast en blöja.

Kronofogdemyndigheten uppmanades att lämna upplysningar om handläggningen av verkställighetsärendet och därmed hanteringen kring och vid visningen av bostadsrättslägenheten. Kronofogdemyndigheten skulle vidare redovisa sin bedömning av det som kommit fram.

Kronofogdemyndigheten, genom verksamhetschefen Sven Kihlgren och verksamjuristen Jens Haggren, gav in följande yttrande tillsammans med underyttranden från enheten Verkställighet Öst och Försäljning, genom enhetschefen Cia Davidson och teamchefen Robert Nyström, och från förrättningsmannen Katarina Johnsson:

Redogörelse för saken

För redogörelse över händelseförloppet i det aktuella ärendet hänvisas till yttrande upprättat av enhet Verkställighet Öst och Försäljning [*följer nedan, JO:s anm.*]. [...]

Rättslig reglering

Enligt 1 kap. 2 § regeringsformen (RF) ska den offentliga makten utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

I 2 kap. 6 § RF sägs bl.a. att var och en är gentemot det allmänna skyddad mot husrannsakan och liknande intrång. Förrättning i en gäldenärs bostad utgör ett sådant intrång som avses i den bestämmelsen (prop. 1975/76:209 s. 147). Enligt 2 kap. 20–21 §§ RF får bl.a. denna rättighet begränsas genom lag 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.

I artikel 8 i Europeiska konventionen d. 4 nov. 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna stadgas att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. En offentlig myndighet får inte inskränka denna rättighet annat än med stöd av lag 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.

Kronofogdemyndigheten får vid förrättning genomsöka hus, rum eller förvaringsställe, om det behövs för att verkställighet ska kunna ske, 2 kap. 17 § utsökningsbalken. Bestämmelsen reglerar vidare Kronofogdemyndighetens möjlighet att använda tvång för att genomföra förrättningen.

Kronofogdemyndigheten ska se till att en förrättning inte väcker onödig uppmärksamhet eller annars orsakar svaranden eller annan enskild större olägenhet än som är nödvändigt, 3 kap. 1 § utsökningsförordningen.

Kronofogdemyndighetens bedömning

Kronofogdemyndigheten har i det aktuella fallet genomfört en visning inför exekutiv försäljning. Kronofogdemyndighetens tjänstemän var förberedda på att ägaren kunde öppna utan kläder då delgivningsman informerat om sitt besök hos ägaren dagen innan. När visningen ska äga rum öppnar ägaren dörren utan några kläder på sig. Vid upprepade tillfällen försöker tjänstemännen förmå ägaren att ta på sig kläder men utan framgång. De uppfattar situationen som att ägaren inte är blyg över sin nakenhet. Visningen genomförs med ägaren sittandes vid köksbordet iförd endast en blöja. Spekulanterna informeras om den rådande situationen och ombeds att inte gå in i köket.

Kronofogdemyndighetens tjänstemän ställs ofta inför situationer som kräver snabba beslut och åtgärder. Förrättningar kan framkalla starka känslor, men även hot eller våld förekommer. Det kan även handla om att verkställigheten ifrågasätts av närvarande. Detta samtidigt som det finns krav att handläggningen inte får dra ut på tiden och önskemål från sökanden om snabb betalning. Ofta kan det vara självklart hur en situation ska hanteras, t.ex. om tjänstemannen ställs inför en hotfull situation. I andra lägen kan det vara mer tveksamt. Då behöver olika omständigheter vägas mot varandra och beslut fattas i enlighet med gällande normer och riktlinjer.

En visning av någons hem inför en kommande exekutiv försäljning är en mycket ingripande åtgärd. De maktmedel som tillkommer Kronofogdemyndigheten får användas endast när det är nödvändigt. Enskilda människor ska behandlas med respekt och värdighet. Förrättningen får inte orsaka svaranden större olägenhet än vad som är nödvändigt.

Kronofogdemyndighetens uppfattning är att lägenheten inte borde ha visats under rådande omständigheter. Myndigheten borde istället övervägt att ställa in visningsförrättningen eller sett till att visningen kunde genomföras

utan att påverka ägaren på det sätt som skett. Kronofogdemyndigheten beklagar det inträffade och kommer att se över rutinerna för hur visningar ska genomföras.

Verkställighet Öst och Försäljning uppgav bl.a. följande:

Visningsprotokollet beskriver att ägaren (född 1952) öppnade vid visningstillfället varför låssmed ej behövde agera. Ägaren var vid tillfället naken. Förrättningsman var förberedd på detta då samma sak hänt dagen före när delgivningsman från Kronofogden varit där.

Ägaren blir ombedd att klä på sig och han går in i sovrummet och tar på sig en blöja men inga kläder. Förrättningsman ber honom igen klä på sig men ägaren säger att han sätter sig i köket. Han tar även undan en blöt blöja som ligger på golvet i hallen och slänger den. Ägaren sitter sedan vid sitt köksbord under hela visningen.

Information lämnas till spekulanterna beträffande auktionsvillkoren och det påminns även om fotoförbudet. Förrättningsman informerar även om att ägaren är hemma och att denna sitter i köket "naken". Förrättningsman ber spekulanterna att inte beträda köket utan att bara titta in.

Visningen genomförs och en av spekulanterna blir upprörd och frågar om ägaren är sjuk och undrar hur vi kan slänga ut en gammal sjuk människa.

Förrättningsmannen Katarina Johnsson uppgav följande:

Inför visningar brukar vi någon dag före förrättningen kontakta ägare/ev hyresgäst för att stämma av om någon är hemma och kan öppna för oss, eller hur vi kan få tillträde till bostaden. Vi brukar även vid det tillfället förklara lite om hur visningen går till etc. Vi brukar då också få besked om de vill närvara vid själva förrättningen eller inte. Vi bokar även låssmed i de fall vi inte vet med säkerhet att vi kan få tillträde till bostaden.

I detta fall bokas låssmed ca en vecka före förrättningen. Dagen före visning får jag kontakt med gode man M.C. efter något försök. Jag hade inga uppgifter om telefon.nr till ägaren N.N. Jag säger till M.C. att jag känner till att man begärt anstånd i ärendet, men att vi ännu inte fått något besked från sökande om det beviljas eller inte. Pga detta så måste vi genomföra visningen så får vi hoppas på att det löser sig med lånet. M.C. är införstådd med detta. Jag frågar M.C. om han tänker närvara vid visningen, men han säger att det kommer han inte att vara. På min fråga om ägaren kommer vara hemma får jag ett jakande svar.

Inför mitt samtal med M.C. hade jag precis fått reda på att delgivningsman från Kronofogden besökt N.N. i bostaden några timmar tidigare. N.N. hade då öppnat dörren naken och när min kollega presenterade sig sa han "kommer ni idag, var det inte imorgon ni skulle komma?". N.N. förklarade för henne att han tidigare fått stroke.

Vid förrättningstillfället så väntar några spekulanter utanför. Även vår låssmed är på plats där. Vi ber spekulanterna vänta där nere och säger att vi först ska försöka komma in. Vi har "tag" till porten och låssmeden följer med oss. Vi ställer upp dörren i porten med en kil.

När vi ringer på dörren så händer först inget. När vi ringer på igen så hör vi något i stil med "jaja jag kommer, vänta". Dörren öppnas av N.N., naken, med rullator. Vi var beredda på detta. Jag visar mitt tjänsteleg och säger att vi är från Kronofogden och frågar om han vet varför vi är där, vilket han säger att han gör. På golvet vid ytterdörren ligger en blöt blöja.

Vi ber honom att gå och klä på sig och N.N. säger att han skall gå in i sovrummet och ta på sig en ny blöja. Vi väntar ute i trappen så länge och jag står i dörröppningen. N.N. återkommer med endast blöja på sig. Vi ber honom igen att ta på sig, men han säger "nä, jag sätter mig i köket".

Vi försöker på nytt. Ber honom att ta på sig något, frågar om han har morgonrock eller filt. Men han säger fortfarande "Nej, jag sitter i köket".

Jag ber honom ta bort den blöta blöjan på golvet och säger att den inte kan ligga där när vi har visning. N.N. slänger blöjan.

När vi är ute i köket ser jag att det är blött på golvet vid köksbordet och frågar honom vad det är. ”Det är pink” säger N.N. hur naturligt som helst. Han sätter sig sedan vid köksbordet, lägger benen i kors och tänder cigarett.

Under denna lite kaotiska stund får vi ändå uppfattningen att N.N. inte är blyg över sin nakenhet.

Under tiden som jag går ner för att meddela spekulanterna att de är välkomna upp så försöker min kollega ännu en gång att N.N. skall ta på sig, utan resultat.

Nere på gården talar jag om att ägaren är hemma, men att han sitter i köket och är ”naken”. Jag säger också att det är blött på köksgolvet och ber dem att inte gå ut där utan att bara titta in i köket.

En av spekulanterna frågar mig då om det är ok att genomföra visningen, vilket jag svarar att det är. N.N. sitter vid köksbordet och röker genom hela visningstillfället, delvis skymd bakom köksskåp [...]. Det är ca 8-10 spekulanter på plats och de flesta av dem tittar snabbt och går sedan.

Spekulanten ovan blir upprörd och frågar mig ”Får jag fråga, är han sjuk?”. Jag kan inget annat än att säga att det är han, (min vetskap om stroken). Spekulanten frågar mig då i ännu mer upprörd ton ”Menar du att kronofogden slänger ut en gammal sjuk människa på gatan?”. Jag försöker förklara att ägaren har ett socialt skyddsnät och att god man försöker lösa situationen med lån som vi hoppas bli klart före auktionen. Spekulanten går i väg mycket upprörd.

Efter halva visningstiden har alla spekulanter gått och vi står sedan i köket och pratar med N.N. och har ett lugnt och bra samtal. [...]

Vi har vid visningstillfället inte uppfattat honom som varken gammal eller förvirrad. Han använder rullator pga sin stroke. Jag tycker även att vi försökte genomföra visningen på så bra och respektfullt sätt som möjligt för alla parter trots den udda situationen.

I ett beslut den 8 juni 2017 anförde *JO Lindström* följande.

Bedömning

Av utredningen framgår att Kronofogdemyndigheten genomförde en visning av en bostadsrättslägenhet inför en exekutiv försäljning av denna när bostadsrättshavaren satt i köket iklädd endast en blöja. Fråga är om Kronofogdemyndigheten borde ha genomfört visningen under dessa förhållanden.

Den rättsliga regleringen framgår av Kronofogdemyndighetens yttrande. Det åligger Kronofogdemyndigheten att se till att en förrättning inte orsakar en enskild större olägenhet än vad som är nödvändigt. Den enskilde ska därför alltid behandlas med respekt och värdighet. Åtgärderna måste vara proportionerliga och får alltså inte utgöra ett onödigt intrång i den enskildes personliga integritet.

Kronofogdemyndigheten har i sitt remissvar vidgått att visningen inte borde ha genomförts under de förhållanden som rådde. Jag kan inte annat än att hålla med. Kronofogdemyndigheten ska därför kritiseras för det olämpliga i att genomföra visningen av lägenheten när bostadsrättshavaren satt i köket iklädd endast en blöja.

Ärendet avslutas.

I ett mål om verkställighet betalade Kronofogdemyndigheten ut pengar till gäldenären i stället för till sökanden, skickade ett kravbrev till sökanden i stället för till gäldenären när den felaktiga utbetalningen uppdagades och dröjde därefter med utbetalningen av pengarna till sökanden

(Dnr 548-2016)

Beslutet i korthet: I en brottmålsdom förpliktade Göta hovrätt den tilltalade att betala 9 100 kronor jämte ränta till målsäganden. Efter att målsäganden hade ansökt om verkställighet betalades pengarna in till Kronofogdemyndigheten. Av misstag betalade Kronofogdemyndigheten emellertid ut pengarna till den tilltalade i stället för till målsäganden. När detta uppdagades skickade Kronofogdemyndigheten ett kravbrev till målsäganden i stället för till den tilltalade. För dessa felaktiga åtgärder får Kronofogdemyndigheten kritik.

Målsäganden fick till slut sina pengar av Kronofogdemyndigheten. Det hade då gått mer än två månader sedan han påpekade att han inte hade fått pengarna. För denna långa handläggningstid får Kronofogdemyndigheten också kritik.

Anmälan

Den 25 januari 2016 anmälde Christoffer J. Kronofogdemyndigheten med anledning av handläggningen av en ansökan om verkställighet. Av anmälan med bilagor framgick bl.a. följande:

I en brottmålsdom den 22 september 2015 förpliktade Göta hovrätt den tilltalade att betala 9 100 kronor jämte ränta till målsäganden Christoffer J. Den 15 oktober 2015 ansökte Christoffer J. om verkställighet hos Kronofogdemyndigheten. Ett belopp om 11 380 kronor betalades in till Kronofogdemyndigheten.

I samband med att Christoffer J:s mamma kontaktade Kronofogdemyndigheten per telefon den 10 december 2015 upptäcktes att pengarna av misstag hade betalats ut till den tilltalade, dvs. gäldenären, i stället för till Christoffer J. Den handläggare på Kronofogdemyndigheten som Christoffer J:s mamma talade med uppgav att myndigheten skulle kräva tillbaka pengarna från gäldenären och uppmanade Christoffer J. att begära skadestånd hos Kronofogdemyndigheten.

Därefter mottog Christoffer J. ett kravbrev från Kronofogdemyndigheten, vari han uppmanades att snarast återbetala 11 380 kronor. Han kontaktade Kronofogdemyndigheten och fick beskedet att han kunde bortse från kravbrevet samt att myndigheten skulle skicka ut det till rätt mottagare, dvs. gäldenären.

Vid tidpunkten för anmälan till JO hade Kronofogdemyndigheten inte betalat ut några pengar till Christoffer J.

Utredning

JO begärde in Kronofogdemyndighetens handläggarnoteringar i verkställighetsärendet och Kronofogdemyndighetens akt i skadeståndsärendet.

Av handlingarna framgick bl.a. att Kronofogdemyndigheten den 19 januari 2016 hade beslutat att betala ut ersättning till Christoffer J. med 11 380 kronor, men att en förutsättning för utbetalningen av ersättningen var att Christoffer J. överlät sin fordran på gäldenären till staten.

JO uppmanade Kronofogdemyndigheten att lämna upplysningar om och yttra sig över handläggningen av ärendet. Av yttrandet skulle särskilt framgå vilka överväganden som Kronofogdemyndigheten hade gjort i samband med att det uppmärksammades att beloppet hade betalats ut till fel person. Berörd befattningshavare skulle ges tillfälle att lämna synpunkter, och det skulle framgå av remissvaret att så hade skett. Kronofogdemyndigheten skulle även redovisa sin bedömning av det som kommit fram.

Kronofogdemyndigheten, genom kronodirektören Sven Kihlgren och verksjuristen Patrik Berglund, gav in följande yttrande tillsammans med bl.a. ett underyttrande från Enhet Verkställighet Mellersta Väst/Medel (här utelämnat; JO:s anmärkning):

Bakgrund

Den 22 september 2015 förpliktade Göta hovrätt N.N. (gäldenären) att betala skadestånd till Christoffer J. (sökande) med 9 100 kr jämte ränta. I ansökan som inkom till Kronofogden den 16 oktober 2015 begärde sökanden att domen skulle verkställas (mål nr U-21744-15). Den 6 november 2015 mottog Kronofogden kontant betalning i målet med 11 380 kr motsvarande förpliktelsen jämte upplupen ränta och Kronofogdens grundavgift om 600 kr.

Den 4 december 2015 betalade Kronofogden ut 11 380 kr till gäldenären.

I telefonsamtal med sökanden den 10 december 2015 har han uppmanats att ansöka om skadestånd hos Kronofogden för den ekonomiska skada han lidit på grund av den felaktiga utbetalningen. Kronofogden har även skickat ett kravbrev till gäldenären för att återfå de felaktigt utbetalade pengarna. Av misstag har dock detta brev först ställts till sökanden.

Den 10 december 2015 inkom sökanden med ett skadeståndsanspråk mot Kronofogden på 11 380 kr. I beslut den 19 januari 2016 tillerkändes sökanden skadestånd med 11 380 kr under förutsättning att han överläter sin fordran på gäldenären till staten. Nämnade överlåtelse har skett den 15 februari 2016, varför Kronofogden därefter har utbetalat skadeståndersättningen till sökanden.

Kronofogdens bedömning

Kronofogden handlägger utsökningsmål genom ett teambaserat arbetssätt. Samtliga team som varit inblandade i handläggningen har lämnat uppgifter och synpunkter inför upprättandet av aktuellt yttrande.

Det är uppenbart att Kronofogden brustit i sin handläggning då myndigheten av förbiseende betalat ut ett belopp om 11 380 kr till gäldenären istället för till sökanden. Kronofogden beklagar det inträffade. Som en förklaring, inte som ett försvar, till det inträffade vill Kronofogden framhålla att myndigheten är i slutskedet av utvecklingen av ett nytt IT-stöd för bokföring av medel. Under detta utvecklingsskede bokför Kronofogden medel och händelser i två olika system (det gamla och det nya) och pengar måste

ibland skickas mellan systemen, bl.a. för att pengar ska kunna betalas ut. I aktuellt fall är det precis vad som har hänt, dvs. pengar har skickats från det nya systemet till det gamla. I samband med denna överföring har det skett ett misstag i den manuella registreringen av pengar, vilket fått till följd att dessa utbetalats till gäldenären istället för till sökanden. Bokföringsteamet har under perioden haft en hög arbetsbelastning vilket har påverkat handläggningen av detta ärende negativt. Det faktum att ett kravbrev som rätteligen skulle skickats till gäldenären i syfte att återkräva den felaktiga utbetalningen istället har skickats till sökande är ytterligare ett bevis på den bristfälliga handläggningen av ärendet.

Kronofogden har varit föremål för ett flertal anmälningar de senaste åren där fråga varit om uppenbart felaktiga utbetalningar från myndighetens sida. I JO-beslut med dnr 3890-2014 rörde det sig om en utbetalning som felaktigt skett till tredje man istället för till gäldenären och i ärende med dnr 3029-2015 (under handläggning av JO) handlade det om en felaktig utbetalning till sökanden som rätteligen skulle gjorts till gäldenären. Så länge som utvecklingen av det nya bokföringssystemet pågår och bokföring måste ske i två separata system finns en risk för att ytterligare felaktiga utbetalningar kommer att ske. Denna risk är svår att helt reducera. För att parterna i utsökningsmålen inte ska bli onödigt drabbade av sådana felaktigheter har Kronofogden reviderat sina rutiner för skadeståndshantering.

Kronofogdens och andra förvaltningsmyndigheters skadereglering regleras i förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten och den materiella prövningen av skadeståndskrav sker normalt sett utifrån bestämmelsen i 3 kap. 2 § skadeståndslagen. Myndigheten reglerar också skadeståndshantering internt genom styrande dokument som bl.a. beskriver handläggningen av ett skadeståndsanspråk. Att Kronofogden skulle kunna pröva frågor om felaktigheter och brister i myndighetsutövningen och även utbetala ekonomisk ersättning till skadelidande i annan form än skadeståndsvägen ställer sig myndigheten avvisande till. Det är Kronofogdens bestämda uppfattning att ersättning till en part som exempelvis drabbats av en felaktig utbetalning först kan utbetalas efter att anspråket vederbörligen prövats och beviljats i enlighet med nämnda skaderegleringsprocess.

Kronofogdens handläggning och prövning av skadeståndsanspråk tar ofta lång tid vilket medför att den skadelidande kan få vänta en relativt lång period på att få sin ersättning. Med hänsyn bl.a. till de ärenden avseende felaktiga utbetalningar som uppmärksammats av JO har Kronofogden beslutat att i viss mån ändra sin skadeståndshantering och en ny anvisning har tagits fram för ändamålet. Syftet med den ändrade hanteringen är att kunna påskynda beredning och beslut av skadeståndsanspråk i enkla fall, då det exempelvis handlar om en uppenbar felaktighet av Kronofogden. I sådana situationer ska anspråk kunna beredas omgående av Kronofogdens administrativa enhet med påföljande beslut av verksamhetschef, utan att kommunikation med de operativa funktionerna i myndigheten krävs. Det nya förfarandet innebär att Kronofogdens skadeståndprocess kan påskyndas väsentligt i dessa fall och den skadelidande få sin ersättning betydligt snabbare än vad som hittills varit fallet.

Till remissvaret fogades också en handling benämnd ”Anvisning för skadeståndshantering inom Kronofogdemyndigheten”, daterad den 25 februari 2016.

Christoffer J. kommenterade Kronofogdemyndighetens yttrande.

Rättslig reglering

Enligt 13 kap. 1 § utsökningsbalken, UB, ska medel som har flutit in till Kronofogdemyndigheten i mål om utmätning redovisas så snart som möjligt. Enligt 13 kap. 3 § utsökningsförordningen (1981:981), UF, ska influtna medel redovisas inom två veckor om inte något hindrar det eller det finns särskilda skäl.

I ett beslut den 21 februari 2017 anförde *JO Lindström* följande.

Bedömning

Kronofogdemyndighetens uppgift i Christoffer J:s mål var att se till att den person som skulle betala skadestånd till Christoffer J. fullgjorde sin förpliktelse. Och den 6 november 2015 hade Kronofogdemyndigheten kommit en bra bit på vägen. Det belopp som Christoffer J. hade rätt till fanns hos myndigheten. För Kronofogdemyndigheten återstod bara att enligt reglerna i UB och UF redovisa pengarna till Christoffer J. inom två veckor, alltså senast den 20 november 2015.

En enkel uppgift kan man tycka. Men precis som i tre andra fall som jag granskat under senare tid (JO:s beslut den 29 juni 2015, dnr 3890-2014, den 28 oktober 2015, dnr 6248-2014 och den 31 maj 2016, dnr 3029-2015) slarvade Kronofogdemyndigheten med denna uppgift. Myndigheten betalade inte pengarna till Christoffer J. utan till den person som var skyldig honom pengarna. Christoffer J. informerades om att målet var avslutat. Som skäl för att målet var avslutat angav myndigheten att målet var fullbetalt.

Christoffer J. undrade förstås över detta eftersom han inte hade fått sina pengar och genom sin mamma tog han kontakt med myndigheten den 10 december 2015. Då insåg myndigheten att pengarna hade skickats till fel person. Myndighetens första åtgärd var att skicka ett kravbrev och kräva tillbaka de pengar som hade betalats ut. Men även denna uppgift misslyckades myndigheten med. Kravbrevet skickades till Christoffer J. i stället för till den person som skulle betala tillbaka pengarna.

Det viktigaste i detta läge var emellertid att se till att Christoffer J. fick de pengar som han hade rätt till. Som jag redovisat i tidigare beslut ser jag saken så att den redovisningsskyldighet som är föreskriven i utsökningsbalken och utsökningsförordningen inte försvinner för att Kronofogdemyndigheten betalar ut pengar till fel person eller slarvar bort pengar på något annat sätt. När myndigheten den 10 december 2015 fick reda på att Christoffer J. inte hade fått sina pengar borde myndigheten alltså med detta synsätt omedelbart ha betalat 11 380 kronor till honom. Han skulle ju ha haft sina pengar senast den 20 november 2015.

Som framgår av Kronofogdemyndighetens svar till JO delar myndigheten inte min uppfattning. Myndighetens uppfattning är att det är nödvändigt att se Christoffer J:s anspråk på pengar som ett anspråk på skadestånd som ska hanteras i särskild ordning. För den enskilde som har blivit av med sina pengar är det naturligtvis mindre intressant vilka juridiska konstruktioner som kommer till användning. Det viktiga är att han eller hon får tillbaka pengarna snabbt.

Av Kronofogdemyndighetens remissvar framgår att Christoffer J. fick 11 380 kronor utbetalade till sig i slutet av februari 2016. Då hade det gått tre månader sedan den 20 november 2015 då han skulle ha pengarna enligt huvudregeln i UB och UF. Och det hade gått mer än två månader sedan han genom sin mamma påpekade att han inte hade fått sina pengar. Det är för lång tid.

Kronofogdemyndigheten förtjänar kritik för att 11 380 kronor betalades till fel person, för att ett kravbrev skickades till fel person och för att det tog för lång tid innan Christoffer J. fick de pengar som han hade rätt till.

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

Ärendet avslutas.

Långsam handläggning av ett ärende om skuldsanering

(Dnr 6973-2015)

Beslutet i korthet: I ett ärende om skuldsanering tog det över sju månader innan Kronofogdemyndigheten började handlägga ärendet. Myndigheten får kritik för att handläggningen inte har stämt överens med det krav på skyndsamhet som gäller i ärenden om skuldsanering.

Anmälan

I en anmälan till JO den 1 december 2015 framförde Lars S. klagomål mot Kronofogdemyndigheten med anledning av ett ärende om skuldsanering. Han uppgav att han hade ansökt om skuldsanering i juli 2015 och att Kronofogdemyndigheten ännu inte hade vidtagit någon åtgärd med anledning av hans ansökan.

Utredning

JO begärde in och granskade handlingarna i skuldsaneringsärendet. JO remitterade därefter anmälan till Kronofogdemyndigheten för upplysningar och yttrande över handläggningen av Lars S:s ansökan om skuldsanering. Av yttrandet skulle särskilt framgå hur handläggningen förhöll sig till bestämmelsen i 14 § andra stycket skuldsaneringslagen (2006:548). Kronofogdemyndigheten skulle även redovisa sin bedömning av det som kommit fram.

I remissvaret, till vilket fogades ett yttrande från enhetschefen Per-Olof Lindh, uppgav Kronofogdemyndigheten, genom verksamhetschefen Eva Carlquist och verksamjuristen Love Wilén Örnulf, följande:

Det aktuella ärendet

Som framgår av Per-Olof Lindhs yttrande har Lars S:s skuldsaneringsansökan handlagts i enlighet med Kronofogdemyndighetens rutiner.

Det är inte acceptabelt att det har dröjt mer än sju månader utan att handläggning har påbörjats. Väntetiden är inte förenlig med 14 § andra stycket skuldsaneringslagen. Anledningen till de långa väntetiderna är att Krono-

fogdemyndigheten inte har agerat i tid på de signaler om längre handläggningstider och minskad produktivitet som redovisats i myndighetens uppföljningssystem. Kraftfulla åtgärder pågår för att komma till rätta med situationen på kort och lång sikt.

Handläggningen av skuldsaneringsärenden

Den första handläggningsåtgärden Kronofogdemyndigheten ska göra är att utreda om ansökan kan ligga till grund för prövning av ärendet och ta in eventuella kompletteringar. Om kompletteringsförelägganden inte följs kan detta leda till att ansökan avvisas enligt 12 § skuldsaneringslagen. Därefter ska myndigheten pröva om ansökningen omedelbart ska avslås enligt 13 § första stycket skuldsaneringslagen. Denna prövning syftar till att redan på ett tidigt stadium föra bort de fall där det utan en ingående undersökning står klart att skuldsanering inte kan beviljas (jfr NJA 1996 s. 543).

Om ansökan efter nödvändiga kompletteringar, registerkontroll och eventuellt sammanträde inte ska avvisas eller avslås ska Kronofogdemyndigheten enligt 14 § andra stycket skuldsaneringslagen *snarast* besluta om att inleda skuldsanering. I specialmotiveringen till bestämmelsen (dvs. 13 § andra stycket äldre skuldsaneringslagen [1994:334]) framgår att det är viktigt att det efter initial prövning beslutas om inledande så snart som möjligt. Dessutom framhålls vikten av att skuldsaneringsärenden handläggs skyndsamt (jfr prop. 1993/94:123 s. 216).

Inledandebeslutet kungörs i Post- och Inrikes Tidningar. Dessutom skickas underrättelser till berörda borgenärer som inte kan förväntas ta del av detta. Av kungörelsen och underrättelserna framgår som regel att berörda borgenärer ska anmäla sina fordringar inom en månad. För att underlätta den framtida handläggningen skriver handläggaren som beslutar om att inleda skuldsanering redan i detta skede ett utkast till förslag om skuldsanering.

Efter att fordringsanmälningar har kommit in slutför Kronofogdemyndigheten (om inte ärendet avslås) tillsammans med gäldenären förslaget till skuldsanering. Förslaget delges med samtliga borgenärer som får möjlighet att yttra sig. Först därefter kan slutligt beslut om skuldsanering meddelas.

Skuldsaneringshandläggningen är utdragen och innebär kontakter med ett stort antal parter. Det gör logistiken sårbar. Åtgärder som vidtas i ett tidigt skede påverkar förutsättningarna för den fortsatta handläggningen. Det är därför svårt att bryta loss enskilda moment utan att bedöma konsekvenser för handläggningsproceduren som helhet.

Att åtgärder i inledandeskedet av skuldsaneringshandläggningen påverkar övrig handläggning medför inte att skyndsamhetskravet i 14 § andra stycket skuldsaneringslagen kan sättas åt sidan. Kronofogdemyndigheten är dock tvungen att sätta kravet på skyndsamt handläggning fram till inledandebeslutet i relation till övriga krav som gäller för handläggningen, i detta fall främst det allmänna kravet på skyndsamt handläggning av ärendet som helhet som 7 § förvaltningslagen (1986:223) och 14 § andra stycket skuldsaneringslagen ger uttryck för.

Kronofogdemyndigheten har valt att använda en strategi med en gemensam inborg för alla skuldsaneringsärenden, där ärendena tas i turordning efter att de kommit in. När ett ärende har knutits till en handläggare ska handläggningen ske slag i slag, dvs. med minimala väntetider mellan handläggningsåtgärderna. Detta medför i dagsläget långa liggstider före det att ärenden börjar handläggas, men efter det att utredningen har börjat går det relativt snabbt att besluta om avvisning, avslag eller inledande (cirka 3–4 månader).

Anledningen till de långa handläggningstiderna

Ansökningarna om skuldsanering har ökat kraftigt under flera år. Under 2015 kom drygt 11 200 ansökningar. Det motsvarar en ökning med 12 procent jämfört med 2014. Antalet ansökningar har ökat med 70 % sedan 2009.

Tabell: Utvecklingen av antal skuldsaneringsärenden 2009–2015

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Inkomna	6 589	7 987	8 452	9 068	9 184	10 083	11 263
Avslutade	6 561	7 643	8 407	7 520	8 537	9 648	7 694

Svårigheten att prognosticera det ökade inflödet och de ibland utdragna utredningarna har gjort att Kronofogdemyndigheten haft svårt att dimensionera insatser. Detta i kombination med hög personalomsättning har inneburit allt längre väntetider. Nu är myndigheten i ett läge där den som ansöker kan få vänta i 7–8 månader innan en handläggare påbörjar ärendet.

Vad gör Kronofogdemyndigheten för att komma till rätta med situationen?

Under hösten 2015 blev det tydligt för myndighetsledningen att det krävdes kraftfulla insatser för att hantera både balanser och det löpande inflödet. Myndigheten har omfördelat avsevärt mer resurser till skuldsaneringsverksamheten, dels i form av en tillfällig satsning dels i form av tillsvidare-resurser.

- Cirka 50 årsarbetskrafter från andra delar av myndigheten bidrar nu genom att handlägga skuldsaneringsärenden. Dessa ska sammanlagt handlägga cirka 3 000 av ärendena i balans från ansökan till avslut.
- Tre nya skuldsaneringsteam rekryterar sammanlagt cirka 45 nya personer. Alla medarbetare i de nya teamen kommer att ha påbörjat arbetet under april månad.
- Nyrekryteringarna innebär att antalet personer som arbetar med skuldsanering ökar från 110 till över 150.

Per-Olof Lindh uppgav i ett yttrande daterat den 29 februari 2016 följande:

Kronofogdens handläggning av skuldsaneringsärenden

Under 2016 har hittills (den 29 februari 2016) ca 1 500 ansökningar kommit in. Ärendeflödet har inneburit att Kronofogden i dagsläget har ett stort antal skuldsaneringsärenden i balans. Den 29 februari 2016 fanns det omkring 5 000 ärenden där handläggningen ännu inte hade påbörjats. Det innebär i sin tur att det tar lång tid från det att ansökan kommer in till dess att en handläggare påbörjar utredningen. I dagsläget är ledtiden ca åtta månader. De ärenden som påbörjas i nuläget, den 29 februari 2016, kom in till Kronofogden i början av juli 2015.

Kronofogden har vidtagit åtgärder för att komma till rätta med det stora antalet skuldsaneringsärenden. Bl.a. har resurser omfördelats så att ett 60-tal anställda inom verkställighetsenheterna (kronoinspektörer) under en period kommer att handlägga skuldsaneringsärenden. I den insatsen ska ca 3 000 skuldsaneringsärenden avslutas till och med augusti 2016. Hittills har beslut om inledande eller avslag fattats i ca 800 av de ärendena. Det är ännu inte klart om insatsen kommer att fortsätta från och med september 2016, men beredskap för en förlängning av insatsen finns. Omkring 25 medarbetare inom juristenheten (kronofogdar) arbetar i nuläget i viss utsträckning

med ärenden om omprövning av skuldsanering. Kronofogden har vidare inrättat tre nya skuldsaneringsteam i Göteborg, Täby och Linköping. Till de nya skuldsaneringsteamerna kommer inledningsvis totalt ca 40–45 nya medarbetare rekryteras. De nya skuldsaneringsteamerna kommer att vara på plats från och med april 2016.

Gällande rätt

Förvaltningslagen (1986:223) är tillämplig när det gäller Kronofogdens handläggning av skuldsaneringsärenden. Av 7 § förvaltningslagen framgår att varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

Enligt 14 § första stycket skuldsaneringslagen (2006:548) ska Kronofogden i den utsträckning det behövs inhämta upplysningar om gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden från andra myndigheter. Om det finns särskilda skäl får Kronofogden hålla ett sammanträde för att avgöra om skuldsanering ska inledas. Enligt andra stycket ska Kronofogden, om en ansökan om skuldsanering inte avvisas eller avslås, snarast besluta om att skuldsanering ska inledas.

Efter ett beslut att inleda skuldsanering får utmätning inte ske för skulder som uppkommit dessförinnan, såvida det inte rör sig om skulder som enligt 7 § inte kan omfattas av en skuldsanering, 22 § skuldsaneringslagen.

Ärendet

Lars S:s ansökan om skuldsanering kom in till Kronofogden den 15 juli 2015. Ärendet har dnr [...]. Akten i ärendet har gått igenom. Av en tjänsteanteckning den 1 september 2015 framgår att en budget- och skuldrådgivare då kontaktade Kronofogden och meddelade att en utredning om att utmäta Lars S:s fastighet hade påbörjats. Budget- och skuldrådgivaren begärde att Lars S:s ärende skulle ges förtur med anledning av det. Av en ytterligare tjänsteanteckning samma dag framgår att en handläggare inom skuldsaneringsenheten meddelade budget- och skuldrådgivaren att det inte fanns möjlighet att prioritera ärendet framför de ansökningar om skuldsanering som kommit in tidigare än Lars S:s. Den 29 februari 2016 hade skuldsaneringsärendet ännu inte någon handläggare.

Av Kronofogdens indrivnings- och utsökningsdatabas framgår att Lars S:s fastighetsandel utmättes den 24 augusti 2015 samt att han sedan den 26 augusti 2015 har utmätning i sin inkomst.

Eftersom ärendet inte har någon handläggare har inget underyttrande hämtats in.

Bedömning

Lars S:s ansökan om skuldsanering kom in till Kronofogden den 15 juli 2015. Den 24 augusti 2015 utmättes hans fastighet. Hade ett beslut om att inleda skuldsanering fattats innan den 24 augusti 2015 hade utmätning inte kunnat ske med hänsyn till bestämmelsen i 22 § skuldsaneringslagen.

Den 1 september 2015 kontaktade en budget- och skuldrådgivare skuldsaneringsenheten och begärde att Lars S:s skuldsaneringsärende skulle prioriteras på grund av att det pågick en utredning om att utmäta hans fastighet. Vid den tidpunkten var fastigheten alltså redan utmätt. Även om skuldsanering hade inletts samma dag hade utmätningen av fastigheten bestått. Att fastigheten utmättes kan i vart fall inte ses som en direkt följd av Kronofogdens handläggning av skuldsaneringsärendet. Förbudet mot exekutiva åtgärder i 22 § skuldsaneringslagen inträder först efter beslutet om att inleda skuldsanering. Ett sådant beslut ska föregås av viss utredning och materiell prövning, 13 och 14 §§ skuldsaneringslagen. Beroende på ärendets beskaffenhet kan utredningen ta viss tid i anspråk. En gäldenär kan

alltså inte förvänta sig att omedelbart kunna hindra verkställighet enbart genom att ge in en ansökan om skuldsanering.

Det som anges ovan innebär inte att den långa handläggningstiden är acceptabel. Enligt 14 § andra stycket skuldsaneringslagen ska Kronofogden snarast besluta om att inleda skuldsanering om ansökan inte avvisas eller avslås. I förarbetena till skuldsaneringslagen uttalades att Kronofogden ska fatta beslut utan onödigt dröjsmål efter den initiala prövningen (prop. 1993/94:123 s. 216). Bestämmelsen får alltså anses ta sikte på det fallet att det finns tillräckligt underlag för att fatta beslut, efter den utredning som ska göras enligt 14 § första stycket. Bakom bestämmelsen ligger dock ett allmänt skyndsamhetskrav (a. prop. s. 216). Avsikten är givetvis inte att Kronofogden ska kunna avvakta i onödan med den utredning och den prövning som krävs för att kunna fatta beslut i ett skuldsaneringsärende. Även den allmänna bestämmelsen i 7 § förvaltningslagen talar emot att så långa ledtider som i ärendet skulle vara acceptabla.

Kronofogden hanterar som huvudregel skuldsaneringsärenden i den ordning ansökningarna kommer in. Det har inte funnits någon anledning att handlägga Lars S:s ärende med förtur. Att en utredning pågick gällande utmätning av hans fastighet kan inte anses ha utgjort skäl för att prioritera hans ansökan framför andra sökande. Det ligger i sakens natur att många av de personer som ansöker om skuldsanering är, eller kan komma att bli, föremål för verkställighetsåtgärder såsom utmätning av fast eller lös egendom.

Att inget beslut har fattats i skuldsaneringsärendet beror inte på brister i handläggningen, utan på de långa ledtider mellan det att en ansökan kommer in och att handläggningen påbörjas som för närvarande gäller för i stort sett samtliga skuldsaneringsärenden. Varken i det enskilda fallet eller generellt är så långa handläggningstider acceptabla. De krav på skyndsamt handläggning som uppställs i lagstiftningen uppfylls för närvarande inte. Kronofogden beklagar att handläggningstiderna i nuläget är mycket långa. Åtgärder har dock vidtagits för att komma till rätta med de långa handläggningstiderna och det stora antalet skuldsaneringsärenden i balans.

Lars S. gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

Inför JO:s beslut hämtades muntliga upplysningar in från Kronofogdemyndigheten. Av upplysningarna framgick att handläggningen i ärendet började den 4 mars 2016 och att Kronofogdemyndigheten därefter avlog Lars S:s ansökan den 16 mars 2016.

I ett beslut den 13 oktober 2016 anförde *JO Lindström* följande.

Rättslig reglering och bedömning

I 7 § förvaltningslagen (1986:223) står det att ett ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. I förarbetena till skuldsaneringslagen betonas att det är viktigt att ärenden om skuldsanering handläggs så snabbt som möjligt (prop. 1993/94:123 s. 216). Kravet på skyndsamt handläggning i ärenden om skuldsanering framgår också i 14 § andra stycket skuldsaneringslagen där det står att Kronofogdemyndigheten snarast ska besluta att inleda skuldsanering om ansökan inte avvisas eller avslås.

Av utredningen framgår att Lars S. ansökte om skuldsanering den 15 juli 2015. Vid tidpunkten för Per-Olof Lindhs yttrande till JO, i slutet på februari 2016, hade skuldsaneringsärendet ännu inte fått någon handläggare. Den 4 mars 2016, dvs. mer än sju månader efter det att Lars S:s ansökan lämnades

in till Kronofogdemyndigheten, började arbetet med att handlägga ärendet. Den 16 mars 2016 avslog Kronofogdemyndigheten ansökan.

Att det tog över sju månader innan ärendet började handläggas stämmer inte överens med det krav på skyndsam handläggning som gäller i ärenden om skuldsanering, vilket Kronofogdemyndigheten också har konstaterat. Vad Kronofogdemyndigheten har meddelat om den ökade tillströmningen av ärenden och den höga arbetsbelastningen förändrar inte den bedömningen.

Kronofogdemyndigheten ska kritiseras för den långsamma handläggningen av Lars S:s ansökan.

Vad Lars S. framfört i övrigt ger inte anledning till någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

Miljö- och hälsoskydd

En kommunal nämnd, som i ett beslut om dispens från föreskrifter för ett naturreservat ställde upp ett villkor i syfte att säkra kommunens utbyggnadsplaner för ett område utanför naturreservatet, bröt mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen

(Dnr 3911-2016)

Beslutet i korthet: Samhällsbyggnadsnämnden gav dispens från föreskrifterna för ett naturreservat och uppställde ett antal villkor för dispensen. Ett av dessa villkor syftade till att säkra kommunens utbyggnadsplaner i ett område som ligger utanför naturreservatet. Villkoret ställdes alltså inte upp för att uppnå syftet med naturreservatet, och nämnden får kritik för att den genom att föra in detta villkor har brutit mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen. Nämnden får också kritik för att villkoret inte motiverades i beslutet.

Anmälan

Hannes N. klagade på Samhällsbyggnadsnämnden i Alingsås kommun med anledning av ett villkor i ett beslut om dispens från reglerna för ett naturreservat. Villkoret lød ”Framtida kabeldragning får inte äventyra utbyggnadsplaner i Noltorp”. Hannes N. framförde i huvudsak följande:

Villkoret gäller verksamhet som ligger utanför naturreservatet. En dispens från ett områdesskydd enligt miljöbalken, MB, kan inte reglera sådant. Villkoret gäller något som inte ingår i ansökan och motiveras inte heller i beslutet. Det uppställda villkoret är till för att skydda en verksamhet som skulle kunna skada eller motverka syftet med naturreservatet. Villkoret ligger alltså helt utanför ramarna för en dispens enligt MB och saknar därför lagstöd.

Utredning

JO tog del av och granskade handlingarna i nämndens ärende med dnr 2016.024 SBN.

Därefter begärde JO att nämnden skulle lämna upplysningar om och yttra sig över vad Hannes N. hade framfört i sin anmälan. Nämnden skulle även redovisa sin bedömning av det som hade kommit fram.

Nämnden beslutade den 12 december 2016 att godkänna förvaltningens yttrande och översända det till JO. Yttrandet hade följande innehåll:

Förvaltningens yttrande

I MB 7 kap 7 § framkommer att länsstyrelsen eller kommunen får meddela dispens från föreskrifter som den har meddelat för ett naturreservat, om det

finns särskilda skäl, och i 7 kap 26 § MB att dispens enligt någon av bestämmelserna i 7, 9–11, 18 a–18e, 20 och 22 §§ från förbud eller andra föreskrifter som meddelats med stöd av detta kapitel får ges endast om det är förenligt med förbudets eller föreskriftens syfte.

I MB 16 kap 2 § framkommer att tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, får ges för begränsad tid och får förenas med villkor.

Dispensen ifråga har förenats med sju villkor, där de första sex villkoren är föreslagna i tjänsteskrivelsen som förvaltningen lämnat till Samhällsbyggnadsnämnden för beslut, och det sjunde (lydande ”Framtida kabeldragningar får inte äventyra utbyggnadsplaner i Noltorp”) har lagts till i den politiska behandlingen. Såsom anmälaren poängterar motiveras detta villkor inte ytterligare i beslutet.

I Naturvårdsverkets processbeskrivning gällande bildande av Naturreservat – dispenser och tillstånd (juni 2015) behandlas villkor i dispenser och där framkommer att någon begränsning vad gäller villkorens utformning inte finns. Villkoren ska dock ställas för att begränsa eventuella skadeverkningar av åtgärden eller verksamheten, vilket i föreliggande fall torde kunna avse eventuella skadeverkningar som kabeldragningen kan medföra på naturreservatet. Såsom poängteras i anmälares synpunkt 1 och 4 innefattar detta troligtvis inte eventuella skadeverkningar på en verksamhet utanför naturreservatet (utbyggnadsplaner i Noltorp).

Naturvårdsverket skriver vidare att villkor i en dispens även kan röra uppföljning och utvärdering för att möjliggöra framtida bedömningar om förlängda dispenser eller återkommande sådana samt att det i beslutet bör motiveras varför villkoren eller tidsbegränsningen meddelas.

Samhällsbyggnadsnämnden var vid tiden för beslutet medveten om att villkoret i fråga rör en verksamhet utanför naturreservatet, men valde ändå att lägga till villkoret i fråga. Anledningen till detta är den beslutsakta som finns med i beslutet (...), och som visar att kabeldragningen sträcker sig upp till området Noltorp. För att undvika att såsom Samhällsbyggnadsnämnd, vilken i första hand beslutar om detaljplaner och bygglovsärenden, fatta ett beslut som tillåter en kabeldragning som eventuellt senare skulle kunna utgöra ett hinder i ett framtida detaljplaneärende valde man att i dispensärendet lägga in villkoret i fråga. Det bör dock medges att anmälaren har rätt i att detta villkor lämpligen inte bör ställas i dispensen från reservatsbestämmelserna, utan snarare i det avtal som rör grävningen eller dylikt.

Anmälares har även poängterat att villkoret inte motiveras i nämndens beslut, vilket får ses som en brist i förhållande till 20 § Förvaltningslagen (1986:223) samt Naturvårdsverkets processbeskrivning. Förvaltningslagens bestämmelse tar dock främst sikte på ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild. Då förvaltningen har kännedom om att just motivering av beslut är något som kommer att förtydligas i den nya förvaltningslag som håller på att arbetas fram, och som troligtvis kommer att ställa högre krav på de kommunala besluten i framtiden, bör detta ses som ett relevant påpekande av anmälares.

Med anledning av att skälen för villkoret i fråga utelämnats i nämndens beslut, bedömer samhällsbyggnadsnämnden att den som är part vid begäran bör upplysas om dessa i efterhand.

Sammanfattningsvis kan sägas följande:

Enligt kontorets bedömning är det utifrån det ovan sagda inte förenligt med förbudets eller föreskriftens syfte, dvs. naturreservatsbestämmelserna, med en villkorspunkt i ett dispensbeslut som rör något utanför området i fråga.

Eftersom beslutet nu trots allt är taget med detta villkor och inte har överklagats gäller det såsom ett giltigt nämndbeslut i frågan. Samhällsbyggnadskontoret håller till stora delar med om anmälares synpunkter och

tar till sig av dessa i framtida handläggning och beslut av liknande ärenden, samt bedömer att det som kan rättas till i efterhand är att den som är part vid begäran bör upplysas om skälen för villkoren i efterhand, i enlighet med 20 § Förvaltningslagen.

Hannes N. kommenterade yttrandet.

Rättslig reglering

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska myndigheter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet (objektivitetsprincipen). I litteraturen (se Lerwall, L, JO och 1 kap. 9 § regeringsformen, s. 233. I JO – Lagarnas väktare, 2009, s 229–245) har principen sammanfattningsvis angetts innebära att avgörandena måste grundas enbart på hänsyn som enligt gällande författningar får beaktas. Beslutande organ får alltså inte låta sig vägledas av andra intressen än dem som de ska tillgodose och inte ta hänsyn till ovidkommande omständigheter. Godtycke är förbjudet och det resultat som ska nås måste kunna stödjas på överväganden som i varje fall är objektivt riktiga.

Ett mark- eller vattenområde får av länsstyrelsen eller kommunen förklaras som naturreservat i syfte att bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behov av områden för friluftslivet (7 kap. 4 § första stycket MB).

Länsstyrelsen eller kommunen får meddela dispens från föreskrifter som den har meddelat för ett naturreservat, om det finns särskilda skäl. Sådan dispens får ges endast om det är förenligt med förbudets eller föreskriftens syfte. Dispensen får förenas med villkor (7 kap. 7 § andra stycket och 26 § samt 16 kap. 2 § MB).

Vid prövning av frågor om skydd av områden enligt 7 kap. MB ska hänsyn tas även till enskilda intressen. En inskränkning i enskilds rätt att använda mark eller vatten som grundas på en skyddsbestämmelse i kapitlet får därför inte gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses (7 kap. 25 § MB). Motsvarande begränsning gäller för möjligheten att förena en dispens med villkor som innebär en inskränkning i rätten att använda marken (se MÖD 2009:10).

Ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende ska enligt huvudregeln innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild (20 § förvaltningslagen [1986:223], FL).

I ett beslut den 14 juni 2017 anförde *JO Lindström* följande.

Bedömning

Innebörden av villkoret

Av nämndens beslut om dispens framgår att syftet med naturreservatet Nollhaga berg är att bevara och utveckla de höga naturvärden och rekreativskvaliteter som området har. Syftet med det aktuella villkoret anges inte i beslutet. Av villkorets formulering och av nämndens yttrande framgår dock att syftet var att säkra kommunens utbyggnadsplaner i ett område som ligger utanför naturre-

servatet. Villkoret har således inte ställts upp för att uppnå syftet med naturreservatet. Nämnden har därmed saknat anledning att förena dispensen med det aktuella villkoret. Genom att i beslutet föra in ett villkor som syftade till att säkra kommunens planer på utbyggnad av ett område utanför naturreservatet har nämnden brutit mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen. Jag delar nämndens bedömning att villkoret inte borde ha ställts.

Motiveringsskyldigheten

Det aktuella villkoret motiveras inte i nämndens beslut. Motiveringsskyldigheten i 20 § FL gäller, som nämnden framfört, ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild. Sökanden i ärendet är ett statligt bolag. Bolaget lämnade in ansökningen om dispens i egenskap av privaträttsligt subjekt och har därmed uppträtt som enskild i ärendet. (Jfr Hellners-Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 3:e upplagan, 2016, s. 81, och prop. 1985/86:80 s. 59).

Nämndens beslut är ett uttryck för nämndens befogenhet att, i enlighet med lag, begränsa användandet av vissa områden. Beslutet ger sökanden rätt att utföra vissa åtgärder inom naturreservatet under förutsättning att sökanden följer de uppställda villkoren. Nämndens beslut utgör myndighetsutövning mot enskild och nämnden skulle således ha motiverat det aktuella villkoret i beslutet.

Nämnden förtjänar sammanfattningsvis kritik både för att ha ställt det aktuella villkoret och för att inte ha motiverat det.

Ärendet avslutas.

Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet

Uttalanden om hur innehållet i ett mejl från chefen för Polismyndighetens kommunikationsavdelning förhåller sig till reglerna om yttrandefrihet

(Dnr 149-2016)

Beslutet i korthet: I en förundersökning utreddes en anmälan mot en chef vid Polismyndigheten om barnpornografibrott. Efter att förundersökningen hade lagts ned publicerade Aftonbladet en artikel som innehöll uppgifter från förundersökningen och det efterföljande personalärendet. Det framgick att uppgifterna kom från anställda vid Polismyndigheten. Med anledning av publiceringen skickade den dåvarande chefen för Polismyndighetens kommunikationsavdelning ett mejl till ett tjugotal anställda. Enligt Aftonbladets källor uppfattades mejlet som ett försök att sätta munkavle på de som pratat med massmedia.

I beslutet konstaterar JO att de uppgifter som lämnats till Aftonbladet är sådana som rör en enskilds sexualliv och vars röjande måste antas leda till att den enskilde lider betydande men. Uppgifterna var därför sekretessbelagda enligt 21 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. Eftersom sekretessen enligt den bestämmelsen är kvalificerad omfattades lämnandet av uppgifterna inte av meddelarfriheten. Redan av det skälet konstaterar JO att kommunikationschefen inte överträtt det s.k. repressalieförbudet i sitt mejl.

JO tar därefter ställning till om innehållet i mejlet ändå var olämpligt ur ett yttrandefrihetsperspektiv. Den bedömningen gör JO med utgångspunkt i att mejlet ur såväl avsändarens som mottagarnas perspektiv behandlade hur förundersökningssekretess begränsar möjligheterna att lämna uppgifter ur en nedlagd förundersökning till utomstående. JO konstaterar att meddelarfriheten inte alls berörs i mejlet och att detta ger en missvisande bild av vad som faktiskt gäller, nämligen att det finns ett stort utrymme för en anställd vid Polismyndigheten att lämna även sekretessbelagda uppgifter till massmedia. Mejllet innehåller även känsloladdade formuleringar som förstärker intrycket av att yttrandefriheten är mer begränsad än vad den i själva verket är och som ger intryck av att myndigheten allmänt sett har en negativ inställning till att anställda utnyttjar sin meddelarfrihet.

JO understryker vikten av att en chef som informerar sina anställda om den sekretess som gäller i verksamheten uttrycker sig korrekt och fullständigt, såväl i fråga om innebörden av tillämpliga sekretessbestämmelser som i fråga om hur sekretessen förhåller sig till den grundlagsfästa meddelarfriheten. JO framhåller också att den som skickar ett mejl till en begränsad mottagarkrets måste formulera innehållet med den omsorg och eftertanke som kan vara motiverad utifrån erfarenheten att ett skriftligt meddelande inte sällan får en större spridning än som varit avsedd.

Bakgrund

Den 28 december 2015 publicerade Aftonbladet en artikel om att en chef vid Polismyndigheten anmälts för barnpornografibrott. I artikeln angavs bl.a. följande.

Polischefen anmälades för barnpornografibrott efter att han för flera personer berättat om sitt sexuella intresse för barn. Han berättade om bilder han hade – föreställande barn som våldtogs av vuxna.

En förundersökning inleddes – men i stället för att leta efter bevis lade åklagaren ner utredningen – i brist på bevis.

Polischefen uppmanades att säga upp sig – och historien sopades under mattan.

– Det känns ju som att man mörkat allt för att inte smutsa ner polismyndigheten, säger en källa.

Enligt artikeln hade myndigheterna sekretessbelagt utredningen mot den aktuella chefen. Med hjälp av flera av varandra oberoende källor som på olika sätt haft insyn i utredningen, eller tagit del av förundersökningen, kunde Aftonbladet dock avslöja vad som stod i handlingarna. Det framgick att många inom polisen var kritiska till hur förundersökningen hade bedrivits och till Polismyndighetens hantering av personalärendet. Enligt artikeln hade Aftonbladet även varit i kontakt med den aktuella chefen för att försöka få dennes kommentarer.

Med anledning av uppgifterna i artikeln kom det in ett antal anmälningar till JO med klagomål mot den åklagare som varit förundersökningsledare. Efter att ha tagit del av förundersökningsmaterialet beslutade jag att det inte fanns anledning att utreda åklagarens handläggning närmare.

Den 1 januari 2016 publicerade Aftonbladet en ny artikel. Enligt den hade chefen för Polismyndighetens kommunikationsavdelning, Unni Jerndal, ett par dagar efter publiceringen av den ursprungliga artikeln, skickat ett mejl till ett antal personer inom Polismyndigheten där hon – enligt tidningens källors uppfattning – försökte sätta munkavle på de som pratat med massmedia.

Anmälan

I en anmälan till JO förde L.A. fram klagomål mot Polismyndigheten och Unni Jerndal. L.A. var kritisk till hur Unni Jerndal hade formulerat sig i det mejl som omnämndes i Aftonbladets artikel och ville att JO skulle granska hur innehållet i mejlet förhöll sig till yttrandefriheten.

Utredning

JO begärde att Polismyndigheten skulle yttra sig. Polismyndigheten (Charlotta Lokrantz Sandberg) yttrade sig efter att ha hämtat in upplysningar från Unni Jerndal.

Av utredningen framgick att Unni Jerndal den 30 december 2015 skickade ett mejl till 20 personer med olika befattningar vid Polismyndighetens kommunikationsavdelning, bl.a. kommunikationscheferna för respektive polisregion. Mejllet hade följande lydelse.

Det är med tungt hjärta som jag konstaterar att uppgifter ur en nedlagd förundersökning kring en polisanställd har nått Aftonbladet och sedan vidarepublicerats i flera medier inom region Mitt.

Som de flesta polisanställda redan känner till vore det i grunden felaktigt om Polismyndigheten utmålade en person som brottsling enbart till följd av att han eller hon tidigare har varit misstänkt för brott inom ramen för en numera nedlagd förundersökning.

- Åklagarmyndigheten leder förundersökningar mot polisanställda.
- Det är också Åklagarmyndigheten som fattar beslut om sådana brottsrubriceringar ska läggas ned eller om åtal ska väckas.
- Polismyndigheten är bunden av de beslut som en åklagare fattar och kan inte ompröva eller överpröva dessa.
- Uppgifter i en nedlagd förundersökning omfattas av långtgående sekretess. Att röja detta slags uppgifter kan komma att i straffrättslig mening bedömas som brott mot tystnadsplikt, alternativt tjänstefel.
- Om en medarbetare på egen begäran väljer att lämna sin tjänst så är arbetsgivaren inte skyldig att redogöra för anledningen till detta.

Som sagt ovan är alltså nedlagda förundersökningar sekretessbelagda. Detta sker bl.a. med hänsyn till integriteten i den brottsutredande verksamheten och till enskilda personers integritet. Och då vill jag särskilt klargöra följande.

Utredningar mot polisanställda hanteras av Avdelningen för särskilda utredningar (SU). Dessa förundersökningar leds alltid av en åklagare. I det fall som Aftonbladet nu har skrivit om gjorde en åklagare den bedömningen att det inte fanns grund att gå vidare med de misstankar som utreddes. Därför lade hon ned det aktuella ärendet utan att någon misstänkt person ens hade blivit kallad till förhör.

Tröskeln för att inleda en förundersökning är utomordentligt låg. För att straffprocessuella tvångsmedel, exempelvis en husrannsakan, ska kunna vidtas är emellertid kraven betydligt högre. Och om en åklagare har beslutat att det inte finns grund för några sådana tvångsmedel, utan i stället har beslutat att lägga ned en utredning, så är inte det någonting som polisväsendet kan ifrågasätta. Däremot kan förstås JO, eller i vissa fall JK, granska en sådan hantering.

Polismyndigheten är, kort sagt, helt och hållet bunden av de straffrättsliga överväganden som Åklagarmyndigheten gör. Vi inom polisen kan inte gärna säga att åklagaren har haft fel och sedan själva besluta om husrannsakan eller något annat tvångsmedel. Det vore helt rättsvidrigt.

Till följd av åklagarens nedläggningsbeslut i det aktuella fallet gäller, enligt tillämplig lagstiftning, en långtgående sekretess för uppgifter ur ärendet. Detta leder till slutsatsen att den polisanställd som ändå skulle ge sig till att inom ramen för sin tjänst sprida sådana uppgifter – exempelvis genom att bekräfta dessa – kan komma att anses ha gjort sig skyldig till tjänstefel och brott mot tystnadsplikt enligt vad som följer av 20 kap. brottsbalken.

Med anledning av den nämnda publiceringen är det också på sin plats med konstaterandet att en person, som inte längre är misstänkt för brott, naturligtvis inte heller ska utmålans som en brottsling. Alla har en ovillkorlig rätt att bli betraktade som oskyldiga till dess skuldfrågan har blivit fastställd vid en rättegång. Detta följer såväl av svensk rättspraxis som av våra internationella åtaganden enligt bl.a. Europakonventionen.

Det ska också sägas att personalärenden endast är en sak mellan berörd chef och den enskilde medarbetaren. Öppenhet får aldrig råda i en sådan hantering. Där måste vi inom polisen agera som andra myndigheter; d.v.s. med utgångspunkt i en för staten etablerad värdegrund och med beaktande av gällande arbetsrätt. Vilket betyder att vi värnar våra anställdas integritet.

Det är helt enkelt inte förenligt med en god arbetsgivarpolitik att offentliggöra eller med tredje part diskutera en enskild överenskommelse. Jag tror inte att någon av oss vill arbeta i en organisation som hade för vana att utvärdera enskilda medarbetare gentemot företrädare för exempelvis en nyhetsredaktion.

Jag kommer aldrig, oavsett spekulationer i media eller till följd av direkt kritik från någon polisanställd, att i mitt uppdrag som chef medvetet bryta mot gällande sekretessbestämmelser. Dessutom avser jag att företräda en god arbetsgivarhållning gentemot enskilda medarbetare med avseende på de överenskommelser som myndigheten sluter.

Unni Jerndal lämnade i huvudsak följande uppgifter. Mejlet skickades till hennes närmaste medarbetare, närmare bestämt avdelningens ledningsgrupp och några erfarna strateger samt ett par presskommunikatörer i syfte att klargöra det regelverk som både Polismyndigheten och hon i sin roll som kommunikationsdirektör har att förhålla sig till när det gäller sekretess och arbetsgivaransvar. Efter att den aktuella medarbetaren hade lämnat sin tjänst på egen begäran ställde medierna frågor till arbetsgivaren. Förfrågningarna kom in via flera olika enheter inom kommunikationsavdelningen, vilket väckte uppmärksamhet internt. Frågor och spekulationer uppstod kring vad de personliga skälen gällde. När Aftonbladet publicerade sin artikel uppstod en situation där flera medier kunde förväntas ställa frågor om det inträffade. Hon såg därför ett behov av att påminna om vilka lagar och regler som gäller när de inom kommunikationsavdelningen uttalar sig internt och externt som företrädare för Polismyndigheten. Meddelarfriheten är en demokratisk grundbult i den offentliga förvaltningen. De chefer och erfarna medarbetare på avdelningen som stod som mottagare till mejlet har samtliga en mycket god kunskap om tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, och därför var någon uttrycklig skrivning om meddelarfrihet onödig. Det hade naturligtvis varit helt annorlunda om mejlet riktats till exempelvis polisanställda som lämnat uppgifter till massmedia med stöd av meddelarfriheten. Hennes syfte var aldrig att begränsa eller försöka hindra någon från att använda sig av meddelarfriheten, utan i stället att tydliggöra vad som styrts myndighetens informationsgivning i personalärendet.

Polismyndigheten redovisade följande bedömning.

Polismyndigheten anser att Unni Jerndals e-brev av den 30 december 2015 bör bedömas mot bakgrund av de bakomliggande omständigheter som hon redovisat i sitt yttrande.

Enligt Polismyndighetens mening måste en arbetsgivare, med hänvisning till den allmänna principen om arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet, alltid ha rätt att informera sin personal om vilka regler som gäller för verksamheten. Mot bakgrund av de uppgifter som Unni Jerndal har lämnat anser Polismyndigheten inte att hon i den uppkomna situationen kan anses ha handlat felaktigt eller klandervärt genom att skicka det i ärendet aktuella e-brevet.

Frågan är då om formuleringarna i e-brevet kan uppfattas som att hon har försökt hindra någon anställd från att använda sig av sin meddelarfrihet och därigenom har gjort sig skyldig till någon överträdelse av repressalieförbudet. Utgångspunkten för den bedömningen bör vara om det finns några sakliga skäl att anta att någon anställd har uppfattat e-brevet som en sådan inskränkning (se JO:s beslut den 24 november 2005 i ärende 58-2004).

Till största delen upptas det aktuella brevet av en redogörelse för den ansvarsfördelning som allmänt gäller mellan åklagare och polis vid förundersökningar och för Unni Jerndals syn på hur hon i sin roll som kommunikationsdirektör vid Polismyndigheten bör agera i det personalärende som uppkommit. Enligt Polismyndighetens mening finns det inte något i innehållet som tyder på att e-brevet avsändes i något annat syfte än det som Unni Jerndal själv har angett. Det finns inte något i mejlets innehåll som vid en objektiv läsning kan uppfattas som ett tydligt önskemål om att de anställda ska avhålla sig från kontakter med massmedia. Hennes beskrivning av sekretess i nedlagda förundersökningar stämmer dock inte helt eftersom att hon inte gör åtskillnad på sekretessreglerade uppgifter och sekretessbelagda uppgifter. I efterhand kan det naturligtvis också sägas att det kunde ha varit lämpligt att i sammanhanget även beröra meddelarfrihetens innebörd och betydelse. Med hänsyn till att det inte finns något sakligt skäl att anta att e-brevet skickades i syfte att försöka avhålla personalen från att lämna information till media är det ändå förståeligt att Unni Jerndal inte berörde den saken.

Enligt Polismyndighetens bedömning har det med hänsyn till det nu anförda inte förekommit någon åtgärd av det slag som kan utgöra brott mot repressalieförbudet i ärendet. Det har inte påståtts att Unni Jerndal skulle ha försökt efterforska någon uppgiftslämnare och det finns inte heller något i utredningen som tyder på att så skulle ha varit fallet.

Även om det naturligtvis är olyckligt att det aktuella e-brevet på vissa håll har kommit att uppfattas som ett försök att påverka anställda att inte utnyttja sin grundlagsskyddade meddelarfrihet anser Polismyndigheten alltså inte att det finns skäl att kritisera Unni Jerndal med anledning av e-brevet.

I ett beslut den 16 februari 2017 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering

Yttrandefrihet

Enligt 2 kap. 1 § 1 regeringsformen (RF) är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet. Med yttrandefrihet avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Yttrandefriheten får begränsas genom lag med hänsyn till vissa preciserade ändamål (2 kap. 20–23 och 25 §§ RF).

Yttrandefriheten omfattar även offentligt anställda. En offentligt anställd har därför som utgångspunkt rätt att fritt uttala sig om sådana förhållanden på arbetsplatsen som han eller hon anser bör komma till allmänhetens kännedom.

Sekretess och tystnadsplikt i allmän verksamhet

I offentlighets- och sekretesslagen (OSL) finns bestämmelser om sekretess i det allmänna verksamheten. Dessa regler begränsar den offentligt anställdes rätt att yttra sig om vad han eller hon fått veta i samband med sin tjänst.

En uppgift som det finns en bestämmelse om sekretess för är sekretessreglerad. Med sekretessbelagd uppgift avses en sekretessreglerad uppgift för vilken sekretess gäller i ett enskilt fall. (Se 3 kap. 1 § OSL.)

Mot bakgrund av de uppgifter som lämnats till Aftonbladet finns det anledning att särskilt redovisa följande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen.

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten kan skadas om uppgiften röjs (se 18 kap. 1 § OSL).

Sekretess gäller också för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om den förekommer i en utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål och det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men (se 35 kap. 1 § OSL). En uppgift om att någon är eller har varit misstänkt för brott är i normalfallet så känslig att den inte kan lämnas ut. Även andra uppgifter i en förundersökning än namnet på en misstänkt kan vara sekretessbelagda. För att så ska vara fallet krävs dock att uppgiften kan hänföras till en individ. (Se JK:s beslut den 8 mars 1999, dnr 1986-98-30, och den 17 juli 2008, dnr 402307-21.)

Sekretess gäller dessutom inom hela den offentliga sektorn för uppgift som rör en enskilds sexualliv, såsom uppgifter om sexuell läggning, sexualbrott eller annan liknande uppgift, om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till denna kommer att lida betydande men om uppgiften röjs (se 21 kap. 1 § OSL). Uppgifter om sexualbrott är inte bara känsliga för brottsoffren. Det anses också vara en mycket känslig uppgift att en person är misstänkt för t.ex. en grov våldtäkt eller är tilltalad i ett sådant mål. (Se prop. 2005/06:161 s. 35–36.) Sekretessen gäller dock inte för uppgift om vem som är misstänkt vid förhandlingar om tvångsmedel och inte heller för uppgift om vem som är tilltalad i sådana brottmål som anges i 35 kap. 12 § OSL. Sekretess enligt bestämmelsen gäller inte heller för uppgifter som tas in i ett beslut. (Se 21 kap. 1 § andra stycket OSL.) Om åklagaren beslutar att väcka åtal finns det därmed inte något utrymme för att hemlighålla identiteten på den tilltalade med stöd av 21 kap. 1 § OSL.

I 39 kap. 1–3 §§ OSL finns bestämmelser om sekretess i personaladministrativ verksamhet.

Meddelarfrihet

I tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) finns kompletterande bestämmelser för en speciell del av yttrandefriheten, nämligen den s.k. meddelarfriheten. Meddelarfriheten ger ett särskilt starkt skydd för den som lämnar uppgifter för publicering i massmedia. Enligt 1 kap. 1 § tredje stycket TF står det var och en fritt att – om inte annat är föreskrivet i förordningen – meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift. Motsvarande bestämmelse finns i 1 kap. 2 § YGL.

Meddelarfriheten innebär som regel frihet från bl.a. straffansvar för den som lämnar ut en sekretessbelagd uppgift. Meddelarfriheten skyddar dock inte mot ansvar om en allmän handling oriktigt har lämnats ut eller om uppgifterna skyddas av en bestämmelse om s.k. kvalificerad sekretess (se 7 kap. 3 § första stycket 3 TF respektive 5 kap. 3 § första stycket YGL). I offentlighets- och sekretesslagen anges vilken sekretess som är kvalificerad i anslutning till berörda sekretessbestämmelser (se 13 kap. 5 § OSL). Av de sekretessbestämmelser som har redogjorts för ovan är det endast sekretessen enligt 21 kap. 1 § och

39 kap. 1 § OSL som är kvalificerad (se 18 kap. 19 §, 21 kap. 8 §, 35 kap. 24 § och 39 kap. 6 § OSL). Den som lämnar ut uppgifter som är sekretessbelagda enligt 21 kap. 1 § eller 39 kap. 1 § OSL omfattas alltså inte av meddelarfriheten. Meddelarfriheten gäller inte myndigheterna som sådana. Den som uttalar sig för en myndighets räkning har alltså inte meddelarfrihet. (Se t.ex. JK:s beslut den 22 september 2000, dnr 2780-00-30, och den 23 juni 2009, dnr 4660-08-30.)

I offentlighets- och sekretesslagen finns inte någon bestämmelse om vad som gäller i fråga om meddelarfrihet när en uppgift är sekretessbelagd enligt flera sekretessbestämmelser samtidigt. I sådana fall bör dock rätten att meddela och offentliggöra uppgifter vara inskränkt om sekretessen enligt någon av bestämmelserna är kvalificerad. (Se Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen, Zeteo 1 juli 2016, kommentaren till 7 kap. 3 § och 21 kap. 8 § och prop. 2007/08:38 s. 28–29.)

Repressalieförbud m.m.

En myndighet får inte ingripa mot någon för att han eller hon i ett grundlagsskyddat medium har utnyttjat tryck- eller yttrandefriheten, det s.k. repressalieförbudet (se 3 kap. 4 § andra stycket TF respektive 2 kap. 4 § tredje stycket YGL). Att bryta mot repressalieförbudet genom att vidta åtgärd som består i avsked, uppsägning, disciplinpåföljd eller annan likande åtgärd är straffsanktionerat (se 3 kap. 5 § tredje stycket TF respektive 2 kap. 5 § tredje stycket YGL).

Repressalieåtgärder som inte är straffbara och andra åtgärder som kan ha negativ effekt på yttrandefriheten har i ett flertal beslut föranlett uttalanden och kritik från JO respektive JK. Av JO:s och JK:s praxis framgår att i princip varje åtgärd som medför negativa konsekvenser för en offentligt anställd och som grundar sig på dennes medverkan i ett grundlagsskyddat medium är otillåten. JO och JK har även upprepade gånger uttalat att en myndighet inte får försöka motarbeta att anställda utnyttjar sin yttrandefrihet. En offentlig arbetsgivare får därför inte genom generella uttalanden eller kritik i enskilda fall försöka påverka de anställda att avstå från att använda sin frihet att yttra sig om den egna myndigheten och dess verksamhet (se bl.a. JK:s beslut den 27 juni 2013, dnr 8564-12-22, och JO 2014/15 s. 663, dnr 5051-2012). JO har vidare uttalat att när en myndighet tar upp sekretessfrågor med sina anställda är det viktigt att den information som lämnas är korrekt och fullständig. Medarbetarna kan annars få uppfattningen att deras yttrandefrihet är mer inskränkt än vad den i själva verket är (se bl.a. mitt beslut den 4 april 2016, dnr 1106-2015).

Bedömning

Utgångspunkter för min bedömning

Mot bakgrund av uppgifterna i Aftonbladets artikel utgår jag i min bedömning från att flera tjänstemän vid Polismyndigheten har lämnat uppgifter om den

aktuella chefens identitet, om att det har bedrivits en förundersökning om innehav av barnpornografi och om ett antal omständigheter som enligt uppgiftslämnarna kommit fram i brottsutredningen.

Det har alltså lämnats känsliga uppgifter som har kunnat knytas till en identifierbar individ. Att de uppgifter som lämnats är sekretessbelagda enligt bestämmelsen om förundersökningssekretess i 35 kap. 1 § OSL kan det inte råda någon tvekan om. Enligt min mening är uppgifterna dessutom sekretessbelagda enligt 21 kap. 1 § OSL. Uppgifterna rör en enskilds sexuella preferenser och innehav av barnpornografiskt material. Detta får anses vara sådana uppgifter som omfattas av uttrycket sexualliv i den bestämmelsen. Det måste antas att den enskilde kommer att lida betydande men om sådana uppgifter röjs. Som angetts tidigare är sekretessen enligt 21 kap. 1 § OSL kvalificerad. Det innebär att meddelarfriheten i detta fall inte hade företräde framför tystnadsplikten. Detta gäller även med beaktande av att uppgifterna också omfattades av förundersökningssekretess, som inte är kvalificerad.

Innehållet i mejlet

Som jag har konstaterat i föregående avsnitt är det min bedömning att det gällde kvalificerad sekretess för de uppgifter som röjdes. Lämnandet av uppgifterna omfattades därför inte av meddelarfriheten. Redan av det skälet kan jag konstatera att Unni Jerndal genom sitt mejl inte har överträtt repressalieförbudet. Frågan blir då om innehållet i mejlet ändå var olämpligt ur ett yttrandefrihetsperspektiv.

Som jag har uppfattat saken har Unni Jerndal formulerat sitt mejl utifrån uppfattningen att de sekretessbestämmelser som kunde aktualiseras var bestämmelserna om förundersökningssekretess. Det är därför naturligt, om än en brist, att bestämmelsen i 21 kap. 1 § OSL inte berörs i mejlet. Bedömningen av mejlet och av hur mottagarna kan ha haft anledning att uppfatta dess innehåll ska göras med denna utgångspunkt, alltså att mejlet behandlar hur förundersökningssekretess begränsar möjligheten att lämna uppgifter från en nedlagd förundersökning till utomstående, såväl generellt som i det aktuella fallet.

Jag kan konstatera att mejlet, som skickades till ett antal chefer och medarbetare vid Polismyndighetens kommunikationsavdelning, innehåller en i många delar korrekt redogörelse för vad man har att förhålla sig till när man företräder Polismyndigheten. Det är dock en brist att meddelarfriheten inte alls berörs i mejlet. Att meddelarfriheten inte nämns ger en missvisande bild av vad som faktiskt gäller, nämligen att det finns ett stort utrymme för en anställd vid Polismyndigheten att lämna även sekretessbelagda uppgifter till massmedia. De känsloladdade formuleringar som Unni Jerndal använder i mejlets inledning och avslutning förstärker intrycket av att yttrandefriheten är mer begränsad än vad den i själva verket är och ger även intryck av att myndigheten allmänt sett har en negativ inställning till att anställda utnyttjar sin meddelarfrihet. Flertalet av mottagarna av mejlet var visserligen anställda med sådana positioner att de i normalfallet uttalar sig som företrädare för Polismyndigheten och i den situationen inte har någon meddelarfrihet. Meddelarfriheten gäller emellertid också

för dem, om de skulle lämna uppgifter till massmedia utanför sin roll som företrädare för myndigheten.

Mot bakgrund av vad som kommit fram vill jag understryka vikten av att en chef som informerar sina anställda om den sekretess som gäller i verksamheten uttrycker sig korrekt och fullständigt, såväl i fråga om innebörden av tillämpliga sekretessbestämmelser som i fråga om hur sekretessen förhåller sig till den grundlagsfästa meddelarfriheten. Det finns också anledning att framhålla att den som skickar ett mejl till en begränsad mottagarkrets måste formulera innehållet med den omsorg och eftertanke som kan vara motiverad utifrån erfarenheten att ett skriftligt meddelande inte sällan får en större spridning än som varit avsedd (se JO:s beslut den 17 oktober 2003, dnr 3599-2002).

Med dessa delvis kritiska uttalanden avslutar jag ärendet.

Gallring av handlingar innan tiden för ett överklagande av rätten att få del av handlingarna har löpt ut eller ett sådant överklagande blivit slutligt prövat

(Dnr 3434-2016)

Beslutet i korthet: En person begärde hos samhällsbyggnadsnämnden att få kopior av allmänna handlingar. Nämnden avslög hans begäran och gallrade sedan handlingarna. Avslagsbeslutet överklagades men kammarrätten avslög överklagandet eftersom handlingarna inte längre fanns bevarade hos nämnden. JO konstaterar att det framstår som självklart att handlingarna inte får förstöras innan tiden för överklagande av ett avslagsbeslut har löpt ut. Om beslutet överklagas är det lika självklart att handlingarna måste bevaras till dess att överklagandet blivit slutligt prövat. Nämnden får kritik.

Anmälan

Tomas L. klagade på Samhällsbyggnadsnämnden i Alingsås kommun med anledning av att nämnden hade förstört de handlingar som han begärt att få kopia av. Tomas L. uppgav bl.a. följande:

Han begärde den 4 februari 2016 att få kopior av tre skisser i ett ärende. Han hade vid ett tidigare tillfälle fått kopior av andra handlingar i ärendet men han fick då inte kopiera eller fotografera skisserna utan bara titta på dem. Han kom därför överens med tjänstemannen om att skisserna inte skulle förstöras och att han skulle göra en formell begäran om att få kopior av dem. Nämnden avslög hans begäran med motiveringen att skisserna utgjorde arbetsmaterial. Det framgick av beslutet att skisserna vid den tidpunkten fanns hos nämnden. Efter att han hade överklagat avslagsbeslutet till Kammarrätten i Göteborg uppgav nämnden i sitt svar till domstolen att skisserna var förstörda. Kammarrätten avslög därför överklagandet. Nämndens beslut att förstöra handlingarna oinlettgjorde den pågående rättsprocessen.

Utredning

JO begärde att nämnden skulle yttra sig över vad Tomas L. framfört i sin anmälan. Nämnden skulle även redovisa sin bedömning av det som kommit fram.

Nämnden beslutade den 14 november 2016 att lämna ett yttrande med i huvudsak följande innehåll:

Ärendebeskrivning

Ärendet avser ett planarbete med diarienummer 2007-0966. I akten för ärendet finns sex skrivelser/protokoll där den första är diarieförd 2007-10-03 och den sjätte 2008-09-05. Dessutom finns en anteckning 2014-07-04 om att ärendet avslutas utan att någon detaljplan tagits fram.

Tomas L. begärde 2016-02-04 kopia av allmän handling bestående av tre skisser på tänkt byggande av bostäder vid Skolgatan. Enligt delegationsbeslut 2016-02-10 avslogs denna begäran eftersom några sådana allmänna handlingar inte upprättats. En gallring av arbetshandlingar i ärendet utfördes sedan.

2016-02-16 överklagade Tomas L. beslutet att inte lämna ut handlingar till Kammarrätten. 2016-05-18 avslog kammarrätten överklagandet. Skälen som angavs var att eftersom handlingarna inte längre finns bevarade hos myndigheten finns inga handlingar vars utlämnande kan prövas i enlighet med bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen.

Förvaltningens yttrande

Tomas L. anger i sin anmälan att han fått se skisser i ärendet men inte fått lov att kopiera eller fotografera skisserna. Detta är korrekt och motiveringen var att det inte var allmänna handlingar.

Anmälaren anger också att han kommit överens med tjänstemannen om att denne inte skulle förstöra skisserna. Enligt tjänstemannen är detta inte sant – frågan om en eventuell gallring i ärendet nämndes aldrig vid det mycket korta mötet i entréhallen utanför receptionen.

Tomas L. begärde redan 2007 utlämnande av skisser i samma ärende. Enligt byggnadsnämndens beslut 2007-10-24, § D 763, fanns inte några allmänna handlingar med begärda uppgifter varför begäran avslogs. Tomas L. överklagade då beslutet till kammarrätten. Kammarrätten avslog överklagande om begäran av utlämnande av allmänna handlingar (Kammarrättens dom 2008-05-06 Mål nr 6815-07).

Eftersom en dom redan fanns angående utlämnande av skisser i ärendet såg samhällsbyggnadsnämnden inget hinder att gallra arbetsmaterial.

Enligt Kammarrättens dom 2008-05-06 är skisser i planärendet inte allmän handling.

Tomas L. kommenterade yttrandet.

I ett beslut den 7 juni 2017 anförde *JO Lindström* följande.

Bedömning

Tomas L. begärde den 4 februari 2016 hos Samhällsbyggnadsnämnden i Alingsås kommun att få kopior av tre skisser i ett ärende. Nämnden avslog hans

begäran. Enligt beslutet bedömdes skisserna vara arbetsmaterial som hade förvarats på ett arbetsrum. Det framgick att det aktuella ärendet hade avslutats 2014.

Tomas L. överklagade beslutet hos Kammarrätten i Göteborg. Nämnden yttrade följande till kammarrätten:

I samhällsbyggnadskontorets Dokumenthanteringsplan finns angivet vilka handlingar som ska bevaras. I samband med avslutande av planärende ska övriga handlingar gallras (bl.a. arbetshandlingar som t.ex. skisser som förvaras på arbetsrum). Detta hade inte gjorts i aktuellt planärende p.g.a. hög arbetsbelastning och att berörd handläggare slutat sin tjänst. Gallringen har dock utförts nu och några arbetshandlingar finns inte längre fysiskt bevarade (varken i pappersform eller digitalt).

Eftersom det inte längre fanns några handlingar vars utlämnande kunde prövas enligt bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen, avslag kammarrätten Tomas L:s överklagande.

Av utredningen framgår att skisserna gallrades först flera år efter att planärendet avslutades. Skälet till fördröjningen var enligt nämnden hög arbetsbelastning och att handläggaren avslutat sin anställning. Nämnden har framfört att den inte ansåg sig förhindrad att gallra handlingarna eftersom en domstol tidigare hade bedömt att de inte var allmänna handlingar.

Oberoende av vilka bestämmelser om bevarande eller gallring som kan ha varit tillämpliga på de aktuella handlingarna, framstår det som självklart att handlingarna inte får förstöras innan tiden för överklagande av ett avslagsbeslut har löpt ut. Om beslutet överklagas är det lika självklart att handlingarna måste bevaras till dess att överklagandet blivit slutligt prövat (se bl.a. JO 1994/95 s. 583, dnr 1204-1993). Ändamålet med Tomas L:s överklagande var att få till stånd en prövning av frågan om handlingarna kunde lämnas ut eller inte. Att materialet förstördes innebar att möjligheten att få avslagsbeslutet prövat i högre instans gick om intet. Nämnden förtjänar därför kritik.

Vad Tomas L. framfört i övrigt föranleder inte några ytterligare åtgärder eller uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.

Bemötandet i e-postkorrespondens med en enskild stred mot kravet på sакlighet i 1 kap. 9 § regeringsformen

(Dnr 6153-2016)

Beslutet i korthet: En byggnadsinspektör uttryckte sig på ett sätt som inte är acceptabelt i två e-postmeddelanden till en enskild. JO konstaterar att ägandet stred mot kravet på sакlighet i 1 kap. 9 § regeringsformen och byggnadsinspektören får allvarlig kritik.

Anmälan

Daniel S.M. klagade på Stadsbyggnadsnämnden i Täby kommun för handläggningen av en begäran om utlämnande av allmänna handlingar samt på en tjänstemans bemötande.

Av en bifogad skriftväxling via e-post mellan Daniel S.M. och bygglovs-handläggaren Sale Mollazadegan framgick i huvudsak följande:

Den 9 oktober 2016 skrev Daniel S.M. ett e-postmeddelande till Sale Mollazadegan med synpunkter beträffande det utförda arbetet på en viss fastighet. I meddelandet begärde Daniel S.M. att få en kopia av en underskriven kontrollplan. Sale Mollazadegan svarade den 10 oktober 2016:

Hej,

Ärendet är klart från mig, har inte med det att göra längre. Vi är inte besiktningsman som utreder i fall det finns fusk i arbetet eller inte. Vi har redan fått utlåtande om egen kontroll från kontroll ansvarig och fått alla begärda handlingar enligt beslut om startbesked och upprättat slutbesked. Har tyvärr inga mer tid att spendera i detta ärende. Kontakta inte mig mer tack.

Med vänliga hälsningar

Daniel S.M. vidhöll sin begäran i ett e-postmeddelande den 11 oktober 2016. Sale Mollazadegan svarade samma dag:

Hej!

Jag är inte ditt sekretrare. Du får komma hitt eller ring till arkivet och begär dem handlingar som du behövs. Gör vad du vill.

Med vänliga hälsningar

Utredning

JO begärde att stadsbyggnadsnämnden skulle yttra sig över vad Daniel S.M. framfört i sin anmälan. Nämnden beslutade den 13 december 2016 att lämna ett tjänsteutlåtande från samhällsutvecklingskontoret som sitt yttrande till JO. I yttrandet framfördes följande:

Sammanfattning

Vid en sammantagen bedömning får det anses att befattningshavaren inte har avsett att försvåra tillhandahållandet av handlingar. Dock får det anses att den formulering som valts i e-postkorrespondensen är mindre lämplig.

Bakgrund och bedömning

Bygglovsärendet i fråga gäller uppförandet av 21 småhus/radhus. Tekniska samråd har skett med byggherren i ärendena. Interimistiska slutbesked har utfärdats av samhällsutvecklingskontoret och byggherren har sålt vidare objekten till nya ägare som har flyttat in på fastigheterna. Radon och relationshandlingar krävs för slutligt slutbesked i ärendena.

Berörd befattningshavare i ärendet är byggnadsinspektör Sale Mollazadegan som har angett att ett flertal fastighetsägare i området har vänt sig till honom både via telefon och e-post. De har varit missnöjda dels med hur byggherren har genomfört entreprenaden och dels med hur kontrollansvarig har genomfört sitt uppdrag. De har vidare ifrågasatt samhällskontorets och

berörd befattningshavares hantering av ärendet. Framförallt har man ifrågasatt utgivandet av interimistiskt slutbesked i ärendena. Inspektören har försökt förklara att de punkter som missnöjet hänför sig till såsom plantering av buskar, fyllnadsmassor i marken, feldragna elkablar etc. inte är något som bedöms av samhällsutvecklingskontoret inom ramen för prövning av interimistiskt slutbesked eller slutbesked enligt PBL. Dessa frågor är framförallt civilrättsliga mellan byggherren och de nya ägarna och kan endast tvistas om, dem emellan, utifrån de avtal som har slutits. Byggnadsinspektören anger att tonen från de nya ägarna i vissa av dessa samtal har upplevts otrevlig.

Av Tryckfrihetsförordningen framgår att medborgare ska ha rätt att ta del av allmän handling. Det framgår inte vem inom förvaltningen som ska utge handlingen. I aktuellt ärende har byggnadsinspektören angett att anmälaren ska komma till kommunhuset eller kontakta arkivet för erhållande av de handlingar han önskar. Meningen har inte varit att neka tillgång till handlingarna eller försvåra erhållandet av dem. Handlingar i avslutade ärenden eller ärenden i vilka interimistiska slutbesked finns, förvaras i arkivet och erhålles snabbast genom direktkontakt med arkivet.

Vidare framgår av förvaltningslagen att en myndighet har en serviceplikt. Detta innebär att varje myndighet ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. De frågor som fastighetsägarna, inklusive anmälaren, har haft har som nämnts ovan legat inom det civilrättsliga området och har således egentligen inte legat inom myndighetens verksamhetsområde. Upplysning om detta har lämnats både via telefon och e-post till flertalet fastighetsägare. Det kan dock konstateras att formuleringen i aktuell e-postkontakt med anmälaren har en mindre lämplig ton. Enligt byggnadsinspektören har anmälares bemötande och obefogade ifrågasättande av inspektörens arbete i slutändan resulterat i de svar som han har skickat.

Kontoret gör bedömningen att de formuleringar som använts av byggnadsinspektören är mindre lämpliga men är inte avsedda att försvåra anmälares erhållande av handlingar. Det kan vidare konstateras att förfrågan om utfående av handlingarna hade kunnat vidarebefordras av byggnadsinspektören till rätt instans, det vill säga arkivet. Diskussion om ovannämnda har förts mellan byggnadsinspektör och närmaste chef.

I övrigt bör nämnas att bygglovenheten inom samhällsutvecklingskontoret har goda rutiner inom området utlämnande av allmän handling och hanterar månadsvis ca 350 – 400 förfrågningar. De flesta av dessa efterfrågade handlingar utlämnas inom 24 timmar.

Daniel S.M. kommenterade yttrandet.

I en kompletterande upplysning framförde bygglovchefen i Täby kommun att en underskriven kontrollplan skickades till Daniel S.M. den 11 oktober 2016.

Rättslig reglering

En allmän handling som får lämnas ut ska tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. Den som begär det har också rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt (2 kap. 12 och 13 §§ tryckfrihetsförordningen, TF).

JO har i flera beslut uttalat att ett besked i utlämnandefrågan normalt bör lämnas samma dag som framställningen har gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om ett utlämnande kan ske.

En begäran om att få ta del av en allmän handling görs enligt 2 kap. 14 § första stycket TF hos den myndighet som förvarar handlingen. Om en anställd vid en myndighet, enligt arbetsordningen eller på grund av ett särskilt beslut, har ansvar för vården av handlingen är det, enligt 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, i första hand denne som ska pröva om handlingen ska lämnas ut. I tveksamma fall ska den anställde låta myndigheten göra prövningen, om det kan ske utan onödigt dröjsmål. Enligt samma paragraf ska myndigheten pröva om handlingen ska lämnas ut om den anställde bl.a. vägrar att lämna ut handlingen och den enskilde begär myndighetens prövning. Av paragrafens sista stycke följer att den enskilde ska informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas.

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen, RF, ska den som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

Kravet på saklighet innebär bl.a. att anställda vid myndigheter har en skyldighet att bemöta dem som vänder sig till myndigheten på ett korrekt sätt (se 2007/08:KU6 s. 14 f. med hänvisningar). Ett gott bemötande är viktigt både för att den enskilde har rätt till det och för att förtroendet för den offentliga förvaltningen ska kunna upprätthållas (se bl.a. JO 2014/15 s. 368, dnr 641-2013).

Vidare har en myndighet enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223), FL, en allmän serviceskyldighet gentemot de enskilda. Serviceskyldigheten omfattar bl.a. att lämna upplysningar till den enskilde och att besvara frågor från enskilda så snart som möjligt.

I ett beslut den 15 juni 2017 anförde *JO Lindström* följande:

Bedömning

Bemötande i e-postkorrespondens

Nämnden har framfört att handläggningen av det aktuella bygglovsärendet stundtals var besvärlig samt att Daniel S.M:s bemötande och obefogade ifrågasättande resulterade i de svar som bygglovshandläggaren gav honom. Det är inte ovanligt att företrädare för en myndighet ifrågasätts eller får kritik av enskilda. Det ingår emellertid i tjänstemannarollen att man ska agera korrekt mot den som tar kontakt med en myndighet. Även om en enskild uppträder på ett sätt som upplevs som besvärligt måste en tjänsteman kunna hantera situationen professionellt och hålla en god samtalston.

Sale Mollazadegan uttryckte sig i e-postkorrespondensen på ett sätt som inte är acceptabelt. Agerandet stred mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § RF och Sale Mollazadegan förtjänar därför allvarlig kritik för sitt bemötande av Daniel S.M.

Utlämnande av allmän handling

Daniel S.M. begärde den 9 oktober 2016 hos Sale Mollazadegan att få del av en kopia av en kontrollplan. Nämnden har uppgett att handlingar i ärenden där det finns interimistiskt slutbesked förvaras i arkivet. Sale Mollazadegan borde

i första hand ha upplyst Daniel S.M. om det. Eftersom Sale Mollazadegan vägrade att lämna ut handlingen borde Daniel S.M:s begäran ha handlagts enligt den nyss redovisade ordningen för utlämnande av allmän handling. Den begärda handlingen skickades emellertid till Daniel S.M. två dagar senare. Mot den bakgrunden finner jag inte anledning till något ytterligare uttalande i denna del.

Vad Daniel S.M. i övrigt har fört fram leder inte till någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

En socialnämnds handläggning av en begäran om utlämnande av allmänna handlingar sedan kammarrätten återförvisat målet för ny prövning

(Dnr 1629-2016)

Beslutet i korthet: En kvinna begärde att få ut sina och sonens journalhandlingar från socialförvaltningen. Nämnden avslag hennes begäran i ett skriftligt beslut. Kvinnan överklagade beslutet till kammarrätten, som återförvisade målet till nämnden för ny prövning. Skälen för detta var bl.a. att nämnden inte hade motiverat varför uppgifterna omfattades av sekretess samt att beslutet saknade såväl en menprövning som uppgift om tillämpliga sekretessbestämmelser. Nämnden fattade därefter ett nytt avslagsbeslut. Kvinnan överklagade även detta beslut. Kammarrätten återförvisade också detta mål till nämnden för ny prövning, sammanfattningsvis på grund av att nämnden inte hade gjort en noggrann sekretessprövning.

I beslutet behandlas frågor som rör hur socialnämnden har handlagt ett utlämnandeärende sedan kammarrätten återförvisat målet för ny prövning. När så har skett ska nämnden skyndsamt pröva framställningen på nytt utifrån kammarrättens anvisningar. Om socialnämnden vid en ny menprövning fortfarande bedömer att vissa handlingar inte ska lämnas ut ska myndigheten fatta ett skriftligt och överklagbart avslagsbeslut.

I det aktuella ärendet fick socialnämndens bristfälliga hantering i dessa avseenden i praktiken till följd att kvinnan under en lång tid framtogs sin rätt att få saken prövad i domstol. Nämnden får kritik för handläggningen av utlämnandeärendet.

Bakgrund och anmälan

I en anmälan till JO klagade Maria A. och Eva L. på Socialnämnden i Malung-Sälens kommun när det gällde handläggningen av ett ärende om utlämnande av journalhandlingar. De uppgav bl.a. följande:

Genom en dom som meddelades av Mora tingsrätt den 27 september 2013 förlorade Maria A. vårdnaden om sin son. Innan domen meddelades begärde

Maria A. att få ut sina och sonens journalhandlingar för perioden den 16 oktober 2007–26 september 2013 från socialförvaltningen. Hon blev nekad detta, men kom sig inte för att överklaga beslutet. Under 2014 kontaktade Maria A. vid ett flertal tillfällen socialförvaltningen för att få ta del av sonens journalhandlingar. Tjänstemän vid förvaltningen ”avvisade” dock muntligen hennes framställningar, bl.a. med motiveringen att sonens vårdnadshavare inte samtyckte till att handlingarna lämnades ut till henne.

Den 23 juni 2015 begärde Maria A. på nytt ut journalerna för samma tidsperiod. Den 24 juni 2015 avslog enhetschef Niclas Knuts hennes begäran i ett beslut som motiverades bl.a. med att hon inte längre var vårdnadshavare och att sonens vårdnadshavare motsatte sig ett utlämnande. Maria A. överklagade beslutet till Kammarrätten i Sundsvall, som den 30 juli 2015 upphävde beslutet och återförvisade målet till nämnden för ny prövning av Maria A:s begäran (mål nr 1706-15).

Den 7 augusti 2015 fattade enhetschef Lukas Löfstrand ett avslagsbeslut som motiverades med att Maria A. vid tidpunkten för framställningen inte var vårdnadshavare, att sonens vårdnadshavare inte samtyckte till att handlingarna lämnades ut och att det inte stod klart att uppgifterna kunde röjas utan att sonen led men av detta.

Maria A. överklagade även detta beslut till Kammarrätten i Sundsvall, som den 29 oktober 2015 (mål nr 1982-15) upphävde det överklagade beslutet och återförvisade målet till socialnämnden för ny prövning. I november 2015 skickade Eva L. mejl till Lukas Löfstrand där hon påminde honom om den begäran som Maria A. hade gjort när hon fortfarande var vårdnadshavare. Efter en tid fick Maria A. ta del av vissa journalanteckningar. Viktiga dokument som rörde själva vårdnadsfrågan lämnades dock inte ut till henne.

Socialnämnden har under en lång tid vägrat att lämna ut journalhandlingar som rör Maria A. och sonen under en tid då hon fortfarande var vårdnadshavare. Maria A. vill snarast få ta del av dessa handlingar, inte minst för att kunna förstå tingsrättens dom i vårdnadsålet.

Till anmälan bifogade Maria A. och Eva L. socialtjänstens avslagsbeslut som meddelades den 24 juni och den 7 augusti 2015.

Utredning

JO tog inledningsvis del av Kammarrätten i Sundsvalls beslut den 30 juli 2015 i mål nr 1706-15 och dom den 29 oktober 2015 i mål nr 1982-15.

I beslutet i mål nr 1706-15 anförde kammarrätten bl.a. att nämnden i avslagsbeslutet den 24 juni 2015 inte hade motiverat varför uppgifterna omfattades av sekretess samt att beslutet saknade såväl en menprövning som uppgifter om tillämpliga sekretessbestämmelser. I domskälen i mål nr 1982-15 redogjorde kammarrätten bl.a. för bestämmelserna om s.k. socialtjänstsekretess enligt 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, och partsinsyn enligt 10 kap. 3 § OSL. Kammarrätten uttalade i samband med detta bl.a. följande:

Bestämmelserna om partsinsyn tar primärt sikte på pågående ärenden, men en rätt till partsinsyn kan finnas även sedan ett ärende avslutats, om den

enskilde har beaktansvärda motiv för sin begäran. Sådana motiv har bl.a. ansetts föreligga när den enskilde haft behov av det begärda materialet för att kunna ta till vara sin rätt i en pågående process som haft samband med det avslutade ärendet (jfr RÅ 1995 ref. 28 och RÅ 2001 ref. 27).

Frågor om vårdnad av barn avgörs i allmän domstol med tingsrätt som första instans. Partsinsynen i vårdnads mål anses dock även omfatta det material som ligger till grund för en vårdnadsutredning till tingsrätten (se JO 2000/01 s. 317). Av handlingarna i målet får anses framgå att Maria A. önskar driva frågan om att återfå vårdnaden om barnet. Därmed har hon ett beaktansvärt intresse av att ta del av handlingarna i vårdnadsutredningarna. Socialnämnden borde således ha prövat om Maria A. har rätt till partsinsyn i avslutat ärende om vårdnad samt om det, i sådant fall, trots detta varit av synnerlig vikt att sekretessbelagda uppgifter inte röjdes av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse.

Vad gäller resterande handlingar får de, eftersom Maria A. inte längre är vårdnadshavare, endast lämnas ut efter en sekretessprövning i enlighet med 26 kap. 1 § OSL. Bestämmelsen innehåller ett s.k. omvänt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för sekretess. Alla handlingar omfattas dock inte av sekretessen, utan endast de handlingar som innehåller uppgifter om någon enskilds personliga förhållanden.

Kammarrätten konstaterar att det bland de aktuella handlingarna återfinns handlingar med harmlöst innehåll, t.ex. fullmakter och mottagningsbevis. Därtill förekommer handlingar som har skickats till eller har kommit in från Maria A. eller hennes ombud eller utgör anteckningar av uppgifter som lämnats av Maria A. Det får mot bakgrund av att Maria A. så sent som för två år sedan var vårdnadshavare anses att hon i allt väsentligt känner till deras innehåll.

Det framgår inte att socialnämnden gjort en noggrann sekretessprövning av varje enskild handling innan den avslagit Maria A:s begäran. Målet ska därför återförvisas till socialnämnden för ny handläggning.

JO hämtade sedan per telefon in upplysningar från enhetschef Lukas Lövstrand vad gällde den formella handläggningen efter kammarrättens dom den 29 oktober 2015. Han uppgav i huvudsak följande:

Förvaltningen tolkade inte kammarrättens dom på det sättet att Maria A. hade rätt att få ta del av alla journalhandlingar i sonens ärende, däremot de handlingar som innehöll uppgifter som var väl kända för Maria A. eller som var av sådan art att sonen inte skulle lida men av att de lämnades ut. Utifrån kammarrättens dom den 29 oktober 2015 gjordes en ny menprövning, varefter vissa handlingar lämnades ut till Maria A. Dessa handlingar skickades till henne den 1 december 2015. Myndigheten fattade inte något skriftligt avslagsbeslut när det gällde de handlingar som inte lämnades ut. Uppfattningen var att man endast behövde göra en ny menprövning och att denna var kopplad till det tidigare avslagsbeslutet, dvs. en följd av det beslutet. Han uppfattade inte Eva L:s mejl i november 2015 som en ny begäran om att få ut handlingar.

Mot bakgrund av det som hade kommit fram i ärendet begärde JO att Socialnämnden i Malung-Sälens kommun skulle yttra sig över det som Maria A. och Eva L. hade framfört i sin anmälan samt över de upplysningar som Lukas Lövstrand hade lämnat.

Som sitt yttrande gav socialnämnden in ett tjänsteutlåtande som hade upprättats vid förvaltningen. I yttrandet anfördes följande:

Redogörelse

En intern utredning har genomförts, med ledning av inkommen anmälan samt JO:s tjänsteanteckning i ärendet. Utredningen har grundats på handlingar i ärendet samt på intervju med enhetschef för individ- och familjeomsorgen (IFO). Utredningen har varit inriktad på nämndens handläggning från tiden efter kammarrättens dom den 29 oktober 2015.

Utredningen har i huvudsak syftat till att svara på två frågor gällande handläggningen;

Varför har socialnämnden, efter ny prövning till följd av kammarrättens dom den 29 oktober 2015, inte lämnat något besked om att anmälaren kan begära ett skriftligt beslut vad gäller de handlingar som inte lämnats ut?

Hur har socialnämnden hanterat den begäran, med hänvisning till äldre begäran om allmänna handlingar, som inkom den 23 november respektive den 25 november 2015?

Av intervju med enhetschef för IFO kan konstateras att socialnämnden efter kammarrättens dom den 29 oktober 2015 inte har informerat om rätten till ett skriftligt avslagsbeslut med besvärshänvisning, vad avser de handlingar som inte lämnades ut efter ny prövning.

Den begäran som inkom den 23 november respektive den 25 november 2015 gäller hänvisning till en äldre begäran som inkom till nämnden den 27 september 2013. Utredningen har funnit att socialnämnden den 3 oktober 2013 har fattat skriftligt beslut som skickats till sökanden tillsammans med besvärshänvisning i rekommenderat brev den 4 oktober 2013.

Bedömning

Kammarrättens dom den 29 oktober 2013 [*rätteligen 2015, JO:s anm.*] innebär upphävande av socialnämndens avslagsbeslut, samt vidare en skyldighet för socialnämnden att genomföra ny prövning av den aktuella begäran om allmänna handlingar. Ett eventuellt beslut om att inte tillmötesgå begäran i sin helhet torde innebära att nämnden ska upprätta ett skriftligt avslagsbeslut med besvärshänvisning, vad avser de handlingar som inte lämnas ut efter den nya prövningen. Utifrån konstaterandet att så ej skett, bedömer socialnämnden att den brustit i detta avseende.

Socialnämnden bedömer att begäran inkommen den 23 november respektive den 25 november 2015, inte torde förutsätta ytterligare åtgärd från nämndens sida, då begäran härrör till ett ärende som avgjorts via beslut.

Genomförd utredning har sammanfattningsvis påvisat viss brist i nämndens handläggning av begäran om allmänna handlingar. Malung-Sälens kommun har fastställda anvisningar för handläggning och dokumentation av ärenden i allmänhet och utlämnande av allmän handling i synnerhet. Nämnden har funnit skäl att initiera en översyn av rutinerna för handläggning av begäran om allmän handling med syftet att säkerställa att nämndens handläggning sker på rättssäkert vis, i enlighet med lag och anvisningar.

Maria A. och Eva L. kommenterade remissvaret och gav in ytterligare handlingar, bl.a. de mejl som Eva L. skickade till förvaltningen i november 2015. De uppgav bl.a. att de handlingar som Maria A. till slut fick ta del av var harmlösa handlingar utan väsentligt innehåll.

I ett beslut den 21 december 2016 anförde *JO Holgersson* följande.

Rättsliga utgångspunkter

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet och utlämnande av sådana handlingar finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF. En allmän

handling som får lämnas ut, dvs. som inte omfattas av sekretess, ska genast eller så snart det är möjligt tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen.

JO har i ett flertal beslut uttalat att ett besked i en utlämnande fråga normalt bör lämnas samma dag som framställningen har gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om ett utlämnande får ske. Ett visst ytterligare dröjsmål kan vara ofrånkomligt om framställningen avser eller kräver genomgång av ett omfattande material.

För det fall en begäran om att få ta del av en handling helt eller delvis inte kan tillmötesgå ska den som har gjort framställningen underrättas om detta. Den enskilde ska då också informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas (6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL). Den enskilde har rätt att få ett sådant formellt beslut oavsett vad som är grunden för att avslå begäran. Myndighetens avslagsbeslut får överklagas till kammarrätt (2 kap. 15 § första stycket TF och 6 kap. 7 och 8 §§ OSL).

Bedömning

Maria A:s och Eva L:s anmälan till JO gäller socialnämndens handläggning av flera framställningar om utlämnande av handlingar under 2014 och 2015. Avsikten med anmälan har bl.a. varit att få hjälp med att få tillgång till vissa journalhandlingar som de menar att socialnämnden under lång tid har vägrat lämna ut till Maria A.

Jag vill mot den bakgrunden inledningsvis framhålla att JO:s utredning främst har avsett den formella handläggningen av utlämnandeärendet. JO uttalar sig som regel inte om myndigheters ställningstaganden i sådana frågor som har prövats eller har kunnat prövas i domstol. JO kan således inte besluta att Maria A. har rätt att få ta del av vissa journalhandlingar som hon har begärt att få ut från socialtjänsten.

Nämnden har inte kommenterat uppgifterna i anmälan om myndighetens hantering av Maria A:s framställningar under 2014. Jag har inte funnit tillräcklig anledning att utreda detta ytterligare, utan har valt att begränsa uttalanden till handläggningen efter kammarrättens dom den 29 oktober 2015.

Det är inte klarlagt genom utredningen vilka närmare överväganden som nämnden gjorde vid menprövningen efter kammarrättens dom. En bidragande orsak till detta är att nämnden inte fattade ett skriftligt avslagsbeslut. Detta gör att det är svårt att uttala sig om huruvida menprövningen har gjorts på ett korrekt sätt.

Det som har kommit fram i utredningen väcker dock frågan om huruvida nämnden verkligen beaktade kammarrättens uttalanden vad gällde Maria A:s eventuella rätt till partsinsyn i det avslutade ärendet om vårdnad.

När kammarrätten återförvisar ett mål om utlämnande av allmän handling till nämnden för ny prövning ska nämnden skyndsamt pröva utlämnande frågan utifrån kammarrättens anvisningar. Av utredningen framgår att nämnden skickade en del handlingar till Maria A. den 1 december 2015, dvs. en dryg månad efter att kammarrätten hade återförvisat målet till nämnden. Enligt min mening

har handläggningstiden varit för lång. Den har stått i strid med skyndsamhetskravet i tryckfrihetsförordningen.

Trots att Maria A. inte fick ut alla de handlingar som hon hade begärt fick hon inte något överklagbart avslagsbeslut. Hon blev inte heller informerad om sin möjlighet att begära ett skriftligt och överklagbart beslut. Varför nämnden i det här skedet inte fattade ett nytt överklagbart avslagsbeslut beträffande det material som man inte lämnade ut är svårförståeligt. Det kan knappast uppfattas på annat sätt än att de berörda tjänstemännen inte hade tillräckliga kunskaper om regelsystemet. Myndighetens bristfälliga hantering av utlämnandeärendet har i praktiken fått till följd att Maria A. under en lång tid har fråntagits sin rätt att få saken prövad i domstol. Det är givetvis allvarligt.

Det framgår inte av remissvaret om nämnden senare har fattat ett avslagsbeslut. Om det inte har skett förutsätter jag att nämnden snarast tar kontakt med Maria A. för att kontrollera om hennes begäran kvarstår. Om den gör det ska nämnden skyndsamt pröva framställningen och, om handlingarna inte i alla delar kan lämnas ut, fatta ett överklagbart beslut i saken.

Jag vill i sammanhanget påpeka att det saknar betydelse om mejlen som Eva L. skickade till förvaltningen i november 2015 kunde ses som en ny begäran om utlämnande av handlingar eftersom nämnden, med anledning av kamrarrättens återförvisning, ändå var tvungen att på nytt pröva Maria A:s tidigare begäran. Mot bakgrund av det som nämnden har uppgett i sitt remissvar i den här delen vill jag dock påminna om den skyldighet som myndigheter har att pröva varje inkommen begäran om utlämnande av handlingar, dvs. oavsett om samma person tidigare har gjort en likadan framställning och fått ett överklagbart avslagsbeslut i saken.

Nämnden har i remissvaret uppgett att man har funnit skäl att initiera en översyn av rutinerna för utlämnande av allmänna handlingar. Jag utgår från att nämnden nu har vidtagit de åtgärder som behövs för att säkerställa att utlämnandeframställningar i fortsättningshandläggning i enlighet med regelsystemet på området.

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

Ärendet avslutas med den kritik som framgår av mina uttalanden ovan.

Socialtjänsten har på begäran från gränspolisen lämnat ut adress- och kontaktuppgifter till ett antal namngivna personer med utvisningsbeslut. Den sekretessbrytande bestämmelsen i 17 kap. 1 § utlänningslagen har inte ansetts lämna utrymme för socialtjänsten att göra egna bedömningar av barnets bästa i det enskilda fallet

(Dnr 565-2017)

Beslutet i korthet: I november 2016 skickade gränspolisen en begäran till socialtjänsten om adress- och kontaktuppgifter till ett antal namngivna personer med utvisningsbeslut. Socialtjänsten lämnade ut de begärda uppgifter som man hade tillgång till.

Den sekretessbrytande bestämmelsen i 17 kap. 1 § utlänningslagen är enligt JO tydligt utformad och lämnar inte utrymme för socialtjänsten att göra egna bedömningar av barnets bästa i det enskilda fallet. Förutsatt att Polismyndigheten begär att få ta del av uppgifter som behövs för att verkställa ett utvisningsbeslut är socialnämnden skyldig att lämna ut dem.

Det finns varken någon skyldighet för eller något formellt hinder mot att socialtjänsten på eget initiativ informerar de personer vars adress- och kontaktuppgifter har efterfrågats av eller lämnats ut till gränspolisen. Om en enskild begär att få information i frågan bör en sådan begäran hanteras på samma sätt som andra framställningar om att få ta del av uppgifter hos en myndighet.

Det som har kommit fram ger inte anledning för JO att vidta någon utredningsåtgärd.

Anmälan

Juristen Patricia Olsson Escalante vid Unga Forum inom Skåne stadsmission, docenten Anna Lundberg och doktoranden Jacob Lind vid Malmö högskola samt Frederick Batzler vid Centrum för sociala rättigheter har kommit in med en gemensam anmälan till JO mot socialtjänsten inom samtliga stadsområdesförvaltningar i Malmö kommun samt Polismyndigheten, gränspolissektionen i region Syd. Anmälarna har uppgett bl.a. följande:

I november 2016 skickade gränspolisen en begäran till socialtjänsten inom samtliga stadsområdesförvaltningar i Malmö kommun om adress- och kontaktuppgifter till 200 namngivna personer med utvisningsbeslut. Malmö kommun hade de begärda uppgifterna om 32 av personerna, och dessa uppgifter lämnades ut. Det fick långtgående konsekvenser, både för de personer vars adress- och kontaktuppgifter lämnades ut och för andra gömda personer i Malmö. Besluten att lämna ut uppgifterna hade inte föregåtts av någon individuell prövning av barnets bästa. Inte heller polisen verkade ha gjort någon individuell prövning inför att man begärde ut uppgifterna från socialtjänsten.

Malmö kommun har gett olika besked när det gäller vilka rättigheter enskilda har att få veta om deras adress- och kontaktuppgifter har begärts eller lämnats ut. Kommunen har bl.a. hänvisat till tidigare JO-uttalanden om att det

med hänsyn till efterforskningsförbudet är olämpligt att utan vidare berätta för en enskild att någon har begärt ut uppgifter om honom eller henne. Samtidigt har kommunen gett uttryck för att socialtjänsten på en fråga från den enskilde kan ge information om huruvida hans eller hennes adress- och kontaktuppgifter har efterfrågats av eller lämnats ut till gränspolisens.

Anmälarna har begärt att JO ska uttala sig om gränspolisens respektive socialtjänstens skyldighet att göra en individuell prövning av barnets bästa inför att uppgifter av det här slaget begärs respektive lämnas ut. De har även begärt att JO ska klargöra om de personer vars adress- och kontaktuppgifter har efterfrågats eller lämnats ut har rätt att få information om det från socialtjänsten.

I ett beslut den 20 april 2017 anförde *JO Holgersson* följande.

Bedömning

Socialtjänstens utlämnande av uppgifter till gränspolisens

Av 12 kap. 14 § utlänningslagen (2005:716), UtL, framgår att Polismyndigheten i vissa fall kan ha ansvaret för verkställigheten av ett beslut om utvisning.

Sekretess gäller 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 (26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL). En uppgift för vilken sekretess gäller enligt OSL får inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter, om inte annat anges i OSL eller i lag eller förordning som OSL hänvisar till (8 kap. 1 § OSL). Sekretess hindrar dock inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning (10 kap. 28 § OSL). En sådan sekretessbrytande bestämmelse finns i 17 kap. 1 § UtL. Av den framgår bl.a. att socialnämnden ska lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden om Polismyndigheten begär det och uppgifterna behövs för att verkställa ett beslut om utvisning. Om en socialnämnd beslutar att avslå en sådan begäran får Polismyndigheten överklaga beslutet (6 kap. 7 § andra stycket OSL). När det gäller en myndighets rätt att få ta del av uppgifter från en annan myndighet ligger alltså ansvaret för att pröva frågan ytterst på domstolarna.

Frågor om individuella prövningar av barnets bästa i olika situationer är inte enkla att besvara. Jag har i mitt yttrande över Barnrättighetsutredningens betänkande Barnkonventionen blir svensk lag (SOU 2016:19) betonat vikten av en klar och tydlig lagstiftning vad gäller grundläggande mänskliga rättigheter (JO:s ärende med dnr R 29-2016). I 1 kap. 10 § UtL anges att det i fall som rör ett barn särskilt ska beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. En liknande bestämmelse finns i 1 kap. 2 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453). Enligt den ska barnets bästa särskilt beaktas vid åtgärder som rör ett barn.

Jag vill allmänt framhålla att den grundläggande avvägningen mellan olika intressen görs i den process som föregår riksdagens beslut i ett lagstiftningsärende (jämför prop. 1996/97:25 s. 246–248). När det gäller barnrättsperspektivet i asylprocessen har lagstiftaren, utöver portalparagrafen i 1 kap. 10 §, skapat bestämmelser i utlänningslagen som ger särskilt utrymme för att beakta barnets

bästa när det ska fattas ett beslut i utvisningsfrågan och när ett sådant beslut ska verkställas (se 5 kap. 6 § andra stycket samt 12 kap. 18 § tredje och fjärde stycket UtL).

Den sekretessbrytande bestämmelsen i 17 kap. 1 § UtL är tydligt utformad och lämnar enligt min mening inte utrymme för socialtjänsten att göra egna bedömningar av barnets bästa i det enskilda fallet. Förutsatt att Polismyndigheten begär att få ta del av uppgifter som behövs för att verkställa ett utvisningsbeslut är socialnämnden skyldig att lämna ut dem. Det som har kommit fram ger mig inte anledning att vidta någon utredningsåtgärd i denna del.

Information från socialtjänsten till de personer vars uppgifter har efterfrågats eller lämnats ut

Socialtjänsten har ingen skyldighet att på eget initiativ informera de personer vars adress- och kontaktuppgifter har efterfrågats av eller lämnats ut till gränspolisen. Det finns å andra sidan inte något formellt hinder mot att en socialtjänst uppger en enskild om att uppgifter som rör honom eller henne har lämnats ut. Jag vill dock framhålla att det, när det gäller verkställighet av ett beslut om utvisning, kan uppstå en orimlig situation om en myndighet motarbetar en annan myndighets uppdrag (jämför prop. 1997/98:182 s. 12).

När det gäller de JO-uttalanden som har tagits upp i anmälan (jämför bl.a. JO 2011/12 s. 582, dnr 4258-2010, samt JO 2013/14 s. 610, dnr 6403-2011, och s. 620, dnr 440-2012) vill jag påpeka att i den aktuella situationen, dvs. när gränspolisen begär att få ta del av uppgifter för att verkställa ett beslut om utvisning, aktualiseras inte det anonymitetsskydd som tryckfrihetsförordningen garanterar. JO:s tidigare uttalanden gäller anonymitetsskyddet i tryckfrihetsförordningen och saknar därför intresse i sammanhanget.

Anmälarna vill även få klarhet i hur socialtjänsten bör agera när den enskilde själv vänder sig till socialtjänsten och begär att få information om huruvida hans eller hennes adress- och kontaktuppgifter har efterfrågats av eller lämnats ut till gränspolisen. Min uppfattning är att om uppgifterna om kontakterna med gränspolisen finns dokumenterade och framgår av allmänna handlingar ska de normalt lämnas ut (6 kap. 4 § OSL). Om de begärda uppgifterna inte finns i allmänna handlingar kan en myndighet ha en skyldighet enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223) att i övrigt lämna upplysningar till en enskild.

Det finns alltså varken någon skyldighet för eller något formellt hinder mot att socialtjänsten på eget initiativ informerar de personer vars adress- och kontaktuppgifter har efterfrågats av eller lämnats ut till gränspolisen. Om en enskild begär att få information i frågan bör en sådan begäran hanteras på samma sätt som andra framställningar om att få ta del av uppgifter hos en myndighet. Klagomålen mot socialtjänsten ger inte heller i denna del anledning till någon utredningsåtgärd från min sida.

Övrigt

Det som anmälarna har uppgett ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande när det gäller gränspolisen.

Jag finner skäl att skicka en kopia av detta beslut till samtliga stadsområdesnämnder i Malmö kommun, socialtjänsten inom samtliga stadsområdesförvaltningar i Malmö kommun och Polismyndigheten, gränspolisstationen i region Syd.

Ärendet avslutas.

Fotografier och filmer som tas respektive spelas in inom ramen för en förskoleverksamhet kan ofta anses upprättade i tryckfrihetsförordningens mening redan i samband med att de tas respektive spelas in

(Dnr 3197-2016)

Beslutet i korthet: En förälder klagade på stadsdelsnämndens handläggning av hennes begäran om att få kopior av fotografier och filmer med sin son som hade tagits respektive spelats in på sonens förskola.

JO konstaterar i beslutet att fotografier och filmer som har tagits respektive spelats in inom ramen för en förskoleverksamhet ofta kan anses upprättade i tryckfrihetsförordningens mening redan i samband med att de togs respektive spelades in. Sådana handlingar anses därmed allmänna och en begäran om att få ta del av dem ska behandlas enligt bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen.

Stadsdelsnämnden kritiserar i beslutet för att inte ha behandlat förälderns begäran om att få kopior av handlingarna med den skyndsamhet som tryckfrihetsförordningen kräver.

Anmälan

Katarina R. framförde i en anmälan den 22 maj 2016 klagomål mot Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd i Stockholms kommun. Av anmälan och bilagor framgick bl.a. följande:

Den 27 oktober 2014 begärde Katarina R. i en skrivelse till IngMarie Lindgren, avdelningschef vid Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning, avdelningen för förskola, att få ta del av kopior av fotografier och filmer med sin son som hade tagits respektive spelats in på hans förskola från augusti 2011 till tidpunkten för begäran. Den 5 november 2014 fick Katarina R. svar från IngMarie Lindgren att hon skulle återkomma så snart som möjligt. Vid tidpunkten för anmälan till JO hade Katarina R. ännu inte fått ta del av några fotografier eller filmer. Hon hade inte heller fått något beslut i ärendet.

Utredning

JO begärde att Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd skulle komma in med ett yttrande över Katarina R:s anmälan till JO.

Stadsdelsnämnden beslutade att som sitt remissvar anta ett tjänsteutlåtande som hade upprättats vid stadsdelsförvaltningen, avdelningen för förskola. I yttrandet anfördes i huvudsak följande:

Ärendet

Den 27 oktober 2014 begärde vårdnadshavaren att få elektroniska kopior av fotografier och filmer på sitt barn och andra förskolebarn gällande perioden augusti 2014 [rätteligen 2011, JO:s anm.] – oktober 2014, (e-post).

Den 10 november 2014 meddelar vårdnadshavaren avdelningschefen att begäran gäller samtliga fotografier och filmer som tagits på barnet under perioden augusti 2011 till och med 10 november 2014, (e-post).

Den 8 januari 2015 skriver vårdnadshavaren till avdelningschef och förskolechef att hon har haft ett möte med förskolechefen och biträdande förskolechef på Gulsippan och fått ett USB-minne med fotografier på sitt barn. Vårdnadshavaren begär alla bilder där hennes barn är med, vilket inkluderar fotografier där andra barn är med, (e-post).

Den 16 november 2015 kommer förskolechef överens med vårdnadshavaren om att resterande bilder på barnet för läsåret 2015-2016, som inte redan lämnats ut, kommer utlämnas ut i samband med att barnet slutar förskolan, (muntlig kommunikation).

Förvaltningens synpunkter

Regelverket för utlämnande av fotografier innebär att en sekretessprövning alltid görs. Med anledning av de diskussioner och synpunkter som förts kring spridning av fotografier på barn via media har en gemensam policy tagits fram för de kommunala förskolorna i Stockholms stad med stöd av utbildningsförvaltningen. Det innebär att vårdnadshavare måste lämna sitt samtycke till att fotografier/filmer får publiceras alternativt endast användas för internt bruk inom förskolan. Vid särskilda evenemang begärs samtycke för den aktuella aktiviteten. Alla vårdnadshavare har fått en blankett om samtycke i samband med att barnet börjar förskolan. Därutöver tas även hänsyn till de etiska aspekterna där barnen själva involveras och måste vara med på att de vill bli fotograferade eller filmade.

Stadens gallringsföreskrifter innebär att ett begränsat urval av fotografier från varje förskola årligen skickas in till stadsarkivets e-arkiv. Syftet är att bevara fotografier som speglar förskolornas verksamhet. Efter sekretessprövning lämnas de fotografier som kan användas externt till berörda barns familjer. Kvarvarande fotografier gallras.

Anmälan, vårdnadshavare i ärendet, har över tid kommunicerat med ansvarig förskolechef, avdelningschef med ansvar för den kommunala förskoleverksamheten samt tjänstemän vid utbildningsförvaltningen och stadsarkivet. Överenskommelser har skett med ansvarig förskolechef. Senast den 16 november 2015 var vårdnadshavare och förskolechef överens om att resterande fotografier skulle lämnas i samband med övergången till förskoleklass sommaren 2016.

Förutom de fotografier på vårdnadshavarens son, som lämnades i januari 2015, har dokumentation lämnats ut kontinuerligt i form av projektmappar. Dessa innehåller material från de projekt som det enskilda barnet deltagit i. Här finns även bilder på andra barn där deras vårdnadshavare lämnat sitt medgivande.

Förvaltningen medger att det tagit väl lång tid innan bilder lämnats. Det har på förskolan funnits omständigheter som fördröjt hanteringen. Dels genom att inte alla vårdnadshavare lämnat sitt samtycke, men också med anledning av att en familj mot sin vilja hittade bilder på sitt eget barn på nätet, vilket de inte godkände. Detta har medfört en stor osäkerhet inom förskolan att lämna ut fotografier på barn annat än till vårdnadshavare.

Katarina R. kommenterade remissvaret och uppgav bl.a. följande:

I början av december 2014 fick hon ett USB-minne med elva fotografier på enbart sin son. Eftersom hon hade begärt att få samtliga fotografier och filmer

som sonen var med på, dvs. även de där sonen var med tillsammans med andra förskolebarn, hade hon ett möte med avdelningschefen och förskolechefen då hon ansåg att förskolan inte hade fullgjort sin skyldighet.

På begäran av JO lämnade förvaltningen in gallringsföreskrifter för förskoleverksamheten som gällde under perioden den 1 oktober 2014–22 juni 2016.

I ett beslut den 15 juni 2017 anförde *JO Holgersson* följande.

Rättslig reglering m.m.

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF. Enligt dessa bestämmelser har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den har kommit in till myndigheten eller har upprättats där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess.

Med handling avses inte bara konventionella handlingar utan också upptagningar som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel (2 kap. 3 § första stycket TF). En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 § eller 7 § TF är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. En upptagning, t.ex. ett fotografi eller en film, anses förvarad hos en myndighet om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med ett tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan uppfattas.

En handling anses upprättad hos en myndighet när den har expedierats eller, om den inte har expedierats, när det ärende till vilket den hänförs har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänförs till ett visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts (2 kap. 7 § första stycket TF).

JO har i JO 2016/17 s. 340, dnr 7041-2013, ansett att en socialtjänsts videoinspelningar av umgängestillfällen fick sin slutliga utformning redan när förvaltningen avslutade inspelningarna. De ansågs därmed redan vid den tidpunkten upprättade i TF:s mening.

En begäran om att få ta del av en handling ska behandlas skyndsamt. JO har i ett flertal beslut uttalat att ett besked i en utlämnandefråga normalt bör lämnas samma dag som framställningen har gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om ett utlämnande får ske. Ett visst ytterligare dröjsmål kan vara ofrånkomligt om framställningen avser eller kräver genomgång av ett omfattande material.

Om en begäran om att få ta del av en handling helt eller delvis inte kan tillmötesgå ska den som har gjort framställningen underrättas om detta. Den enskilde ska då också informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas (6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL). Myndighetens avslagsbeslut får överklagas till kammarrätt (2 kap. 15 § första stycket TF samt 6 kap. 7 och 8 §§ OSL).

Bedömning

I en skrivelse den 27 oktober 2014 till IngMarie Lindgren vid Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning begärde Katarina R. att få ta del av fotografier och filmer med sin son som förskolepersonalen hade tagit respektive spelat in sedan augusti 2011. Katarina R. hänvisade uttryckligen till bestämmelserna i TF i sin begäran. IngMarie Lindgren svarade Katarina R. den 5 november 2014 att hon skulle återkomma så snart som möjligt. Katarina R. fick vissa fotografier i december 2014. I november 2015 kom Katarina R. och IngMarie Lindgren överens om att Katarina R. skulle få ytterligare fotografier i samband med att hennes son slutade på förskolan sommaren 2016.

Som framgår ovan kan fotografier och filmer som har tagits respektive spelats in av en myndighet utgöra allmänna handlingar. Om de inte har expedierats eller kan hänföras till ett visst ärende, är det avgörande för bedömningen om de anses upprättade i TF:s mening. Mycket talar för att fotografier och filmer som tas respektive spelas in inom ramen för en förskoleverksamhet ofta kan anses upprättade redan i samband med att de togs respektive spelades in, i vart fall om de inte är avsedda att bearbetas eller redigeras (jämför det ovan nämnda beslutet om videoinspelningar av umgängestillfällen hos socialtjänsten [JO 2016/17 s. 340, dnr 7041-2013]).

Enligt stadsdelsnämnden görs alltid en sekretessprövning innan fotografier lämnas ut. Nämnden verkar alltså ha uppfattningen att i vart fall fotografier som tas inom ramen för verksamheten utgör allmänna handlingar. Myndigheten ska då utan dröjsmål lämna ut handlingarna till den som begär att få ta del av dem, om de inte omfattas av sekretess. Om en begäran helt eller delvis inte kan tillmötesgå ska den som har gjort framställningen underrättas om detta. Den enskilde ska då också informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas.

Det har kommit fram att Katarina R. fick vissa fotografier i början av december 2014, dvs. en dryg månad efter att hon första gången hade gjort sin framställning. Jag kan konstatera att redan den handläggningstiden står i strid med skyndsamhetskravet i tryckfrihetsförordningen. Genom ett mejl den 8 januari 2015 klargjorde Katarina R. att hennes begäran omfattade fotografier och filmer där andra barn var med. Sedan förekom det uppenbarligen en del kontakter mellan Katarina R. och myndigheten innan de till slut, den 16 november 2015, kom överens om att de resterande handlingarna skulle lämnas ut till Katarina R. i samband med att hennes son slutade på förskolan sommaren 2016. Katarina R. borde givetvis ha fått besked när det gällde det resterande materialet långt tidigare. Nämnden förtjänar kritik för den långsamma handläggningen.

Det är oklart om Katarina R. nekades att ta del av några handlingar. Jag anser mig inte ha underlag för att hävda att det var så och alltså inte heller för att kritisera att myndigheten inte meddelade något avslagsbeslut. Jag finner dock anledning att allmänt framhålla att den enskilde, om en utlämnandeframställning inte kan tillmötesgå fullt ut, ska informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning för att få ett överklagbart beslut.

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

Ärendet avslutas.

Tjänstemän vid Sjöfartsverket och Näringsdepartementet har använt sina privata e-postadresser och underlåtit att diarieföra allmänna handlingar

(Dnr 5883-2015)

Beslutet i korthet: En reporter vid SVT:s Uppdrag granskning begärde att få ut handlingar om en upphandling av räddningshelikoptrar från Sjöfartsverket och Näringsdepartementet. JO:s utredning visar att tjänstemän vid myndigheterna i vissa fall har använt sina privata e-postadresser vid korrespondens och underlåtit att diarieföra allmänna handlingar i ärendet, vilket JO riktar allvarlig kritik mot. Myndigheterna får även kritik för att detta har resulterat i att allmänna handlingar inte har kunnat lämnas ut på begäran.

JO är också kritisk till att Sjöfartsverket har uttalat att offentlighetsprincipen i ett visst läge skulle ha varit ”direkt kontraproduktiv”. Uttalanden som kan ge upphov till misstankar om att en myndighet avsiktligt försökt komma undan grundlagens krav rörande handlingsoffentlighet medför enligt JO:s uppfattning en betydande risk för allvarlig förtroendeskada.

Sjöfartsverket får även kritik för att ha lämnat ut handlingar utan att sekretesspröva dem.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 16 oktober 2015 framförde Lars-Göran Svensson, journalist på SVT:s Uppdrag granskning, klagomål mot Sjöfartsverket på deras hantering av utlämnande av allmänna handlingar i samband med en granskning. Granskningen handlade om hur en upphandling av räddningshelikoptrar hade gått till. Dessutom framförde Lars-Göran Svensson klagomål på att ledningen för Sjöfartsverket hade använt sina privata e-postadresser när den kommunicerade med helikoptertillverkaren och en tjänsteman vid Näringsdepartementet i samband med affären. Klagomålen gällde också att e-postmeddelandena inte hade diarieförts hos myndigheterna.

Utredning

Anmälan remitterades till Sjöfartsverket och Näringsdepartementet för yttranden. I sitt remissvar anförde Sjöfartsverket, genom chefsjuristen Gunilla Malmöf, följande (bilagorna är utelämnade):

Bakgrund

Sjöfartsverket har ett författningsreglerat ansvar för såväl sjö- som flygräddningstjänst. I Sjöfartsverkets ansvar ingår exempelvis verksamhet med

räddningshelikoptrar för sjö- och flygräddning och Sjö- och flygräddningscentralen (JRCC).

Räddningshelikopterresurserna tillhandahölls tidigare av Försvarsmakten under Sjöfartsverkets ansvar, men efter politiska beslut i början av 2000-talet genomfördes en successiv övergång till ett civilt system. Sjöfartsverket saknade dock under den tidpunkten egna räddningshelikoptrar, varför dessa istället kom att upphandlas. Norrlandsflyg AB var därefter det bolag som, på Sjöfartsverkets uppdrag, kom att operera all helikopterburen sjö- och flygräddning i Sverige. Helikopterflottan bestod av sju Sikorsky S76C fördelat på fem baseringar.

Helikoptertypen, Sikorsky S76C, visade sig med tiden vara otillräcklig på ett antal avgörande punkter. Norrlandsflyg AB genomförde därför, i samråd med Sjöfartsverket, en marknadsanalys som identifierade två tänkbara helikoptermodeller i mediumklassen som uppfyllde den samlade kravbild: Sikorsky S76D och AgustaWestland AW139. Norrlandsflyg AB hade redan år 2008 långt gångna planer på att anskaffa S76D, men efter dialog med Sikorsky framkom att denna modell i väsentliga delar inte uppfyllde de uppställda kraven.

Norrlandsflyg AB undertecknade i februari 2010 ett Letter of Intent med AgustaWestlands skandinaviska ombud, Scandinavian Aircraft Marketing, avseende leveranspositioner (s.k. ”slots”) för sju stycken AW139. Norrlandsflyg AB påbörjade anskaffningen och planeringen för implementeringen av de nya räddningshelikoptrarna, AgustaWestland AW139.

Norrlandsflyg AB visade sig sedan sakna ekonomiska förutsättningar för att driva den pågående verksamheten med räddningshelikoptrar vidare, varför Sjöfartsverket, i syfte att långsiktigt säkerställa svensk sjö- och flygräddning och efter beslut av regering och riksdag, förvärvade aktierna i Norrlandsflyg AB och därmed blev ägare till bolaget.

Norrlandsflyg AB bedrev även verksamhet med ambulanshelikopter, men denna verksamhet togs inte över av Sjöfartsverket utan fördes över till Norrlandsflyg Ambulans AB i samband med Sjöfartsverkets övertagande av räddningshelikopterverksamheten.

I samband med övertagandet av Norrlandsflyg AB tog Sjöfartsverket även över ansvaret för anskaffningen och implementeringen av de nya räddningshelikoptrarna.

Sjöfartsverkets bedömning var, och är, att AgustaWestland AW139 vid denna tidpunkt var den enda på marknaden tillgängliga fullvärdiga räddningshelikoptern i mediumklassen, som är den mest lämpade storleken för svensk sjö- och flygräddning. AgustaWestland var således den enda leverantör som av tekniska skäl kunde leverera en räddningshelikopter av efterfrågad storlek.

Tre upphandlingar genomfördes i syfte att anskaffa nya räddningshelikoptrar. Den första upphandlingen avsåg leasing av räddningshelikoptrar och upphandlingen avbröts av Sjöfartsverket eftersom det enda inkomna anbudet inte uppfyllde alla skall-krav. Den andra upphandlingen avsåg förhandsinsyn (direktupphandling) avseende förvärv från Scandinavian Aircraft Marketing. Denna upphandling begärdes överprövad och förvaltningsrätten beslutade att upphandlingen skulle göras om. Sjöfartsverket genomförde härefter en annonserad upphandling där ett anbud inkom direkt från AgustaWestland och i oktober 2012 tecknades kontrakt med AgustaWestland avseende köp av sju AW139.

Anskaffningen av räddningshelikoptrarna gjordes således med den annonserade upphandlingen som grund och kontakterna med Scandinavian Aircraft Marketing ledde inte fram till något kontrakt eller annat bindande åtagande.

Sjöfartsverkets svar på anmälan

Allmänt

Uppdrag Granskning har sedan april 2014 granskat Sjöfartsverkets anskaffning av räddningshelikoptrar. Uppdrag Granskning har under denna tid tagit del av en mycket stor mängd handlingar, se bilaga 1 som redovisar vad som lämnats ut per den 29 april 2015. Uppdrag Granskning har därefter tagit del av ytterligare handlingar och begär alltjämt löpande att få ta del av allmänna handlingar, se exempelvis ett par av de senaste två begäran i ärendet, bilaga 2. Beroende på den mängd handlingar som har begärts ut har det stundtals inneburit viss tidsutdräkt att få fram efterfrågat material och sekretesspröva, samtidigt som verksamheten i övrigt ska fungera.

Sjöfartsverket har dock till liten omfattning hävdats sekretess till skydd för AgustaWestlands affärs- och driftförhållanden. När det gäller Letter of Intent (se nedan) har motsvarande sekretess även hävdats till förmån för Scandinavian Aircraft Marketing. Här är det avtalsparten som är skydds-föremålet för sekretessen, men beslutet om sekretess är naturligtvis alltid Sjöfartsverkets.

Sjöfartsverket har också hävdats sekretess till skydd för det allmännas, dvs. statens, ekonomiska intressen, främst med hänvisning till Sjöfartsverkets pågående relation med AgustaWestland och fortgående förhandlingar avseende förutsättningar som krävs för att kunna operera de nya helikopterna.

Sjöfartsverket har i beslut den 25 september 2014, dnr 14-02143, bilaga 3, beslutat att inte lämna ut i beslutet angivna handlingar. Uppdrag Granskning överklagade detta beslut såvitt avser Letter of Intent och kammarrätten godtog sekretess avseende delar av Letter of Intent, se Kammarrätten i Jönköpings dom 2015-02-02, mål nr 3154-14, bilaga 4.

Sjöfartsverket har även fattat beslut om sekretess avseende begränsade delar av anbud från och avtal med AgustaWestland, se Sjöfartsverkets beslut 2014-07-15, dnr 14-02143, bilaga 5. Detta beslut har inte överklagats av Uppdrag Granskning.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att Sjöfartsverket har fått ett stort antal och ibland mycket omfattande begäran om utlämnande av allmänna handlingar från Uppdrag Granskning. Dessa har generellt också beviljats. Sjöfartsverket har aldrig haft något intresse av att förhålla eller försvåra utlämnandehandläggningen, något som alltså felaktigt påstås i anmälan.

Sjöfartsverkets diarieföringssystem

Sjöfartsverket arbetar löpande med att säkerställa rutiner för diarieföring och att skapa tekniska förutsättningar för att förenkla administrationen kring diarieföringen. Sjöfartsverket använder Public 360 som diarieföringssystem. Public 360 möjliggör bl.a. diarieföring av e-post direkt från Outlook genom ”drag and drop”-funktion. Från den 1 januari 2016 kommer ärenden med få undantag att hanteras helt digitalt, vilket förenklar hanteringen av allmänna handlingar i hela processen från diarieföring till arkivering.

De brister som anmälan från Uppdrag Granskning lyfter fram hänför sig främst till perioden kring Sjöfartsverkets förhandlingar avseende övertagandet av Norrlandsflyg AB, dvs. i huvudsak första halvåret 2011. Vid denna tidpunkt användes privat e-post i begränsad omfattning och Sjöfartsverket har även identifierat brister i diarieföring av allmänna handlingar. Förhandlingarna angående övertagande av Norrlandsflyg AB genomfördes under stundtals utpressningsliknande förhållanden där dåvarande ägarna till Norrlandsflyg AB agerade med ständiga hot om att t.ex. sluta operera räddningshelikoptertjänsten, vilket skulle ha inneburit att Sverige stod utan sjö-

och flygräddning och skulle kunna få stor påverkan för förmågan att kunna rädda liv vid olyckor.

Av anmälan framgår att Sjöfartsverket skulle ha använt privata email-adresser på grund av att offentlighetsprincipen skulle ha varit ”direkt kontraproduktiv” i det läge Sjöfartsverket befann sig i. Citatet är mycket olyckligt och Sjöfartsverket vill förtydliga att man aldrig har betraktat offentlighetsprincipen som kontraproduktiv i den meningen att det skulle ha varit en etablerad praxis att använda privata email eller ha funnits ett tydligt uppsåt att undanhålla verksamheten från allmänhetens granskning. Tvärtom är användningen av privat e-post, tillsammans med övriga identifierade brister i diarieföring av allmänna handlingar, något som Sjöfartsverket betraktat som mycket allvarligt och har vidtagit åtgärder för att det inte ska upprepas.

Bakgrunden till citatet och den felaktiga hanteringen är dock i huvudsak kopplade till den tidsperiod när Sjöfartsverket nödgades ta över ett privat bolag för att säkra svensk sjö- och flygräddning och samtidigt ta ansvar för anskaffning av nya räddningshelikoptrar. Pressen på Sjöfartsverket var vid denna tidpunkt hög, vilket förklarar, men inte ursäktar, påvisade brister.

Sjöfartsverket är numera certifierat enligt såväl ISO 14001 som ISO 9001 och med detta som grund pågår inom Sjöfartsverket en genomlysning av dokument- och ärendehantering. Sjöfartsverkets generaldirektör har i GD-beslut uppdragit åt samtliga avdelningschefer i ledningsgruppen att senast den 30 april 2016 upprätta en handlingsplan baserad på den pågående genomlysningen.

Utlämnande av allmänna handlingar till Uppdrag Granskning

Uppdrag Granskning har som nämnts ovan tagit del av en stor mängd handlingar. De handlingar som Uppdrag Granskning har begärt ut men som inte har funnits diarieförda hos Sjöfartsverket, och därmed inte heller har kunnat enkelt återfinnas och lämnas ut, avser främst e-postmeddelanden och brev kopplade till kontakterna med AgustaWestlands skandinaviska ombud, Scandinavian Aircraft Marketing. Dessa kontakter ledde som framgår ovan inte fram till något köp av räddningshelikoptrar eller annat för Sjöfartsverket bindande åtagande. Handlingar avseende kontakterna med Scandinavian Aircraft Marketing har till viss del sparats som arbetsmaterial som inte tagits om hand för arkivering. Dylik hantering kan vi i dagsläget ifrågasätta utifrån bestämmelser om ärende- och dokumenthantering och Sjöfartsverket vågar påstå att ärendet skulle ha hanterats annorlunda idag.

Avsaknaden av diarieförda kontakter med Scandinavian Aircraft Marketing har, tillsammans med användning av privat e-post i begränsad omfattning under denna tidsperiod, av Uppdrag Granskning tagits som intäkt för att Sjöfartsverket försökt hemlighålla anskaffningen av räddningshelikoptrar från AgustaWestland. Redan i februari 2010 stod det dock, som nämnts ovan, klart att AgustaWestland AW139 var den enda då tillgängliga fullvärdiga räddningshelikoptern av efterfrågad storlek, dvs. mediumklassen. Handläggningen visar således snarare att det funnits brister i Sjöfartsverkets ärende- och dokumenthantering, vilket som beskrivits ovan nu åtgärdas.

Sjöfartsverket har med andra ord inte haft anledning att hemlighålla något kring anskaffningen av AW139. Enda undantaget var den tidvis hotfulla situation som rådde kring övertagandet av Norrlandsflyg AB där de dåvarande ägarna av Norrlandsflyg AB använde tvivelaktiga metoder i förhandlingarna. Här bör man hålla i minnet att Norrlandsflyg AB tillhandahöll sjö- och flygräddningstjänster av rent kommersiella skäl och naturligtvis avsåg ägarna att göra ytterligare vinster som en följd av den planerade anskaffningen av nya räddningshelikoptrar.

Gallring av allmänna handlingar

Lars-Göran Svensson hänvisar i anmälans femte stycke till ett citat som kan tolkas som att Sjöfartsverket skulle ha en generell uppfattning att korrespondens som skett via privata e-postadresser inte är att betrakta som allmänna handlingar. Citatet är dock ryckt ur sitt sammanhang och avser att framhålla att allmänna handlingar ska diarieföras oavsett kontaktväg, vilket också framgår om man tar del av hela citatet. Texten härrör från en e-post-tråd som berörde frågan om bevarande och gallring av allmänna handlingar. Reglerna om bevarande och gallring gäller för alla allmänna handlingar oavsett medium.

E-post används till såväl korta chattliknande meddelanden som till omfattande meddelanden med bifogade bilagor. E-postens innehåll måste bedömas och e-postmeddelandet hanteras såsom t.ex. diarieförda handlingar, handlingar av ringa eller tillfällig betydelse, inkommen förfrågan, känneskopia eller förfrågan och svar av rutinmässig karaktär. Att e-posten till stor del innehåller allmänna handlingar är således självklart. Detta innebär också att arkivlagens bestämmelser är tillämpliga vid hantering och bevarande också av e-post.

E-postloggar

Sjöfartsverket har tagit del av och anpassat sig efter kammarrättens beslut och senare begäran om e-postloggar har i samtliga fall lämnats ut utan maskeringar.

Bokföringsmaterial från Norrlandsflyg AB

Den 5 december 2014 begärde Uppdrag Granskning att få ta del av bokföringsmaterial från Norrlandsflyg AB avseende perioden 2008-01-01 till och med 2010-12-31, se bilaga 6. Bokföringsmaterialet befann sig vid denna tidpunkt vid bolaget SMA Maintenance AB:s lokaler i Säve, Göteborg, och hade således ännu inte omhändertagits hos Sjöfartsverket för arkivering. Bokföringsmaterialet fraktades upp till Sjöfartsverkets kontor i Norrköping för sekretessprövning och den 10 december 2014 anlände 42 flyttkartonger med bokföringsmaterial till Norrköping. Sekretessprövning genomfördes av Sjöfartsverket och Lars-Göran Svensson tog del av materialet påföljande dag, den 11 december 2014.

Bokföringsmaterialet var vid denna tidpunkt inte arkivförtecknat av Sjöfartsverket och sekretessprövningen gjordes i enlighet med den prövningsmodell som förordades redan i förarbetena till sekretesslagen vid s.k. massuttag (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 80 f.).

Till grund för sekretessprövningen lades således kunskaper som myndigheten hade om mottagaren, hur denne kunde förväntas hantera uppgifterna och vilken risk för ytterligare spridning som fanns. Här beaktades att mottagaren var en sedan tidigare känd journalist som kunde förväntas hantera uppgifterna på ett ansvarsfullt och etiskt godtagbart sätt.

Till grund för bedömning av skaderisken lades en bedömning av den skaderisk som typiskt sett är förbunden med uppgifter av aktuellt slag. Såvitt Sjöfartsverket kände till innehöll de 42 flyttkartongerna, således ett till synes omfattande material, endast bokföringsmaterial som överfördes till Sjöfartsverket i samband med övertagandet av Norrlandsflyg AB. Innehållet i flyttkartongerna sekretessgranskades mot denna bakgrund och det kunde bekräftas att innehållet endast var bokföringsmaterial som kunde lämnas ut till Lars-Göran Svensson utan sekretess.

Sjöfartsverket kan nu, efter en noggrann genomgång av bokföringsmaterialet, konstatera följande.

Bokföringsmaterialet avser även Norrlandsflyg AB:s verksamhet med ambulanshelikopter, vilken inte togs över av Sjöfartsverket utan fördes över

till Norrlandsflyg Ambulans AB i samband med Sjöfartsverkets övertagande av räddningshelikopterverksamheten.

Ambulanshelikopterverksamheten har till fakturor avseende utförda ambulanstransporter till Norrbottens läns landsting genomgående bifogat larmrapporter som innehåller namn och personnummer, i vissa fall hemadress, samt skada för den person som transporterats med ambulanshelikoptern. Beskrivningen av ”skada” anger t.ex. ”hjärtinfarkt”. Antalet fakturor från ambulanshelikopterverksamheten till just Norrbottens län är dock relativt få. De delar av bokföringsmaterialet som avser Norrlandsflyg AB:s fakturering till Sjöfartsverket för utförda räddningshelikoptertjänster under perioden 2008-01-01 – 2010-12-31 innehåller i tre fall namn och personnummer samt i ett fall även skada avseende den person som räddats med räddningshelikoptern.

Några detaljerade patientuppgifter finns inte i bokföringsmaterialet.

Bokföringsmaterialet innehåller således personuppgifter om patienter som transporterats med främst ambulanshelikopter, men sett till att materialet omfattar 42 flyttkartonger så är antalet personuppgifter en mindre del av materialet.

I efterhand har det kommit till Sjöfartsverkets kännedom att Norrbottens läns landsting krävde att faktureringen för ambulanstransporter skulle kopplas till den transporterade patienten genom angivande av namn och personnummer. Övriga landsting som Norrlandsflyg AB utförde ambulanshelikopterverksamhet åt har inte krävt motsvarande redovisning och där finns inte heller några identitetsuppgifter om transporterad person.

Uppgifter om de patienter som transporterats med ambulanshelikopter avser skada/diagnos, men innehåller inga utförliga uppgifter om hälsotillstånd eller personliga förhållanden. Det kan dock konstateras att Sjöfartsverket skulle ha avidentifierat dessa uppgifter om det stått klart att dessa fanns med i bokföringsmaterialet.

Sammanfattning

Sjöfartsverket har identifierat brister i diarieföring av främst e-postmeddelanden som skickats eller tagits emot i samband med kontakterna med Scandinavian Aircraft Marketing, kontakter som aldrig ledde fram till något köp av helikoptrar eller annat bindande åtagande för Sjöfartsverket. Kontakterna med Scandinavian Aircraft Marketing kan närmast jämföras med ett icke-antaget anbud som enligt Riksarkivets föreskrifter kan gallras efter två år.

Ovan nämnda brister hänför sig i huvudsak till år 2011. Sjöfartsverket har sedan dess förbättrat diarieföringssystemet och e-post kan numera diarieföras direkt från Outlook. Därutöver har Sjöfartsverket beslutat att från den 1 januari 2016 införa digital ärende- och dokumenthantering, vilket ytterligare förenklar administrationen och hanteringen. Sjöfartsverket har även ett pågående förbättringsarbete avseende dokument- och ärendehantering inom verket. Detta förbättringsarbete kommer bl.a. att innebära kontinuerliga utbildningar för Sjöfartsverkets personal i diarieföring, inbegripet e-post.

Användningen av privat e-postadress i tjänstesammanhang synes i stort sett uteslutande vara kopplat till den situation som förelåg i samband med förhandlingarna kring övertagandet av Norrlandsflyg AB under 2011. Frågan om användning av privat e-postadress i tjänstesammanhang finns med som en punkt i det pågående förbättringsarbetet och kan komma att föranleda ytterligare åtgärder, särskilt med tanke på att det idag är vanligt att arbetstagare utför sin tjänst utanför ordinarie kontorstid. Sjöfartsverkets e-postsystem är numera åtkomligt via såväl VPN-uppkoppling som webmail, vilket är en förutsättning för arbete från annan plats än ordinarie tjänsteställe.

Bokföringsmaterialet från Norrlandflyg AB har innan utlämnandet till Lars-Göran Svensson sekretessprövats i enlighet med den prövningsmodell som får anses rådande för s.k. massuttag. Vid sekretessprövningen saknades kännedom om att bokföringsmaterialet även avsåg Norrlandsflyg AB:s ambulanshelikopterverksamhet och sekretessprövningen gjordes mot bakgrund av den skaderisk som typiskt sett är förbunden med bokföringsmaterial.

Att bokföringsmaterialet visade sig innehålla uppgifter om identitet och skada avseende transporterade personer hade dock inte kunnat förväntas även om kännedom funnits om att materialet innehöll handlingar rörande ambulanshelikopterverksamheten. Uppgifter om identitet och skada kan knappast anses höra hemma som underlag för bokföring. Sjöfartsverket kan bara beklaga att uppgifterna om identitet och skada inte uppmärksammades vid sekretessprövningen och därför har lämnats ut.

Med detta överlämnar Sjöfartsverket ärendet till JO:s prövning.

Näringsdepartementet, genom expeditionschefen Fredrik Ahlén, anförde följande i sitt remissvar:

Lars-Göran Svenssons anmälan avser huvudsakligen Sjöfartsverkets hantering och utlämnande av allmänna handlingar m.m. I anmälan redogör Lars-Göran Svensson även för Regeringskansliets (Näringsdepartementet) hantering av vissa e-postmeddelanden. Detta yttrande begränsar sig till de delar i anmälan som rör Näringsdepartementet.

Näringsdepartementets yttrande

Som anges i anmälan har en handläggare i Näringsdepartementet under 2011 tagit emot e-postmeddelanden från medarbetare vid Sjöfartsverket på sin privata e-postadress. Handläggaren har redovisat att det rör sig om sammanlagt sex e-postmeddelanden. Vidare har handläggaren redovisat att han skickat tre e-postmeddelanden från sin privata e-postadress till medarbetare vid Sjöfartsverket.

De aktuella e-postmeddelandena blev kända för departementet först i samband med ett utlämnandeärende våren 2015. Samtliga handlingar bedömdes då vara allmänna och de diariefördes snarast därefter.

Tjänstemännen i Näringsdepartementet är väl förtrogna med gällande regler och rutiner för registrering av allmänna handlingar. Det sker återkommande genomgångar i ärendehantering och liknande där dessa regler och rutiner går igenom. Trots detta har reglerna om diarieföring av allmänna handlingar inte följts beträffande de nu aktuella e-postmeddelandena. Detta är högst beklagligt.

Det är vidare allvarligt att bristen på diarieföring, och att de inte heller har hållits ordnade på annat sätt, medfört att Näringsdepartementet inte har lämnat ut handlingarna första gången de efterfrågades.

Med anledning av det inträffade har extra utbildningsinsatser angående bl.a. offentlighetsprincipen och diarieföring av allmänna handlingar riktas mot i första hand den berörda avdelningen i Näringsdepartementet.

Lars-Göran Svensson kommenterade yttrandena.

I ett beslut den 2 februari 2017 anförde *chefsJO Rynning* följande.

Rättslig reglering m.m.

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Enligt dessa bestämmelser har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den är inkommen till myndigheten eller upprättad där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess.

Enligt 4 § anses brev eller annat meddelande som är ställt personligen till befattningshavare vid en myndighet som en allmän handling, om handlingen gäller ett ärende eller en annan fråga som ankommer på myndigheten. Av 12 § framgår att en allmän handling som får lämnas ut ska tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. Det ska ske på stället och utan avgift. Den som begär det har enligt 13 § också rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt.

JO har i ett flertal beslut uttalat att innebörden av skyndsamhetskravet är att besked i en fråga om utlämnande av en allmän handling normalt bör lämnas samma dag som begäran gjorts (se t.ex. JO 2005/06 s. 448, dnr 4773-2003, JO 2010/11 s. 531, dnr 3843-2009, JO 2012/13 s. 475, dnr 2859-2011, och beslut den 12 januari 2017 i ärende dnr 2708-2016). Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om handlingen får lämnas ut. Om begäran avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material kan det vara ofrånkomligt med ytterligare dröjsmål. I sådana fall kan det många gånger vara lämpligt att lämna besked successivt om vad som kan lämnas ut.

Av 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, framgår att en allmän handling ska registreras så snart den har kommit in till eller upprättats hos en myndighet, om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. JO har tidigare uttalat att registrering i normalfallet bör ske senast påföljande dag eller så snart det är praktiskt möjligt (JO 2009/10 s. 462, dnr 5807-2007, och JO 2007/08 s. 565, dnr 3579-2005). Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver dock inte registreras, om de hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om de kommit in eller upprättats. Hemliga handlingar ska i princip alltid registreras.

Eftersom diarieföringens egentliga funktion är att garantera att allmänheten får tillgång till allmänna handlingar, måste noteringarna i ett diarium vara så utförliga att en efterfrågad handling kan identifieras utan större svårigheter (se Bohlin, Offentlighetsprincipen, 9 uppl. s. 26). I 5 kap. 2 § OSL finns minimikrav på vad ett diarium ska innehålla.

Inom såväl offentlig som privat hälso- och sjukvård – inklusive sjuktransporter – gäller en stark sekretess för uppgifter om en enskilds hälsotillstånd och andra personliga förhållanden (se 25 kap. 1 § OSL respektive 6 kap. 12 och 16 §§ patientsäkerhetslagen [2010:659]). Enligt 32 kap. 8 § OSL gäller sekretess hos kommuner och statliga myndigheter för uppgift om en enskilds personliga förhållanden om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider skada eller men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i samband med viss verksamhet enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

Bedömning

Inledning

Jag noterar att Konkurrensverket har gjort en granskning av den helikopterupphandling som avses i detta ärende och kommit fram till att Sjöfartsverket bl.a. brutit mot reglerna om öppenhet i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling

(Konkurrensverkets beslut den 11 juli 2016, dnr 306/2015). De frågor som behandlas i Konkurrensverkets ärende är knutna till reglerna om själva upphandlingsprocessen och är inte föremål för JO:s prövning inom ramen för detta ärende. Granskningen här begränsas till frågor med anknytning till registrering och utlämnande av allmänna handlingar.

Offentlighetsprincipen är en av hörnstenarna i det demokratiska samhället och har till syfte att garantera enskilda insyn i den offentliga verksamheten. För att den grundlagsfästa rätten att ta del av myndigheters handlingar ska fungera som avsett och inte bli illusorisk, måste allmänheten få vetskap om en handlingens existens. Det är därutöver nödvändigt att allmänheten så enkelt och snabbt som möjligt ska kunna få tillgång till allmänna handlingar som begärs ut.

Diarieföring av allmänna handlingar

Anmälaren har uppgett att Uppdrag granskning på olika sätt har fått tillgång till vissa e-postmeddelanden om helikopterupphandlingen, vilka har skickats till och från privata e-postadresser som tillhörde tjänstemän vid Sjöfartsverket och Näringsdepartementet och som inte diarieförts eller lämnats ut av myndigheterna efter förfrågan. Innehållet i meddelandena visar enligt anmälaren att det borde finnas ett större antal e-postbrev som inte diarieförts eller lämnats ut. Han menar också att Sjöfartsverket felaktigt har behandlat visst material som arbetsmaterial. Anmälaren anför att hanteringen inte bara är ett diarieföringsproblem utan att Sjöfartsverkets syfte har varit att hemlighålla kommunikation med det aktuella företaget och dess agent. Enligt anmälan har Sjöfartsverket på frågan om varför privata e-postadresser har använts svarat att ”vi befann oss i ett exceptionellt läge där offentlighetsprincipen var direkt kontraproduktiv”.

Både Sjöfartsverket och Näringsdepartementet har i sina remissvar bekräftat att de har underlåtit att diarieföra vissa allmänna handlingar och att detta har stridit mot regleringen om hur diarieföring ska ske. I båda fallen ligger hanteringen flera år tillbaka i tiden och såväl Sjöfartsverket som Näringsdepartementet har uppgett att åtgärder har vidtagits efter det inträffade för att man ska följa reglerna om diarieföring.

Sjöfartsverket har i sitt remissvar uppgett att bakgrunden till att en företrädare för myndigheten vid ett tillfälle uttryckt att offentlighetsprincipen skulle ha varit ”direkt kontraproduktiv”, samt till att vissa allmänna handlingar inte har diarieförts hos myndigheten, i huvudsak varit att Sjöfartsverket hade blivit tvunget att ta över ett privat bolag för att säkra svensk sjö- och flygräddning och samtidigt ta ansvar för att köpa in nya räddningshelikoptrar. Pressen på myndigheten var enligt Sjöfartsverket vid denna tidpunkt hög. Sjöfartsverket skriver också att detta förklarar, men inte ursäktar, de påvisade bristerna i diarieföringen av allmänna handlingar.

Jag ser naturligtvis positivt på att åtgärder har vidtagits för att komma till rätta med de aktuella bristerna i diarieföringen hos Sjöfartsverket och Näringsdepartementet. Detsamma gäller Sjöfartsverkets uppgifter om att verket sett mycket allvarligt på den användning av privat e-post som uppmärksammats i ärendet. Jag kan bara understryka det allvarliga i att korrespondens om viktiga förhållanden som har med myndigheternas verksamhet att göra på detta sätt

helt har hanterats vid sidan av det reguljära systemet för registrering av allmänna handlingar. Följden av denna hantering har i praktiken blivit att allmänna handlingar inte har kunnat lämnas ut vid begäran. Även om bakgrunden uppges ha varit att en av myndigheterna befunnit sig under hård press, förändrar det inte min syn på det inträffade. Både Sjöfartsverket och Näringsdepartementet förtjänar allvarlig kritik.

Om det finns ytterligare handlingar som inte diarieförts eller om det har funnits några djupare motiv bakom hanteringen har jag ingen möjlighet att utreda på ett tillfredsställande sätt. Jag kan ändå konstatera att Sjöfartsverkets uttalande om att offentlighetsprincipen skulle ha varit direkt kontraproduktiv är helt oacceptabelt, oavsett i vilket sammanhang det förekommit. Uttalanden som kan ge upphov till misstankar om att en myndighet – i detta fall genom att använda anställdas privata e-postadresser för viktig myndighetskorrespondens – avsiktligt har försökt komma undan grundlagens krav rörande handlingsoffentlighet, medför naturligtvis en betydande risk för allvarlig förtroendeskada.

Utlämnande av allmänna handlingar till Uppdrag granskning

En stor del av Lars-Göran Svenssons anmälan gäller de felaktigheter i diarieföringen hos Sjöfartsverket och Näringsdepartementet som har behandlats ovan. Jag övergår nu till bedömningen av övriga aspekter på Sjöfartsverkets handläggning av frågor om utlämnande av allmänna handlingar.

Anmälaren har uppgett att han vid ett stort antal tillfällen under 2014–2015 begärt att få ta del av bl.a. in- och utkommande brev och mejl, kontrakt, rese- räkningar och fakturor som rör köpet av helikoptrarna. Sjöfartsverket har enligt anmälaren vid flera tillfällen förnekat att de efterfrågade handlingarna funnits eller bara lämnat ut delar av dessa. Först långt senare har anmälaren fått ta del av de efterfrågade handlingarna.

Sjöfartsverket skriver i sitt remissvar att Uppdrag granskning sedan april 2014 har granskat myndighetens upphandling av räddningshelikoptrar och att Uppdrag granskning under denna tid har tagit del av en mycket stor mängd handlingar. Sjöfartsverket redovisar i en bilaga till remissvaret vad som lämnats ut till Uppdrag granskning fram till den 29 april 2015. Uppdrag granskning har därefter tagit del av ytterligare handlingar och begär alltjämt löpande att få ta del av allmänna handlingar. Sjöfartsverket anför att beroende på den mängd handlingar som har begärts ut har det stundtals medfört stor tidsåtgång att få fram och sekretesspröva det material som har efterfrågats, samtidigt som verksamheten i övrigt ska fungera. Sjöfartsverket uppger att myndigheten aldrig har haft något intresse av att förhala eller försvåra utlämnandehandläggningen, så som anmälaren påstår.

Jag har förståelse för att det kan krävas en omfattande arbetsinsats hos en myndighet för att ta fram och sekretesspröva stora mängder handlingar som begärs ut. I lagstiftningen finns också ett utrymme för att myndigheten under sådana förhållanden kan lämna ut handlingar senare än inom någon eller några dagar. Det är inte möjligt att utifrån utredningen i ärendet avgöra exakt hur lång tid som förflutit mellan varje begäran om att få ut handlingar och den tidpunkt

när anmälaren faktiskt har fått del av de aktuella handlingarna. Uppgifter i utredningen talar dock starkt för att handläggningen av anmälares begäran om att få ut handlingar har tagit för lång tid även när det gäller sådana handlingar som funnits diarieförda hos Sjöfartsverket. Mot bakgrund av den osäkerhet som ändå får anses finnas när det gäller tidsaspekten nöjer jag mig med att åter erinra om tryckfrihetsförordningens krav på skyndsamhet.

Av utredningen framgår att handlingar som har innehållit känsliga uppgifter om enskilda personers hälsotillstånd har lämnats ut i omaskerat skick när bokföringsmaterial från Norrlandsflyg AB har begärts ut i anslutning till att Sjöfartsverket tog över bolaget. Dessa känsliga uppgifter har utifrån vad som har kommit fram i ärendet inte varit föremål för någon sekretessprövning. Den förklaring som har lämnats i Sjöfartsverkets remissvar är att materialet varit omfattande samt bestått av bokföringsmaterial och att man hos myndigheten inte har haft någon anledning att misstänka att det kunde finnas känsliga uppgifter i det. Detta kan naturligtvis stämma. Sjöfartsverket kan dock inte undgå kritik för att materialet har lämnats ut utan att först ha sekretessprövats.

Vad som i övrigt har kommit fram i ärendet ger inte anledning till några uttalanden eller någon annan åtgärd från min sida.

Plan- och byggområdet

En lantmätare gjorde uttalanden om innebörden av ett servitut i ett beslut att ställa in en förrättning. Lantmätarens agerande ansågs stå i strid med 1 kap. 9 § regeringsformen

(Dnr 2323-2016)

Beslutet i korthet: I ett beslut ställde en lantmätare in en förrättning på grund av att sökanden hade återkallat sin ansökan. I motiveringen till sitt beslut uttalade sig lantmätaren om ett servitut som det rådde delade meningar om. Lantmätaren får kritik bl.a. för att ha agerat i strid med regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet.

Anmälan

Per L. framförde klagomål mot förrättningslantmätaren Hanna Forsberg med anledning av bl.a. utformningen av ett beslut att ställa in en förrättning och utformningen av en underrättelse. Av hans anmälan med bilagor framgick i huvudsak följande:

Lantmäteriet hade den 23 juli 2014 fått in en ansökan om inrättande av en gemensamhetsanläggning som omfattade en befintlig väg på två fastigheter vilka Per L. ägde. Sökanden återkallade sin ansökan den 23 november 2015. Samma dag beslutade Hanna Forsberg att ställa in förrättningen. Som skäl för det beslutet angavs följande:

C.K. har ansökt om att få köra på befintlig väg över Västerbodarna 1:90 och 1:312 fram till sin fastighet Västerbodarna 1:300 i Alingsås kommun.

Västerbodarna 1:300 avstyckades från Västerbodarna 1:90 1953 i akt 15-HEE-787. I denna akt kan utläsas att ”med områdena följer rätt att taga utfart över stamfastigheten och vidare till allmän väg” samt ”område B (Västerbodarna 1:300) äger därjämte rätt att taga väg över litt A (Västerbodarna 1:312) på sätt som kartan utvisar”.

Detta innebär att sökanden, C.K. såsom fastighetsägare till Västerbodarna 1:300, redan har rätt till väg över Västerbodarna 1:312 och 1:90. Ägare till belastande fastigheter får inte förhindra eller stoppa sökandes utövning av detta servitut.

Per L. framförde bl.a. att det inte angavs i beslutet att sökanden hade återkallat sin ansökan och att de angivna skälen innehöll felaktigheter, bl.a. hur innebörden av servitutet beskrevs i det sista stycket. Han var även kritisk till att Hanna Forsberg i samband med beslutet att ställa in förrättningen skickade ut en underrättelse om *avslutad* förrättning.

Utredning

JO tog del av ett dagboksblad i Lantmäteriets ärende (dnr O142338) och Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, beslut den 12 januari 2016 att avvisa Per L:s överklagande av Lantmäteriets beslut (mål nr F 4449-15).

JO remitterade därefter Per L:s ansökan till Lantmäteriet. JO begärde att det särskilt skulle framgå på vilken grund och av vilken anledning Lantmäteriet hade uttalat att fastighetsägaren inte fick förhindra eller stoppa sökandens utövning av servitutet.

Lantmäteriet (ställföreträdande generaldirektören Anders Lundquist) lämnade den 3 oktober 2016 följande yttrande till JO:

Ärendet

Ägaren till fastigheten Alingsås Västerbodarna 1:300, C.K., uppsökte Lantmäteriet den 23 juli 2014 med anledning av behov av lösning för tillfartsväg till sin fastighet. Enligt C.K. kunde han inte ta sig fram till sin fastighet eftersom det satts upp ett staket på klagandens fastighet som hindrade infart.

En ansökan om inrättande av gemensamhetsanläggning omfattande befintlig väg upprättades för ändamålet. Berörda fastigheter var enligt ansökan, Västerbodarna 1:90, 1:300, 1:312.

När ärendet stod på tur för handläggning och Lantmäteriet började utreda förutsättningar för ansökt åtgärd framkom att det sökanden var ute efter var inte egentligen inrättande av en gemensamhetsanläggning utan tillgång till sin fastighet.

Arkivutredningen visade att det vid avstyckningen av C.K:s fastighet år 1953 lagts ut ett utfartsservitut som fyllde behovet. I akten finns beslut att ”med områdena följer rätt att taga utfart över stamfastigheten och vidare till allmän väg” samt ”område B (dvs. Västerbodarna 1:300) äger därjämte rätt att taga väg över litt. A (Västerbodarna 1:312) på sätt som kartan utvisar” [...]. Det konstaterades därmed att det befintliga utfartsservitutet som skapades år 1953 fyllde sökandens behov av tillgång till sin fastighet. Förrättningslantmätaren informerade om möjligheten att ställa in förrättningen och några dagar senare inkom en undertecknad återkallelse till Lantmäteriet.

Med anledning därav, fattade förrättningslantmätaren den 23 november 2015 beslut om att ställa in förrättningen. Förrättningslantmätaren meddelade i skälen till beslutet vad ansökan omfattade samt vad som fanns i akten om befintligt servitut. Hon skrev följande upplysning i beslutet.

”Detta innebär att sökanden, C.K. såsom fastighetsägare till Västerbodarna 1:300, redan har rätt till väg över Västerbodarna 1:312 och 1:90. Ägare till belastande fastigheter får inte förhindra eller stoppa sökandes utövning av detta servitut”.

Något besked om att ärendet återkallats fanns inte med i beslutet.

En underrättelse om avslutad förrättning samt beslutet om inställd förrättning med överklagandehänvisning skickades ut till berörda sakägare.

Den 2 december 2015 överklagade klaganden inställelsebeslutet till Mark- och miljödomstolen. Klaganden yrkade att Lantmäteriet skulle återuppta förrättningen för att genast ställa in den och ange annan beslutsmotivering. Klaganden yrkade även att underrättelsen om avslutad förrättning skulle upphävas.

Domstolen avvisade överklagandet eftersom klagandens överklagande tog sikte på skälen till beslutet och inte till utgången (mål F 4449-15). Även yrkandet om att underrättelsen skulle upphävas avvisades. Domstolen motiverade avvisningen med, att enligt 4 kap 33 a § fastighetsbildningslagen [(1970:988), *FBL*, *JO:s anmärkning*] ska kända sakägare skriftligen underrättas om beslut som har meddelats i samband med att en förrättning avslutas eller ställs in.

Regelverket

I 4 kap 17 § FBL andra stycket stadgas att

”Ett beslut ska innehålla skälen för beslutet. Skälen får dock utelämnas om en motivering kan anses överflödig. Beslut som har meddelats i samband med att förrättningen har avslutats eller ställts in, och beslut, som får överklagas särskilt, skall dessutom innehålla uppgift om hur de kan överklagas.”

Enligt 4 kap 32 § FBL första stycket, första och andra meningen gäller följande.

”Vill sökanden hos lantmäterimyndigheten återkalla sin ansökan, skall han göra det skriftligen eller också muntligen vid sammanträde. Har annan sakägare ej fört talan vid förrättningen när återkallelsen sker, skall förrättningen genast inställas.”

I 4 kap 33 a § FBL första stycket stadgas att

”Kända sakägare skall underrättas skriftligen om beslut som har meddelats i samband med att en förrättning har avslutats eller ställts in och om beslut som får överklagas särskilt. En sådan underrättelse skall också lämnas till andra som har rätt att överklaga beslutet. Underrättelsen skall innehålla uppgift om innehållet i beslutet och om hur beslutet kan överklagas.”

I 8 § sista stycket fastighetsbildningskungörelsen (FBK) stadgas att

”Beslut som avser endast förfarandet vid förrättningen behöver inte tas upp i protokoll. Detsamma gäller beslut om att ställa in en förrättning på grund av att ansökan har återkallats och beslut om avvisning av ansökan.”

Lantmäteriets bedömning

När återkallelsen av förrättningen kom in valde förrättningslantmätaren att skriva beslutet i ett mindre protokoll även om det hade kunnat ske som anteckning i dagboksbladet. Syftet med att skriva ett protokoll var att beskriva det händelseförlopp som hade lett till att förrättningen ställdes in.

Förrättningslantmätaren bedömde att om det endast fanns upptaget i beslutsskälen att ansökan var återkallad hade övriga sakägare inte någon information om det befintliga servitutet. Uttalandet att sökandens utövande av servitutet inte fick förhindras eller stoppas gjordes därför i syfte att ge ytterligare information som skulle underlätta för fastighetsägarna att hantera det befintliga servitutet eftersom det fanns ett staket uppsatt vid tiden för ansökan.

Hur omfattande en motivering ska vara går inte att ange generellt. Någon bestämmelse som hindrar att ett beslut motiveras och förklaras i flera steg finns inte. Att det fanns ett servitut var en omständighet som ledde till återkallandet av ärendet. Syftet med ansökan var således tillgodosedd när servitutet avseende väg över klagandens fastigheter blev känt. Att förrättningslantmätaren sedan förklarade kort vad ett servitut innebär kan inte vara fel.

Beslutet borde dock ha utformats mer fullständigt så att även sista steget i händelseförloppet dvs. återkallelsen av ärendet fanns med som ett viktigt steg i händelsekedjan som ledde till inställelsebeslutet.

Några egentliga rättsförluster av detta förbiseende kan dock inte Lantmäteriet se.

Vad gäller dokumentet underrättelse om avslutad förrättning är det korrekt, som Mark- och miljödomstolen skriver i protokollet den 12 januari 2016, att en kommunikering ska ske enligt 4 kap. 33 a § FBL.

Förrättningslantmätaren har skickat ut handlingen ”Underrättelse om avslutad förrättning” och bifogad kopia av protokollet där det framgår att förrättningen ställts in. Den underrättelse som skickades borde rätteligen ha haft överskriften ”Underrättelse om inställd förrättning”. Att överskriften inte var korrekt var naturligtvis olyckligt men torde dock inte ha någon rättslig betydelse eftersom beslutet om den inställda förrättningen bifogades underrättelsen. Beslutet blev därmed kommunicerat.

Anmälares påpekande att det i servitutsbeskrivningen finns beskrivet att fastigheten Alingsås Västerbodarna 1:300 har rätt att taga utfart över stamfastigheten osv. samt rätt att taga väg över nuvarande Västerbodarna 1:312 är korrekt. Eftersom tolkning av vad ett servitut innebär inte är enkelt får klaganden eller sökanden vid behov av ett klagörande särskilt kontakta Lantmäteriet om detta.

Per L. kommenterade Lantmäteriets yttrande.

I ett beslut den 18 maj 2017 anförde *JO Lindström* följande.

Bedömning

Lantmäteriet har redogjort för relevanta regler i FBL. Ytterligare en bestämmelse som är aktuell är 1 kap. 9 § regeringsformen. Där föreskrivs att domstolar och förvaltningsmyndigheter ska iakttä saktighet och opartiskhet.

När C.K. återkallade sin ansökan om inrättande av en gemensamhetsanläggning skulle Lantmäteriet ställa in förrättningen. Skälet för att ställa in var helt enkelt återkallelsen, och något ytterligare skäl fanns inte. Trots det åberopade lantmätaren inte återkallelsen som ett skäl för sitt beslut att ställa in förrättningen. Under rubriken ”Skäl” uttalade lantmätaren i stället att sökanden hade rätt till väg över anmälares fastigheter på grund av servitutet och att ägaren till belastade fastigheter inte fick förhindra eller stoppa sökandens utövning av servitutet. De omständigheterna utgjorde inte sakliga skäl för att ställa in förrättningen.

Lantmäteriet har i sitt yttrande till JO skrivit att det inte kan vara fel att förklara vad ett servitut innebär. Emellertid visste lantmätaren när hon skrev sitt beslut att det fanns delade meningar om innebörden av servitutet. Att hon då i oträngt mål uttalade sig om servitutet på ett sätt som kan tolkas som ett förbud riktat mot anmälares är anmärkningsvärt. Enligt min mening strider hennes agerande mot regeringsformens krav på saktighet och opartiskhet.

Under rubriken Fastighetsbildningsbeslut i beslutet anges vidare att förrättningen ställs in och därefter under rubriken Avslutningsbeslut att förrättningen avslutas. Vid en återkallelse ska förrättningen enligt 4 kap. 32 § första stycket FBL inställas. Om en förrättning ställs in finns ingen anledning att även avsluta den. Beslutet är således oklart i detta hänseende.

Jag delar slutligen Lantmäteriets bedömning att den information som skickades ut i enlighet med 4 kap. 33 a § FBL var felaktig eftersom det angavs i skrivelsen att förrättningen var avslutad när den rätteligen hade ställts in.

Lantmätaren ska således sammanfattningsvis kritiseras för både utformningen av beslutet att ställa in förrättningen och utformningen av den information som skickats ut enligt 4 kap. 33 a § FBL.

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

Ärendet avslutas.

En lantmätares uttalanden i e-postmeddelanden stred mot 1 kap. 9 § regeringsformen

(Dnr 3348-2016)

Beslutet i korthet: En lantmätare kontaktades av två fastighetsägare i en fråga om en gemensamhetsanläggning. I sina svar uttalade lantmätaren sig om bristande kunskaper hos styrelsen för den förening som förvaltade gemensamhetsanläggningen och om vem som borde betala eventuella framtida kostnader för en omprövningsförrättning. Lantmätaren får kritik för att han inte har iakttagit kraven på saklighet och opartiskhet i regeringsformen.

Anmälan

Fredrik H. klagade på Lantmäteriet och ifrågasatte bl.a. lantmätaren Olle Utterbergs uttalanden i två e-postmeddelanden. Av anmälan framgick att Olle Utterberg hade kontaktats av två fastighetsägare i en fråga om en gemensamhetsanläggning som förvaltades av Granöns vägförening. Olle Utterberg hade därefter i e-postmeddelanden den 25 mars 2016 och den 20 april 2016 uttalat sig om föreningens styrelses agerande och arbetssätt.

Olle Utterberg skrev bl.a. följande i meddelandet den 25 mars 2016:

Det är med stor förvåning jag noterar, att styrelsen inte vill skriva på den överenskommelse som jag bistått Er med att upprätta.

Jag kan inte tolka styrelsens ovilja att skriva på överenskommelsen på annat sätt att den saknar nödvändig kunskap om överenskommelsens innebörd. Om styrelsen vidhåller sin vägran att skriva på överenskommelsen, återstår för Er möjligheten att få ändringen genomförd genom en partiell omprövning av förrättningen.

En omprövningsförrättning är betydligt kostsammare att genomföra än förfarandet via den upprättade överenskommelsen. Men om styrelsen vägrar skriva under överenskommelsen blir Ni ju tvingade till att välja det kostsammare alternativet. Och i den situationen bör Ni, när Ni ansöker om omprövningen, kräva att lantmäteriet beslutar om att den uppkomna merkostnaden som uppstår (för omprövningsförrättningen) ska betalas av föreningen. Enligt bestämmelserna i anläggningslagen ska nämligen förrättningskostnaden fördelas efter vad som är skäligt. Min egen uppfattning i den frågan är att merkostnaden uppkommer genom styrelsens inställning, att utan saklig grund vägra skriva på den upprättade överenskommelsen.

Olle Utterberg skrev bl.a. följande i meddelandet den 20 april 2016 till fastighetsägaren E:

Eftersom jag själv inte längre handlägger nya ärenden, är det vanskligt för mig att ge någon form av uppskattning av kostnaden.

Om styrelsen inte hade motarbetat detta, skulle det enkelt kunna ordnats via överenskommelser enligt 43 § anläggningslagen för de som är intresserade (lika som N:s vill göra). Och då är kostnaden inte avskräckande, kanske 2 000 kr/objekt som ska flytta andelstalet.

Om Ni tvingas – p g a styrelsens inställning – att söka en omprövningsförrättning för att nå samma resultat så kan nog förrättningskostnaderna komma att uppgå till 25 000 kr, kanske mer. [...]

Ett möjligt alternativ till att genomföra förändringen enligt det ”billigare” alternativet punkt 1 är att låta samtliga medlemmar i ga:9 underteckna och godkänna den överenskommelse som upprättas, i vilken några av fritidshusägarna önskar få sin andel flyttad från fritidsfastigheten till båthuset. Styrelsens underskrift skulle i sådant fall inte behövas. I en ”normal” överenskommelse enligt 43 § anläggningslagen skrivs handlingen under av dels den fastighetsägare vars andelstal ska ändras, dels av firmatecknaren för föreningen. Firmatecknaren skriver under i egenskap av företrädare för övriga delägare i ga:n. Så om inte styrelsen/firmatecknaren vill skriva under för de övriga fastighetsägarnas räkning, så kan styrelsen/firmatecknarens underskrift istället ersättas med att samtliga övriga delägare skriver under.

Det jag nu säger, kan i princip också tillämpas på N:s ärende (om nu inte styrelsen redan tagit sitt förnuft till fånga). Så i stället för att N:s skulle tvingas söka en omprövningsförrättning så skulle man i princip kunna göra om deras avtal. Styrelsens underskrift skulle således ersättas med ett skriftligt medgivande till förändringen från samtliga övriga delägare i ga:9.

Utredning

JO uppmanade Lantmäteriet att lämna upplysningar om och yttra sig över hur de ovan nämnda e-postmeddelandena förhöll sig till kraven på saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen.

Lantmäteriet (generaldirektören Bengt Kjellson) yttrade följande:

Ärendet

Granöns vägförening förvaltar enligt förrättningsbeslut år 2006 sex olika gemensamhetsanläggningar, Söderhamn Granön ga:3–6 samt Granön ga:8–9 och marksamfälligheten Granön s:2. Gemensamhetsanläggningarna utgörs av vägar, grönområden, vattenförsörjningsanläggningar (vattentäcker och ledningssystem m.m.) och småbåtshamnar med tillhörande mark- och vattenområden.

Föreningen har uppskattningsvis ett 70 – 80-tal medlemmar, vilka är ägare av fastigheter eller anläggningar alternativt hus på ofri grund som har delaktighet i gemensamhetsanläggningarna.

Förrättningen genomfördes år 2006 av den nu aktuella lantmätaren. Efter förrättningen har han vid ett flertal tillfällen kontaktats av föreningen och enskilda fastighetsägare som önskat diskutera olika frågor kring den genomförda förrättningen. Han är således väl bekant med både gemensamhetsanläggningarna som föreningen förvaltar och flera av dess medlemmar.

Frågan som rör det aktuella ärendet är begränsad till förhållandena inom gemensamhetsanläggningen Granön ga:9. Nämnda anläggning är en förhållandevis liten anläggning med totalt mindre än 20 medlemmar och omfattar den s.k. Djuphamnen som är indelad i tre sektioner. Deläggande fastigheter samt anläggningar på ofri grund i Granön ga:9 är de vilka gemensamt utnyttjar hamnområdet med tillhörande väg och genom sin delaktighet (andelstal) bekostar bl.a. underhållet av vägen till området och ev. muddring av vattenområdet i hamnen. I hamnområdet finns några båthus som står på ofri grund, belägna på samfälligheten Granön s:2. Båthusen ägdes år 2006 i flera fall av personer, vilka också ägde fritidshusfastighet i området. I dessa fall kopplades delaktigheten i Granön ga:9 till respektive fritidsfastighet istället för till båthuset på ofri grund, allt i enlighet med parternas önskemål vid genomförandet av förrättningen. Fritidsfastigheterna är inte belägna i direkt anslutning till Djuphamnen, vilket däremot båthuset är.

Lantmätaren blev privat kontaktad av en ägare av de nämnda fritidsfastigheterna som önskade veta om det lagtekniskt var möjligt att flytta delaktigheten i Granön ga:9 från fritidsfastigheten till båthuset på ofri grund. Anledningen till önskemålet framfördes inte, men det kan t.ex. vara så att båthuset och fritidsfastigheten inte längre skulle ägas av samma person. Det angavs att nyttjandet av gemensamhetsanläggningen Djuphamnen uteslutande var kopplat till användningen av båthuset, vilket också ligger vid Djuphamnen, inte till fritidsfastigheten.

Personen som frågade informerades om att en sådan flyttning av andelstal var rent lagtekniskt möjlig och att flyttningen i princip kunde ske på två olika sätt. Informationen löd enligt följande.

1. Det enklaste (och för parterna billigaste) sättet är att berörd fastighetsägare träffar ett avtal med förvaltande förening om flyttningen av andelstal. Avtalet brukar benämnas "överenskommelse enligt 43 § anläggningslagen (AL)". Efter parternas underskrift ska avtalet godkännas av lantmäterimyndigheten för att därefter införas i fastighetsregistret. Först när detta skett blir avtalet rättsligt gällande mellan parterna.

Ett avtal av nämnt slag är av mycket enkel beskaffenhet. På Lantmäteriets hemsida finns en särskild blankett att använda av parterna vid upprättande av sådant avtal. Det är mycket vanligt förekommande att ändring av andelstal i en gemensamhetsanläggning sker med stöd av sådant avtal.

I ett avtal av nämnt slag företräder föreningen de övriga delägarna i berörd gemensamhetsanläggning. Utsedd firmatecknare för föreningen har behörighet att, utan att frågan behandlas på föreningsstämma, underteckna avtalet. Om styrelsen ändå önskar lyfta frågan till behandling av föreningsstämman är det enbart delägarna i aktuell gemensamhetsanläggning som har rösträtt i frågan, inte övriga medlemmar i föreningen.

2. En ändring av andelstal kan även ske vid ny förrättning, s.k. omprövningsförrättning. Detta kan t.ex. bli aktuellt om parterna inte lyckas enas kring ett avtal enligt ovan. Endera av parterna kan i sådant fall ansöka om att frågan ska prövas vid en ny förrättning. Om lantmäterimyndigheten därvid anser att förutsättningarna för en omprövning är uppfyllda kan således andelstalet ändras genom förrättningsbeslut. Kostnaderna för ett sådant förfarande blir dock väsentligt högre än i avtalsfallet.

Samma information har senare lämnats även till annan delägare i gemensamhetsanläggningen, vilken kontaktade lantmätaren med anledning av motsvarande önskemål om flyttning av andelstal från ägd fritidsfastighet till båthus på ofri grund.

Lantmätaren hjälpte även till att upprätta ett sådant enkelt avtal som anges under alternativ 1. Den önskvärda flyttningen av andelstalet från fritidsfastigheten till båthuset på ofri grund bedömdes av honom som en ren administrativ åtgärd som saknade betydelse för föreningen.

Lantmätaren blev senare upplyst om att föreningen inte var beredd att skriva under avtalet, vilket förvånade honom.

Den 25 mars 2016 skrev lantmätaren ett mail från sin hemmaadress till fritidshusägaren N (dvs. mailet den 25 mars i anmälan). Han skriver att han är förvånad och inte kan förstå varför inte styrelsen vill medverka då, som han skriver i mailet, en sådan förändring saknar betydelse för föreningen eller dess medlemmar. Han upplyser vidare att om ingen överenskommelse kan nå så kan frågan prövas vid omprövningsförrättning vilket är ett kostsammare alternativ för att nå samma resultat.

I nästa mail till en annan person i föreningen, E, upplyser lantmätaren om hur man lagligen kan nå ett önskat resultat som alternativ till en överenskommelse enligt 43 § AL.

Som lantmätaren skriver i mailet så handlägger han själv inte några nya ärenden. Oavsett vilken ny ansökan som kommer in till Lantmäteriet i frågan kommer inte den aktuella förrättningslantmätaren att handlägga det eftersom han gick i pension den 1 januari 2015 och därefter enbart arbetar extra som timanställd med vissa frågor.

Enligt uppgifter från Lantmäteriets ärenderegister har två av fastighetsägarna i gemensamhetsanläggningen därefter ansökt om omprövningsförrättning enligt alternativ 2 ovan. Handläggningen av ärendet har ännu inte påbörjats.

Regelverket

För gemensamhetsanläggningar gäller i första hand reglerna i anläggningslagen (1973:1149) (AL).

I 43 § AL stadgas följande.

En överenskommelse om att en fastighet ska inträda i eller utträda ur en samfällighet eller att en fastighets andelstal ska ändras har samma verkan som ett beslut vid en ny förrättning, om överenskommelsen godkänns av lantmäterimyndigheten. Ett sådant godkännande får lämnas endast om det är uppenbart att överenskommelsen inte strider mot denna lag.

Fastigheter som inte ska inträda eller utträda eller vars andelstal inte ska ändras företräds vid ingående och godkännande av en överenskommelse av samfällighetsföreningen, om samfälligheten förvaltas av en sådan.

I 35 § – 40 §§ AL finns bestämmelser om omprövning vid ändrade förhållanden.

Lantmäteriets bedömning

Den aktuella lantmätaren gick i pension den 1 januari 2015. Han arbetar dock kvar vid Lantmäteriet efter pensioneringen som timanställd med vissa särskilda uppgifter.

Under sitt långa arbetsliv har han gjort många specialförrättningar såsom bildande av och ändringar av gemensamhetsanläggningar innefattande alla typer av frågor som den nu aktuella. Genom sitt arbete är det vanligt att han blir kontaktad av sakägare och allmänhet med frågor kring juridiken angående gemensamhetsanläggningar. Sådana frågor är många gånger komplicerade för personer som ingår i sådan anläggning men enkla för lantmätaren som har arbetat med det dagligen.

Det första mailet kommer från lantmätarens hemadress och har sin förklaring i att han som pensionär har gett privat hjälp hur man fyller i en blankett för att flytta andelstalet i gemensamhetsanläggningen från fritidsbostad till båthus samt förklarat juridiken runt detta. Blanketten blir dock inte accepterad av samfällighetsföreningens styrelse. Lantmätaren uttrycker sin förvåning över detta då det enligt hans uppfattning är en mycket enkel åtgärd som ska utföras och att det saknar betydelse för föreningen om andelstalet är knutet till fritidshuset eller båthuset. Styrelsens inställning innebär att det i praktiken blir omöjligt att sälja fritidshuset utan att samtidigt också tvingas sälja båthuset eftersom rättigheter och skyldigheter i användandet av djuphamnen är knutna till fritidshuset via andelstalet.

Den information som han gett i mailen är juridiskt och sakligt sett korrekt även om det finns personliga åsikter i dem. Att man som förening skulle styra frågor på så sätt att medlemmar i föreningen skulle behöva komma fram till ett mål genom att gå en juridisk dyrare omväg är så ovanligt att det inte ens kunde förstås av lantmätaren. Några sakliga skäl till styrelsens ståndpunkt i frågan fanns inte enligt lantmätarens uppfattning. I det sammanhanget blir lantmätarens mail begripliga.

I sin roll som timanställd lantmätare har han inte till någon del hanterat den ansökan om omprövning som därefter inkommit.

Att Lantmäteriets personal arbetar enligt 1 kap 9 § regeringsformen och betraktar allas likhet inför lagen samt iakttar saklighet och opartiskhet är en självklarhet. Samtidigt ska Lantmäteriet tillhandhålla bra service för dem som söker råd och stöd hos myndigheten.

Lantmäteriets uppfattning är att klagomålet mot lantmätaren är berättigat eftersom han är timanställd efter pensioneringen. Lantmäteriets personal ska skriva brev o.dyl. och informera på ett sakligt sätt och sedan är det upp till en sökande att välja önskad förrättningsåtgärd sedan denne fått information om skillnaden mellan 43 § AL och en omprövningsförrättning. I mailen gavs dock råden främst som privatperson och alltså inte inom den timanställning som lantmätaren har.

Lantmätarens privata hjälpsamhet blev olycklig i detta fall eftersom han även är timanställd vid Lantmäteriet och rollerna inte skilts åt på ett tydligt sätt vilket Lantmäteriet beklagar.

Fredrik H. kommenterade Lantmäteriets yttrande.

Rättslig reglering m.m.

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

Enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223) ska varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde.

I ett beslut den 22 maj 2017 anförde *JO Lindström* följande.

Bedömning

Av utredningen framgår bl.a. att Granöns vägförening enligt ett förrättningsbeslut 2006 förvaltar sex olika gemensamhetsanläggningar. Det var lantmätaren Olle Utterberg som genomförde den förrättningen. Olle Utterberg hade därefter vid ett flertal tillfällen kontaktats av föreningen och enskilda fastighetsägare som önskade diskutera olika frågor kring förrättningen. När fastighetsägarna N och E kontaktade Olle Utterberg gällande flyttning av andelstal i en av gemensamhetsanläggningarna informerade han om att en sådan flyttning var lagtekniskt möjlig och att den i princip kunde ske på två olika sätt, antingen genom att den berörda fastighetsägaren träffade ett avtal med den förvaltande föreningen eller genom en ny förrättning, s.k. omprövningsförrättning. Olle Utterberg hjälpte även till att upprätta ett avtal.

Olle Utterberg fick senare veta att föreningens styrelse inte var beredd att skriva under avtalet och i e-postmeddelanden den 25 mars och den 20 april 2016 till N respektive E uttryckte han sin förvåning över detta. Han redogjorde även för sina personliga åsikter om bl.a. orsakerna till att styrelsen för föreningen inte ville skriva på avtalet. Han gav vidare råd om hur fastighetsägarna skulle kunna handla för att åstadkomma det önskade resultatet utan styrelsens underskrift och hur en kostnadsfördelning skulle se ut vid en eventuell förrättning.

Lantmäteriet har framfört att Olle Utterberg gav råden främst som privatperson och alltså inte inom ramen för sin anställning som lantmätare.

Olle Utterberg var vid tidpunkten för meddelandena timanställd vid Lantmäteriet och han var den lantmätare som genomförde förrättningen 2006 om Granöns vägförening. Det ena e-postmeddelandet skickades också från Olle Utterbergs tjänstbrevlåda. Mot bakgrund av detta och med hänsyn till vad meddelandena till N och E rörde kan det inte uppfattas på annat sätt än att han skickade dem i sin egenskap av lantmätare och inom ramen för Lantmäteriets verksamhet. Olle Utterberg har vid handläggningen därför varit skyldig att iaktta vad som föreskrivs i 1 kap. 9 § regeringsformen om saklighet och opartiskhet.

Jag har inga invändningar mot att Olle Utterberg lämnat upplysningar och råd till N och E om möjliga förrättningsåtgärder. Det fanns dock ingen anledning för honom att redovisa sina åsikter om bristande kunskaper hos styrelsen, och genom att göra det bröt han mot regeringsformens krav på saklighet. Han agerade dessutom i strid med kravet på opartiskhet genom att redovisa sin uppfattning om vem som borde betala eventuella framtida kostnader för en omprövningsförrättning. Olle Utterberg ska därför kritiseras.

Vad som i övrigt har framkommit föranleder inte något uttalande eller någon ytterligare åtgärd från min sida.

Ärendet avslutas.

En lantmätares fråga till en sökande stred mot 1 kap. 9 § regeringsformen

(Dnr 4001-2016)

Beslutet i korthet: Ett beslut om inrättande av en gemensamhetsanläggning vann laga kraft och registrerades 2011. I februari 2014 kom det in en ansökan om ändring av båtnadsområdet till Lantmäteriet. Förrättningslantmätaren skickade ett brev med frågor till sökanden och till ett antal andra personer. En av frågorna löd: "Om ni var missnöjda med båtnadsområdet vid förrättningen, varför överklagade ni inte beslutet?"

JO konstaterar att vilket skäl sökanden och andra hade för att inte överklaga det tidigare beslutet rimligen måste ha saknat betydelse för handläggningen av den nya ansökan. Därför stred den ställda frågan enligt JO mot regeringsformens krav på saklighet och förrättningslantmätaren får kritik.

Initiativet

Under JO:s inspektion av Lantmäteriets kontor i Falun den 19–21 april 2016 uppmärksammades bl.a. följande:

En ansökan om ändring av båtnadsområdet för en gemensamhetsanläggning kom in till Lantmäteriet den 17 februari 2014 (ärendenummer W14274). Det framgick att sökanden uppfattade att båtnadsgränsen av misstag hade dragits fel vid anläggningsförrättningen. Lantmätaren Hanna Forsberg skickade den

11 januari 2016 ett brev med frågor till sökanden och till ett antal andra personer. En av frågorna löd: ”Om ni var missnöjda med båtnadsområdet vid förrättningen, varför överklagade ni inte beslutet?”

JO beslutade att i ett särskilt ärende utreda hur den ställda frågan förhöll sig till 1 kap. 9 § regeringsformen.

Utredning

JO uppmanade Lantmäteriet att lämna upplysningar om och yttra sig över hur den ställda frågan förhöll sig till 1 kap. 9 § regeringsformen.

Lantmäteriet (generaldirektören Bengt Kjellson) yttrade följande:

Bakgrund

I februari 2014 inkom en ansökan avseende omprövning av ett beslut om inrättande av en gemensamhetsanläggning. Beslutet hade vunnit laga kraft och registrerats 2011.

Omprövning av ett beslut som har fattats vid inrättandet av en gemensamhetsanläggning ska i princip ske vid en ny förrättning. Förutsättningen för att en ny förrättning ska få komma till stånd är enligt huvudregeln att det har inträtt ändrade förhållanden som väsentligt inverkar på frågan (se mer om detta under ”Rättsliga utgångspunkter”).

Mot bakgrund av att Lantmäteriet så sent som 2011 hade beslutat att inrätta gemensamhetsanläggningen ville den ansvariga förrättningslantmätaren undersöka om sökanden grundade sin ansökan om omprövning på förhållanden som fanns redan vid tiden för förrättningen och som hade varit uppe till diskussion då, eller om sökanden menade att det hade inträtt ändrade förhållanden. Hon skickade därför ett brev till sökanden och övriga sakägare där hon informerade om att hon påbörjat handläggningen av ärendet och ställde ett antal kompletterande frågor. Frågan om huruvida sökanden hade varit missnöjd med båtnadsområdet vid den förrättningen och varför denne i så fall inte hade överklagat beslutet ställdes för att få mer information för att kunna göra bedömningen om det hade inträtt ändrade förhållanden som kunde motivera en omprövning.

Rättsliga utgångspunkter

Av 1 kap. 9 § regeringsformen framgår följande:

Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. objektivitetsprincipen, vilken är en väsentlig och grundläggande princip som Lantmäteriet har att iaktta i sin förvaltning och myndighetsutövning.

Det nu aktuella ärendet avsåg en ansökan om omprövning av beslut om inrättande av gemensamhetsanläggning. För handläggning av frågor om gemensamhetsanläggning är anläggningslagen (1973:1149), AL, tillämplig i första hand.

Huvudprincipen är att en fråga som har behandlats och slutligt avgjorts vid en anläggningsförrättning ska stå fast för framtiden. Ett lagakraftvunnet beslut får endast omprövas i en ny förrättning under förutsättningar som framgår av 35 § AL, vilken lyder:

En fråga som har behandlats och slutligt avgjorts vid en förrättning får prövas vid en ny förrättning om

1. förhållandena har ändrats på ett sätt som väsentligt inverkar på frågan,
2. det i det tidigare avgörandet har beslutats att frågan får omprövas efter viss tid och denna tid har gått ut, eller
3. det i annat fall har framkommit ett klart behov av omprövning.

Vid den nya förrättningen får det inte beslutas om en sådan ändring i fråga om kretsen av fastigheter som deltar i en gemensamhetsanläggning eller en fastighets andelstal att avsevärd olägenhet uppkommer från allmän eller enskild synpunkt.

För att det ska anses ha inträtt ändrade förhållanden som väsentligt inverkar på frågan enligt 35 § första stycket första punkten AL, krävs i princip att det är fråga om nya eller ändrade förhållanden av rent faktisk natur och inte bara om en annan bedömning av föreliggande fakta. Bestämmelsen stämmer i sak överens med vad som tidigare gällde enligt 39 § första stycket lagen (1966:700) om vissa gemensamhetsanläggningar, LGA. I samband med LGA:s tillkomst uttalade lagstiftaren att huvudprincipen måste vara att lagakraftvunna anläggningsbeslut ska vara giltiga för framtiden eller den tid som har bestämts i beslutet. Principen om ett anläggningsbesluts orubblighet bör dock inte vara helt utan undantag. Vid en omprövning p.g.a. ändrade förhållanden bör hänsyn tas till de kostnader som uppstår till följd av omprövningen och de enskilda fastighetsägarnas intresse av trygghet mot att bestående rättsförhållanden rubbas. Det krävs därmed att det vid omprövning är fråga om ändrade förhållanden som väsentligt inverkar på frågan som tidigare avgjorts i ett anläggningsbeslut.

En omprövning har dock i vissa fall ansetts kunna ske även när föreliggande fakta tidigare har bedömts felaktigt, t.ex. när kostnaderna för anläggningens utförande visar sig bli avsevärt högre än man räknade med vid tiden för anläggningsförrättningen.

Även om det inte föreligger ändrade förhållanden får omprövning ske när det framträder ett klart behov av en sådan, t.ex. när man behöver modifiera villkoren för anläggningen med hänsyn till vunna erfarenheter. Behovet av omprövning måste vara välgrundat. Varje begäran om omprövning ska inte automatiskt leda till en förrättning enligt 35 § första stycket tredje punkten AL.

Lantmäteriets bedömning

Av det som anförts ovan under ”Rättsliga utgångspunkter” framgår att lagstiftaren har ansett att de enskilda fastighetsägarna har ett starkt intresse av att kunna förlita sig på att rättsförhållanden som har inrättats genom ett anläggningsbeslut ska vara bestående för framtiden. Detta behov av trygghet och rättssäkerhet ska vid en begäran om omprövning av en fråga i ett anläggningsbeslut ställas mot de skäl på vilken begäran grundas.

Varför sökanden i ärendet inte hade använt sin möjlighet att överklaga den förrättningen är dock irrelevant för handläggningen av det nya ärendet, och är därmed ingen saklig fråga. Lantmäteriet har förståelse för att förrättningslantmätarens formulering är olycklig och kan uppfattas som tveksam ur objektivitetssynpunkt, vilket vi beklagar. Vi vill dock framhålla att den fråga som lantmätaren ställde bör ses i ljuset av lagstiftningens krav vad gäller omprövning av fråga i ett anläggningsbeslut.

I ett beslut den 22 maj 2017 anförde *JO Lindström* följande:

Bedömning

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska en förvaltningsmyndighet iaktta saklighet i sin verksamhet. Vilket skäl sökanden och andra hade för att inte överklaga

det tidigare förrättningsbeslutet måste rimligen ha saknat betydelse för handläggningen av den nya ansökan. Den ställda frågan stred därför mot regeringsformens krav på saklighet och lantmätaren Hanna Forsberg förtjänar därmed kritik.

Ärendet avslutas.

En lantmätare ansökte för en sökandes räkning om medgivande enligt 17 § ledningsrättslagen från en annan myndighet. Lantmätarens agerande var inte förenligt med kravet på opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen

(Dnr 4002-2016)

Beslutet i korthet: I ett ärende om ledningsrätt krävdes ett medgivande från Energimarknadsinspektionen. Förrättningslantmätaren ansökte för sökandens räkning om detta medgivande. JO konstaterar att lantmätaren genom att upprätta och ge in ansökan om medgivande lämnat hjälp som klart går utöver vad som kan anses lämpligt. Ett sådant agerande kan enligt JO skada tilltron till Lantmäteriets opartiskhet, och lantmätarens handlande var därför inte förenligt med regeringsformens krav på opartiskhet. Lantmätaren får kritik.

Initiativet

Under JO:s inspektion av Lantmäteriets kontor i Falun den 19–21 april 2016 uppmärksammades följande:

Ett pågående ärende hade inletts genom en ansökan om ledningsförrättning. Under handläggningen framkom att det saknades en giltig koncession. Enligt en dagboksanteckning den 18 december 2013 begärde lantmätaren Helen Snar att ansökan skulle kompletteras med ett medgivande från koncessionsmyndigheten Energimarknadsinspektionen att inleda en ledningsförrättning. Enligt en dagboksanteckning samma dag ville sökandens ombud att lantmätaren skulle begära medgivande från Energimarknadsinspektionen, vilket lantmätaren gjorde. I ett beslut den 6 februari 2014 avslag Energimarknadsinspektionen Lantmäteriets ansökan om medgivande.

JO beslutade att i ett särskilt ärende utreda hur handläggningen förhållit sig till myndigheternas serviceskyldighet i 4 § förvaltningslagen (1986:223), FL. Därefter uppmanade JO Lantmäteriet att lämna upplysningar om och yttra sig i den frågan.

Utredning

Lantmäteriet (generaldirektören Bengt Kjellson) lämnade ett yttrande till JO med i huvudsak följande lydelse:

Bakgrund

Ärendet gällde en ansökan om ledningsrätt för starkströmsledning. För att sådan ledningsrätt ska kunna beviljas krävs bl.a. ett giltigt koncessionsbeslut från behörig koncessionsmyndighet. I ärendet yrkades att en befintlig ledningsrätt skulle upphävas och ersättas av en ny ledningsrätt för ett bredare markområde. Vid en kontroll uppmärksammade förrättningslantmätaren att det tidsbegränsade koncessionsbeslut som tidigare funnits hade gått ut. Hon mailade sökanden och begärde in komplettering av ansökan med medgivande enligt 17 § ledningsrättslagen (1973:1144), LL, varvid hon också upplyste att ansökan kan komma att avvisas om komplettering inte inkommer. Sökanden uppgav genom sitt ombud att en ansökan om förlängd koncession hade lämnats till Energimarknadsinspektionen. Någon dag senare kontaktade ombudet förrättningslantmätaren och bad henne att begära medgivande från Energimarknadsinspektionen så att förrättningen kunde fortsätta trots att koncession ännu inte hade erhållits. Förrättningslantmätaren upprättade och gav in en begäran om medgivande. Energimarknadsinspektionen avslog sedermera ansökan om medgivande att inleda ledningsrättsförrättning.

Rättsliga utgångspunkter

I 17 § LL regleras förutsättningarna för att inleda ledningsrättsförrättning utan att giltigt koncessionsbeslut föreligger:

Avser förrättning ledning för vilken koncession fordras men ännu ej erhållits, får förrättningen inledas, om den som har att meddela koncession medger det.

I Lantmäteriets handbok LL framgår bl.a. följande om 17 § LL (Texten är hämtad från kommentaren till 17 § LL i Lantmäteriets Handbok LL, utgåva publicerad den 1 juli 2016, s. 100. [...])

Om något medgivande inte har getts kan LM förelägga sökanden enligt 4 kap. 9 § fastighetsbildningslagen (1970:988), FBL. Om ansökan inte kompletteras föreligger ett formellt hinder för prövning av den ansökta åtgärden och LM ska då avvisa ansökan enligt 4 kap. 10 § FBL.

Vid handläggning av ledningsrättsförrättning finns bestämmelser kring lantmäterimyndighetens utredningsskyldighet i 19 § LL, vilken alltså utgör speciallagstiftning i förhållande till den generella lagstiftning om myndighetens serviceskyldighet som finns i 4 § FL. Bestämmelsen i 19 § LL har följande lydelse:

Lantmäterimyndigheten ska utreda förutsättningarna för upplåtelse av ledningsrätt och ombesörja de tekniska arbeten och de värderingar som behövs för att genomföra upplåtelsen. Myndigheten bör då rådgöra med sakägarna. Vid behov ska myndigheten samråda med de myndigheter som berörs av upplåtelsen.

Om det är nödvändigt att det finns tillstånd till viss verksamhet för att myndigheten ska kunna bedöma om upplåtelse av ledningsrätt är tillåten och under förutsättning att det i övrigt finns förutsättningar för att genomföra upplåtelsen, får myndigheten förelägga en sakägare att inom viss tid ge in bevis om att ansökan om tillstånd har gjorts.

I Lantmäteriets handbok finns en beskrivning av utredningsskyldigheten:

Utredning

Enligt 19 § första stycket åligger det LM att fullständigt utreda förutsättningarna för upplåtelse av en ledningsrätt. LM ska inte bara pröva om villkoren för ledningens framdragande är uppfyllda utan också ta

ställning till de faktiska möjligheterna att utföra ledningsbygget och olika alternativ för det. En sådan utredning behöver inte ske vid en omvandlingsförrättning enligt 16 § andra stycket (prop. 1973:157 s. 146). Utredningsskyldigheten gäller givetvis inte enbart förutsättningarna för att upplåta ledningsrätt, utan alla de olika åtgärder som kan beslutas enligt LL. (Texten är hämtad från kommentaren till 19 § LL i Lantmäteriets Handbok LL, utgåva publicerad den 1 juli 2016, s. 104.)

Lantmäterimyndighetens utredningsskyldighet är alltså relativt omfattande i ledningsrättsförrättningar.

JO har i sin remiss begärt att Lantmäteriet särskilt ska yttra sig vad gäller frågan om hur vår handläggning av ärendet förhåller sig till myndigheternas serviceskyldighet i 4 § FL, vilken lyder enligt följande:

Varje myndighet skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Frågor från enskilda skall besvaras så snart som möjligt.

Om någon enskild av misstag vänder sig till fel myndighet, bör myndigheten hjälpa honom till rätta.

Regleringen i 4 § FL är tillämplig på myndigheternas förhållande till medborgare i allmänhet men också på förhållandet till parter i ärenden. Bestämelsen ger uttryck för myndigheternas skyldighet att vägleda parter och allmänhet, vilket bl.a. innebär att bistå med råd om behövliga kompletteringar.

Serviceskyldigheten är vidsträckt men inte obegränsad. I 4 § FL första stycket 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 av hur långt den ska sträcka sin service i det enskilda fallet.

Det bör understrykas att i ärenden med parter som har motstridiga intressen finns det särskild anledning för myndigheten att vara försiktig vid utövandet av service och vägledning. Om myndigheten bistår ena parten i något avseende kan det ibland vara till nackdel för en eller flera motparter, vilket kan väcka misstanke om partiskhet och jäv. I praxis har betonats att serviceskyldigheten i FL är underordnad regeringsformens krav på opartiskhet och saklighet. (Se exempelvis JO 2009/10 s. 191 i vilket JO kritiserade en chefskronofogde som hade hjälpt en part att bemöta ett överklagande.)

En annan omständighet som får betydelse vid avvägningen om i vilken utsträckning som en myndighet ska bistå med service är huruvida den enskilde har juridiskt biträde i ärendet eller inte. En enskild som företräds av ett juridiskt ombud förväntas således klara sig med en mindre serviceinsats än en enskild utan sådant ombud.

Lantmäteriets bedömning

Inledningsvis konstaterar Lantmäteriet att en komplettering i form av ett medgivande att inleda ledningsrättsförrättning var nödvändig för att ansökan skulle kunna prövas. Den utredningsskyldighet som åvilar lantmäterimyndigheten vid en ledningsrättsförrättning är visserligen omfattande, men den är inte obegränsad. En komplettering av sådant slag som det är fråga om i förevarande fall ligger inte inom ramen för förrättningslantmätarens utredningsskyldighet, utan den ska sökanden föreläggas att inkomma med. Detta framgår tydligt av Lantmäteriets Handbok LL och det var också så förrättningslantmätaren hanterade frågan inledningsvis.

När förrättningslantmätaren därefter gick ombudet tillmötes och upprättade och gav in begäran om medgivande till Energimarknadsinspektionen, står det enligt Lantmäteriets uppfattning klart att hon har gått utöver vad utredningsskyldigheten enligt LL kräver.

Frågan är då om förrättningslantmätarens agerande ändå kan anses ha varit motiverat av att det ingår i myndighetens serviceskyldighet. Vid en sådan bedömning menar Lantmäteriet att det särskilt bör fästas vikt vid att LL innehåller flera bestämmelser som möjliggör för lantmäterimyndigheten att besluta om ledningsrätt mot sakägarnas vilja och det ofta förekommer motstridiga intressen i ledningsrättsförrättningar. Det är därför av stor betydelse att lantmäterimyndigheten vid sin handläggning agerar på ett sätt som präglas av objektivitet och opartiskhet. Med hänsyn till de intressemot-sättningar som skulle kunna finnas i ärendet, ledningsrättslagens expropriativa karaktär och det faktum att sökanden företrädde av ett juridiskt kunnigt ombud, anser Lantmäteriet att förrättningslantmätaren inte har haft stöd i FL:s regler om serviceskyldighet för sitt agerande.

Förrättningslantmätaren som handlade ärendet i slutet av 2013 har berättat vilka överväganden hon har gjort i samband handläggningen. Hon har framhållit att Lantmäteriet alltid har varit en serviceinriktad myndighet och att vi därmed i vissa fall kanske har gått lite längre i vår service än vad som har krävts enligt FL:s regler. Vidare har hon berättat att hon sannolikt inte skulle ha agerat på det här sättet idag, bl.a. sett i ljuset av att det under de senaste åren har varit en intern dialog inom fastighetsbildningsverksamheten i Lantmäteriet om att myndigheten ibland har gett en service till allmänhet som har gått utöver vad som kan krävas och att det kan finnas anledning att vara mer restriktiv med att bistå med råd.

Sammanfattningsvis finner Lantmäteriet således att den service som sökanden har fått genom vår handläggning av ärendet inte har hållit sig inom ramarna för serviceskyldigheten i FL. Vi kan dock bekräfta handläggarens bild av att det under de senaste åren har varit en diskussion inom fastighetsbildningsverksamheten där det har förespråkats en mer restriktiv hållning vad gäller råd inom ramen för vår serviceskyldighet. Det är vidare vår uppfattning att det är ovanligt att våra handläggare går utanför de ramar som 4 § FL ställer på sätt som har skett i det aktuella ärendet.

I ett beslut den 22 maj 2017 anförde *JO Lindström* följande.

Bedömning

Lantmäteriet har redogjort för relevanta bestämmelser i bl.a. LL. Därtill kommer 1 kap. 9 § regeringsformen som innebär att förvaltningsmyndigheter ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet i sin verksamhet.

Jag delar Lantmäteriets bedömning att lantmätaren – genom att för sökandens räkning ansöka om medgivande från koncessionsmyndigheten – har gått utöver vad utredningsskyldigheten i 19 § LL kräver. Lantmäteriet har vidare beskrivit de lämplighetsavvägningar som krävs vid tillämpningen av serviceskyldigheten och som kan vara särskilt viktiga i ledningsförrättningar. I detta fall har lantmätaren genom att upprätta och ge in den aktuella ansökan lämnat hjälp som klart går utöver vad som kan anses lämpligt. Ett sådant agerande kan skada tilltron till myndighetens opartiskhet. Lantmätarens handlande var därför inte förenligt med regeringsformens krav på opartiskhet.

Med den kritik som ligger i det ovan sagda avslutas ärendet.

Polis, åklagare och tull

Två personer har omhändertagits för berusning utan att det fanns grund för det

(3902-2015)

Beslutet i korthet: I samband med att polisen bedrev spaning mot fordon på en fastighet med koppling till en mc-klubb konfronterades de av två personer som bad dem lämna platsen. Polisen gjorde bedömningen att de båda personerna på grund av alkoholpåverkan utgjorde en fara för sig själva och för annan, och omhändertog dem med stöd av lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. (LOB).

I beslutet uttalar JO att det utgör ett betydande intrång i den omhändertagnes integritet att bli omhändertagen för berusning. JO framhåller att polisen får använda sina maktbefogenheter endast när lagens förutsättningar är uppfyllda och att det alltid måste ske med gott omdöme, samt att en polis aldrig får låta sig påverkas av irritation och ilska. JO uttalar vidare att det förhållandet att någon har druckit alkohol och uppträder aggressivt inte i sig innebär att förutsättningarna för ett omhändertagande enligt LOB är uppfyllda. För att ett sådant omhändertagande ska kunna komma i fråga måste berusningsgraden vara så framträdande att den enskilde behöver tas om hand av den anledningen.

JO – som bl.a. haft tillgång till en filmupptagning av delar av ingripandet – kommer till slutsatsen att de omhändertagna inte på grund av berusning utgjorde en fara för sig själva eller för någon annan på det sätt som avses i 1 § LOB. Polisernas bedömning kan inte anses ligga inom ramen för vad som är godtagbart, vilket står än mer klart när man tar hänsyn till den restriktivitet som gäller vid omhändertaganden på privat område. Polismyndigheten kritiserar för att de båda personerna omhändertagits med stöd av LOB utan att det fanns grund för det.

Anmälan

I en anmälan till JO förde M.S. fram klagomål mot Polismyndigheten, polisregion Mitt. Han var kritisk till hur polisen agerade i samband med en polisinsats mot en mc-klubb i Sala och anförde i huvudsak följande.

Natten till den 12 juli 2015 kom det en polisbil till hans gård. Två personer, N.S. och S.S., gick fram till poliserna och frågade vad de ville. De uppgav att de skulle kontrollera bilar men kunde inte ange varför det skulle ske. N.S. och S.S. bad poliserna att lämna platsen som är privat mark. Poliserna klev då ur polisbilen, krävde att N.S. och S.S. skulle legitimera sig och bröt ned dem på motorhuven. N.S. och S.S. krävde att få se polisernas legitimationer, att få veta vad de var misstänkta för och att få ett protokoll enligt 27 § polislagen. Poliserna visade inga legitimationer, det fanns ingen brottsmisstanke och de påstod sig inte känna till vad ett protokoll enligt 27 § polislagen är. Poliserna kallade

på förstärkning och två piketbussar kom till platsen inom ett par minuter, trots att dessa är stationerade en och en halv respektive fyra mil från platsen för ingripandet. Piketbussarna måste ha varit satta i beredskap i förväg, och fordonskontrollen var ett svepskäl för att kunna sätta in piketpoliser mot mc-klubben. N.S. och S.S. omhändertogs enligt lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. (LOB) trots att de inte var berusade och trots att marken var privatägd. N.S. och S.S. begärde att få göra ett alkoholutandningsprov, men nekades detta. N.S. fick ett skrapsår i ansiktet och ett blåmärke vid ögat av polisens behandling. Poliserna riktade sina strålkastare så att insatsen inte skulle kunna filmas.

M.S. har vidare anfört att det står i strid med personuppgiftslagen att polisen registrerade uppgifter om de fordon som fanns på platsen. Att de begärde legitimation utan att det fanns någon brottsmisstanke utgör enligt M.S. olaga personkontroll. Poliserna gjorde sig dessutom skyldiga till olaga intrång genom att tränga in och stanna kvar på privat område trots att det inte fanns någon brottsmisstanke eller tillstånd till det.

Utredning

Tillsammans med anmälan lämnade M.S. bl.a. in en filmupptagning av delar av ingripandet.

JO begärde att Polismyndigheten skulle yttra sig och särskilt redogöra för grunderna för fordonskontrollen och omhändertagandena enligt lagen om omhändertagande av berusade personer m.m.

Polismyndigheten (Charlotta Lokrantz Sandberg) yttrade sig efter att ha hämtat in upplysningar från berörda befattningshavare.

Polisassistenten Anton Lagerholm lämnade bl.a. följande uppgifter. Det finns inte någon person skriven på den aktuella adressen, och när de passerar förbi verkar lokalen för det mesta stå tom. Ingenting tyder på att någon bor på adressen. Ingen av de som ingripandet avsåg var bosatta på adressen eller uppgav att de var det. Huset i fråga ligger ca 30 meter från vägen. Mellan vägen och huset finns en liten parkeringsplats. Vid ingripandet stod de ca 5 meter från vägen, men före parkeringsplatsen, för att kunna se registreringsnumren på de bilar som var parkerade där.

Polismyndigheten anförde bl.a. följande.

Av utredningen i ärendet framgår att poliserna Tom Aker och Anton Lagerholm körde förbi en lokal på adressen [...] i Sala kommun den 12 juli 2015. Detta med anledning av att chefen för det lokalpolisområdet beslutat att regelbundna kontroller skulle göras på den aktuella adressen. De upptäckte då ett antal bilar som stod på en parkeringsplats utanför lokalen. Då denna parkeringsplats normalt är tom beslutade de sig för att stanna och kontrollera de aktuella bilarna. I samband med kontrollen kom bl.a. N.S. och S.S. och ifrågasatte vad poliserna gjorde där, eftersom det var privat mark. Poliserna gjorde bedömningen att de skulle omhändertas enligt LOB. Detta då de luktade starkt av alkohol samt var aggressiva och utåtagerande. De antogs därför utgöra en fara för sig själv och andra. Länsvakthavande befäl Lennart Sjöstrand förmansprövade omhändertagandet och beslutade att N.S. och S.S. skulle sättas in i arrest. Lennart Sjöstrand har uppgivit att

han gjorde förmansprövningen på distans, eftersom männen kördes in till arresten i Sala och han själv satt i Västerås.

Av den dokumentation som Polismyndigheten tidigare skickat till JO framgår att förundersökning pågår avseende våldsamt motstånd. Enligt den aktuella brottsanmälan motsatte sig N.S. respektive S.S. omhändertagandet genom att kränga med kroppen och spänna armar och ben. De är ännu inte hörda i ärendet.

Payback Sverige anmälde för målsägandens, MC Sala, räkning polisernas åtgärder till Avdelningen för särskilda utredningar. Chefsåklagaren Bengt Landahl vid Särskilda åklagarkammaren beslutade den 30 juli 2015 att förundersökningen skulle läggas ned. Detta då det inte längre fanns anledning att fullfölja förundersökningen, eftersom det saknades anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal hade förövats.

Polismyndigheten gjorde följande bedömning.

Av de uppgifter som poliserna Tom Aker och Anton Lagerholm lämnat framgår att chefen för lokalpolisområdet beslutat att den aktuella adressen regelbundet skulle passeras. Detta med anledning av att det framkommit uppgifter om att personer med anknytning till mc-miljön kunde befinna sig där. Polischefens beslut innefattade därför att fordon och personer som befann sig på adressen skulle kontrolleras. Det är ingen person som är skriven på adressen, utan lokalen används som någon slags klubblokal.

Polisernas åtgärd att åka till den aktuella adressen samt stanna för att kontrollera de fordon som stod där får, mot bakgrund av polischefens beslut, anses ligga inom ramen för den planlagda linjeverksamheten. Åtgärden ryms även inom de uppgifter som polisen enligt polislagen är ålagda att utföra. Det kan därför inte, enligt Polismyndighetens bedömning, varit felaktigt av poliserna att åka till den aktuella platsen och stanna för att kontrollera identiteten på de fordon som stod parkerade utanför den aktuella lokalen.

När det gäller omhändertagandena av N.S. och S.S. kan konstateras att de omhändertogs med stöd av LOB. Denna lag är en vårdlag som ger polisen möjlighet att omhänderta personer som är så berusade att de inte kan ta hand om sig själva. Omhändertagande kan även ske när den berusade anses utgöra en fara för sig själv och andra. Vidare följer av 9 § LOB att lagen har företräde framför polislagen när det gäller omhändertaganden. Det är upp till ingripande poliser att i varje enskilt fall göra en bedömning huruvida skäl för ett omhändertagande föreligger.

Av Tom Akers och Anton Lagerholms redogörelser framgår att N.S. och S.S. utifrån berusningsgraden och deras beteende bedömdes utgöra en fara för sig själva och andra och att de därför omhändertogs med stöd av LOB. En förman ska alltid, enligt 5 § LOB, pröva om ett omhändertagande ska bestå. Vid samtal med Lennart Sjöstrand har framkommit att han gjorde förmansprövningen på distans och att han inte minns de aktuella omhändertagandena. Polismyndigheten utgår från att Lennart Sjöstrand hade omprövat beslutet om han inte ansåg att det fanns grund för omhändertagande. Polismyndigheten finner inte anledning att ifrågasätta Lennart Sjöstrands bedömning. Det är svårt för någon att i efterhand avgöra om ett omhändertagande enligt LOB varit korrekt eller inte. Polismyndigheten vill i detta sammanhang framhålla att det inte är brukligt att utföra alkoholutandningsprov vid omhändertaganden enligt LOB. Utifrån den dokumentation som finns i ärendet är det Polismyndighetens uppfattning att polisassistenter Tom Aker och Anton Lagerholm samt kommissarien Lennart Sjöstrand gjort två korrekta omhändertaganden. Denna uppfattning styrks av att åklagare har prövat samtliga åtgärder kopplade till den aktuella händelsen och funnit att några brott inte begåtts.

Sammanfattningsvis menar Polismyndigheten att poliserna, utifrån det beslut som lokalpolisområdeschefen fattat, haft fog för att åka förbi den aktuella adressen och stanna för att kontrollera de aktuella bilarna. Vidare menar Polismyndigheten att det, utifrån den dokumentation som finns tillgänglig i ärendet, fanns skäl att omhänderta N.S. och S.S. enligt LOB. Det finns således enligt Polismyndighetens bedömning inte anledning att invända mot fordonskontrollen eller omhändertagandena. Det finns inte heller i ärendet i övrigt något att invända mot.

M.S. kommenterade Polismyndighetens yttrande och bifogade bl.a. ett journalutdrag om N.S:s skador. M.S. har också lämnat in en dom från Västmanlands tingsrätt den 25 maj 2016 (mål nr B 1437-16) och anför att det av domen framgår att N.S. bodde på adressen och att omhändertagandet därför inte var lagligen grundat.

I ett beslut den 26 januari 2017 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering

Omhändertagande av berusade personer

Den som anträffas så berusad av alkoholdrycker eller annat berusningsmedel att han eller hon inte kan ta hand om sig själv eller annars utgör en fara för sig själv, eller för någon annan, får omhändertas av en polis (1 § första stycket LOB).

Lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. trädde i kraft den 1 januari 1977. I förarbetena angavs bl.a. att det är angeläget att de nya bestämmelserna ger uttryck för principen att ett omhändertagande på grund av berusning är motiverat i första hand av omsorg om individens personliga välfärd, och att förutsättningarna för ett omhändertagande knyter an till de faror eller skadeverkningar som är förknippade med berusningstillståndet. Vidare angavs att det vid fall av omhändertaganden på grund av akut berusning inte är ovanligt att ett ordningsstörande uppträdande från den berusades sida framstår som själva incitamentet till polisingripandet, men att ett sådant uppträdande inte utgör någon självständig grund för omhändertagande. När en person behöver omhändertas för att han eller hon stör allmän ordning eller utgör en omedelbar fara för denna, utan att vara så påverkad av berusningsmedel att han eller hon behöver vård av den anledningen, bör det enligt förarbetena ske genom ett tillfälligt omhändertagande enligt annan lagstiftning (numera 13 § polislagen).

Ett omhändertagande enligt 1 § LOB förutsätter en tämligen höggradig berusning. Om den enskilde inte är vad man brukar kalla redlost berusad – dvs. ur stånd att ta hand om sig själv – krävs det att han eller hon kan antas utgöra en fara för sig själv eller annan, t.ex. i trafiksammanhang. För att detta ska kunna konstateras måste berusningen framgå på ett påtagligt sätt, t.ex. genom att personen saknar förmåga att behärska sina kropps rörelser. (Se prop. 1975/76:113 s. 85–86 och 123.)

Att en berusad person är otrevlig eller uppträder provocerande mot polisen innebär inte i sig att denne inte kan ta hand om sig själv eller annars utgör en fara för sig själv eller för någon annan (se t.ex. JO 2009/10 s. 64, dnr 274-2007,

samt JO:s beslut den 16 september 2008, dnr 2027-2007, och den 27 augusti 2010, dnr 5079-2009).

En polis kan avstå från ett omhändertagande, t.ex. om någon anhörig eller annan lämplig person genast vill och kan ta hand om den berusade utan att dennes eller någon annans säkerhet äventyras (se det allmänna rådet till 2 kap. 1 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om omhändertagande av berusade personer, RPSFS 2000:57, FAP 023-1).

Den som anträffas där han eller någon annan har sin bostad får inte omhändertas (1 § andra stycket LOB). Restriktivitet måste iakttas, när den berusade befinner sig på ett område som är att uppfatta som privat. Detta gäller i synnerhet sammankomster av olika slag som äger rum på annan plats än där någon har sin bostad. (Se prop. 1983/84:111 s. 37.) Ett ingripande i andra privata lokaler än sådana där någon har sin bostad får göras endast om ett omhändertagande framstår som oundgängligen nödvändigt (2 kap. 2 § RPSFS 2000:57, FAP 023-1).

Protokoll ska föras över ett omhändertagande. Av protokollet ska bl.a. den omhändertagnes identitet framgå. (Se 27 § polislagen.)

En polis som har omhändertagit någon enligt 1 § LOB ska så skyndsamt som möjligt anmäla åtgärden till sin förman. Har omhändertagandet inte redan upphört, ska förmannen omedelbart pröva om åtgärden ska bestå. (Se 5 § LOB.)

Syftet med förmansprövningen är att säkerställa den enskildes rättssäkerhet genom att någon annan än den som har verkställt åtgärden bedömer frågan om ett fortsatt omhändertagande. När förmansprövningen sker på distans är det särskilt viktigt att förmannen får uppgifter om den omhändertagnes tillstånd och uppförande såväl före ingripandet som efter införandet till polisstationen. Förmannen bör ställa kompletterande frågor till den som har verkställt åtgärden, och om möjligt även samtala med den omhändertagne, för att försäkra sig om att samtliga omständigheter blir belysta som har betydelse för prövningen av om omhändertagandet ska bestå. När det gäller personer som har satts in i polisarrest efter en förmansprövning på distans är det viktigt att förmannen håller sig underrättad om den omhändertagnes tillstånd och förutsättningarna för frigivning genom fortlöpande kontakter med den som ansvarar för den omedelbara tillsynen och omvårdnaden av den omhändertagne.

(Se Rikspolisstyrelsens allmänna råd om förmansprövning på distans m.m., RPSFS 2000:22, FAP 255-1.)

Underrättelseverksamhet och behandling av personuppgifter

Den verksamhet som förekommer hos polisen innan en förundersökning inleds brukar benämnas underrättelseverksamhet. Den innebär i korthet att polisen samlar in och bearbetar uppgifter om personer som kan antas ägna sig åt brottslig verksamhet utan att det finns misstanke om något konkret brott, och den bedrivs med stöd av de allmänna bestämmelserna i 2 § polislagen. Spaning inom ramen för underrättelseverksamhet behöver inte vara inriktad på frågan om en förundersökning ska inledas eller inte utan kan bedrivs i ett mera allmänt informativt syfte. (Se t.ex. prop. 1997/98:97 s. 115, SOU 1992:61 s. 271–

272 samt Berggren och Munck, Polislagen, Zeteo 15 juni 2016, kommentaren till 2 §.)

Bedömning

Allmänna utgångspunkter

När det gäller omhändertagandena av N.S. och S.S. har min utredning enbart avsett om det funnits förutsättningar att omhänderta dem enligt lagen om omhändertagande av berusade personer m.m.

Att bli omhändertagen för berusning innebär ett betydande intrång i den omhändertagnes integritet. Ett omhändertagande medför vanligtvis också att Transportstyrelsen och socialnämnden i den omhändertagnes hemort underrättas om omhändertagandet. För de allra flesta är en uppgift hos en myndighet av det slaget mycket integritetskänslig.

Att ta ställning till om det finns förutsättningar att omhänderta någon enligt lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. är en utpräglad bedömningsfråga. Att enskilda poliser har rätten att göra denna bedömning innebär att de har getts mycket långtgående maktbefogenheter. För att en enskilds rättssäkerhet inte ska åsidosättas får dessa maktbefogenheter givetvis användas endast när lagens förutsättningar är uppfyllda, och det måste alltid ske med gott omdöme. En polis som överväger att omhänderta någon p.g.a. berusning får aldrig låta sig påverkas av att han eller hon känner irritation eller ilska över en persons uppträdande i samband med ett ingripande. Jag vill samtidigt framhålla att det för den ingripande polisen många gånger är förenat med stora svårigheter att bedöma om förutsättningarna för ett omhändertagande är uppfyllda i det enskilda fallet. Bedömningen måste ofta göras under tidspress och i en stökig situation. Lagstiftningens utformning ställer alltså stora krav på enskilda poliser.

Redan för den ingripande polisen är det alltså ofta en grannlaga uppgift att bedöma om förutsättningarna för ett omhändertagande är uppfyllda. Att vid en granskning i efterhand avgöra om ett omhändertagande enligt lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. var korrekt eller inte är självklart också förenat med svårigheter. Försiktighet måste därför iaktas vid en sådan prövning. (Se t.ex. JO 2009/10 s. 64, dnr 274-2007.) Mina fortsatta överväganden görs med beaktande av detta.

Omhändertagandena

Ett omhändertagande enligt 1 § LOB får inte göras där någon har sin bostad. M.S. har inte i anmälan till JO angett att N.S. bodde på den adress där ingripandet gjordes. I en tjänsteanteckning som upprättades den 12 juli 2015 har polisen Jonas Jonsson noterat att N.S. uppgett att han bor hos sina föräldrar och vill ha posten dit. Anton Lagerholm har förklarat att ingen var skriven på adressen, att lokalen normalt stod tom och att det inte fanns något som tydde på att någon bodde där.

Jag konstaterar att oavsett hur det rent faktiskt förhöll sig ger utredningen här inte stöd för att de ingripande poliserna hade någon anledning att tro att det

bodde någon person på adressen. Jag har därför inte några synpunkter på omhändertagandena i detta avseende.

M.S. har uppgett att N.S. och S.S. inte var berusade vid tillfället. De ingripande poliserna har i protokollen över omhändertagandena angett i huvudsak att N.S. och S.S. luktade starkt av alkohol, uppträdde hotfullt samt var mycket aggressiva och utåtagerande. I sin redogörelse inför Polismyndighetens yttrande till JO har Tom Aker även hänvisat till deras antisociala beteende och en ”högre onykterhetsgrad”.

Av den film från ingripandet som finns i ärendet framgår att N.S. och S.S. ifrågasatte ingripandena mot dem och begärde att polismännen skulle legitimera sig. Det har vidare kommit fram att N.S. och S.S. dömts för våldsamt motstånd med anledning av sitt agerande i samband med omhändertagandena. Deras agerande vid det tillfället synes dock framför allt ha varit en reaktion på beslutet att de skulle omhändertas och medger därför inte någon slutsats om hur de agerade dessförinnan.

Att någon har druckit alkohol och uppträder aggressivt innebär dessutom inte i sig att förutsättningarna för ett omhändertagande enligt lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. är uppfyllda. För att ett sådant omhändertagande ska kunna komma i fråga måste berusningsgraden vara så framträdande att den enskilde behöver tas om hand av den anledningen.

Den enda konkreta uppgift om berusningsgraden som har lämnats av de ingripande poliserna är att N.S. och S.S. luktade starkt av alkohol. Polisernas egna uppgifter ger inte uttryck för att N.S. och S.S. varit så berusade att det fanns förutsättningar att omhänderta dem enligt 1 § LOB. Mitt intryck av filmen från ingripandet är vidare att N.S. och S.S. inte förefaller vara särskilt berusade. Såvitt jag kan bedöma var deras tal inte påverkat av alkoholkonsumtion, vilket knappast är kännetecknande för den som anses vara påtagligt berusad.

Sammantaget framstår det enligt min mening som klart att utredningen ger underlag för slutsatsen att N.S. eller S.S. inte på grund av berusning utgjorde en fara för sig själv eller för någon annan på det sätt som avses i 1 § LOB. Den bedömning som poliserna gjorde kan inte anses ligga inom ramen för vad som är godtagbart, även om man beaktar den försiktighet som är påkallad vid en prövning i efterhand. Detta står än mer klart när man dessutom tar hänsyn till den restriktivitet som gäller vid omhändertaganden på privat område. Polismyndigheten ska kritiseras för att N.S. och S.S. omhändertogs p.g.a. berusning utan att det fanns grund för det.

Förmansprövningen gjordes av Lennart Sjöstrand på distans. Han har förklarat att han inte minns de aktuella omhändertagandena. Av utredningen framgår inte vilken information han fick av de ingripande poliserna, om han samtalande med N.S. eller S.S. eller i vilken utsträckning han kontrollerade om det fanns förutsättningar att frige dem. Jag har därför inte underlag för att rikta någon kritik mot handläggningen i denna del. Jag vill dock erinra om vikten av att den som gör en förmansprövning på distans iakttar omsorg och noggrannhet vid prövningen, både när det gäller att skaffa sig ett fullgott underlag för den inledande bedömningen av om ett omhändertagande ska bestå och när det gäller att fortlöpande bedöma förutsättningarna för frigivning.

Kontrollen av fordonen på platsen m.m.

Polismyndigheten har hänvisat till att kontrollen av de aktuella fordonen skedde inom ramen för den underrättelseverksamhet som polisen bedriver. Jag ser inget skäl att ifrågasätta den uppgiften eller att fordonskontrollen mot den bakgrunden var motiverad. Vad som kommit fram i den här delen ger därför inte grund för någon kritik mot polisen.

Vad M.S. har klagat på i övrigt föranleder inte några uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.

En polis får inte låta sig styras av sina personliga uppfattningar utan ska utgå från de rättsliga förutsättningar som gäller när han eller hon ingriper mot den som är berusad

(Dnr 7422-2015)

Beslutet i korthet: E.H. hade varit inblandad i ett bråk med ordningsvakter. Polisen beslutade att hon skulle köras till sin bostad med stöd av 13 § polislagen. Under transporten dit ifrågasatte E.H. polisens agerande, och den polisinspektör som ansvarade för transporten beslutade att hon skulle omhändertas med stöd av lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. I protokollet över omhändertagandet antecknades som grund för beslutet bl.a. att E.H. på grund av alkoholpåverkan utgjorde en fara för sig själv och för annan. I utredningen hos JO uppgav polisinspektören bl.a. att E.H. blev alltmer upprörd under färden, att han tyckte att det var högst olämpligt att i hennes tillstånd lämna henne i hemmet där hennes sambo och två barn fanns och att han fick en dålig känsla i maggropen när han tänkte på det. En vaktkonstapel som deltog i transporten hade i ett förhör berättat att de bedömde att det var bättre att E.H. fick vara i arresten än hemma hos barnen eftersom hon var så utåtagerande.

I beslutet uttalar JO att det utgör ett betydande intrång i den omhändertagnes integritet att bli omhändertagen för berusning. JO framhåller att polisen får använda sina maktbefogenheter endast när lagens förutsättningar är uppfyllda och att det alltid måste ske med gott omdöme, samt att en polis aldrig får låta sig påverkas av irritation och ilska. JO uttalar vidare att en polis inte ska låta sig styras av sin personliga uppfattning om vad som är lämpligt eller inte när han eller hon överväger ett ingripande mot den som är berusad. Om grunden för omhändertagandet är att den berusade utgör en fara för någon annan måste den faran vara konkret.

JO konstaterar att E.H. inte varit så berusad att hon var ur stånd att ta hand om sig själv och att det utifrån de uppgifter som kommit fram om E.H:s agerande inte fanns något som talade för att hon skulle skada sina barn eller sin sambo om hon släpptes av i hemmet. Polisinspektörens bedömning att det fanns förutsättningar att omhänderta E.H. p.g.a. berusning saknade därför grund och han kritiserar för detta.

Bakgrund

I en anmälan till JO den 21 september 2015 förde E.H. fram klagomål mot Polismyndigheten, polisregion Väst, och en polisman där (dnr 5331-2015). Hon var kritisk till polisens agerande vid ett ingripande mot henne och anförde i huvudsak följande.

Natten till den 20 september 2015 blev hon vittne till hur ordningsvakter använde övervåld mot en ung man. Hon filmade händelsen med sin mobilkamera. En vakt motade bort henne och slängde telefonen i marken. När polisen kom till platsen visade hon filmen för dem och försökte förklara vad som hade hänt. Hon blev då omhändertagen av polisen och avlägsnad från platsen i en polisbil. I polisbilen försökte hon resonera med poliserna och sa att de gjorde sig skyldiga till tjänstefel. En av poliserna skrek åt henne att hålla käften och sa att stadsdelen de befann sig i var ”vänster”. Han ifrågasatte vidare varför hon inte var hemma med sina barn. Han beslutade att omhänderta henne enligt lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. (LOB), gjorde en U-sväng utanför hennes hem och sa att han skulle lära henne en läxa genom att låsa in henne över natten.

Sedan det kommit fram att en förundersökning om tjänstefel hade inletts med anledning av ingripandet beslutade jag att tills vidare inte utreda E.H:s anmälan. Förundersökningen lades ned den 20 november 2015 med motiveringen att det saknades anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal hade förövats. Den 23 december 2015 inledde jag ett initiativärende om Polismyndighetens handläggning av omhändertagandet av E.H.

Utredning

Uppgifter ur den nedlagda förundersökningen

Av en rapport från ordningsvakterna framgick bl.a. följande. Ordningsvakterna blev tvungna att lägga ned en man på marken och belägga honom med handfängsel. När de väntade på polisen kom det fram en kvinna till dem. Hon gapade och skrek, filmade med sin mobilkamera några centimeter från deras ansikten och störde dem i arbetet. En av ordningsvakterna bad henne att gå undan och flyttade på henne. Kvinnans manliga sällskap ingrep då och utdelade slag mot dem. När polisen kom till platsen tog de med sig bl.a. kvinnan och mannen.

I protokollet över omhändertagandet av E.H. hade polisen antecknat följande.

E.H. har varit involverad i ett bråk med ordningsvakter på restaurangen Henriksberg. Uppfattas som berusad och sluddrar i talet. Uppger att hon har två barn hemma som passas av pappan. E.H. är agiterad och upprörd över ingripandet på Henriksberg, saknar insikt om situation och har ett juvenilt beteende mot polis. Initialt PL 13 § omvandlad till LOB under transport.

Som anledning till omhändertagandet angavs i protokollet att E.H. på grund av alkoholberusning kunde antas utgöra en fara för sig själv och för annan. Det framgick vidare att beslutet verkställdes av polisinspektören Johan Eriksson och att förmansprovningen gjordes av tf. polisinspektören Felipe Abarca.

Under förundersökningen hölls förhör med E.H. Hon lämnade i huvudsak följande uppgifter. När polisen kom till platsen ingrep de mot hennes kompis i stället för mot vakterna. Hon blev chockad och ropade till poliserna att hon tyckte det var fel. Ytterligare en polisbil kom till platsen, och kort därefter blev hon upptröckt mot en polisbil. Hon förstod att de skulle omhänderta hennes kompis och hon var extremt upprörd över det. Poliserna sa att hon skulle avlägsnas från platsen och köras hem. Det kom ytterligare en polisbil, och i den fanns två manliga poliser som skulle köra hem henne. Under färden försökte hon förklara för dem vad som hade hänt och att de gjorde sig skyldiga till tjänstefel. Polisen som körde bilen var den enda som pratade med henne. Han sa ganska omgående att det är så typiskt vänster-Majorna att man får köra runt och plocka upp folk så här. Hon nämnde att hon varit ute och ätit middag, hade två barn hemma och att hon inte var ute efter bråk. Då reagerade föraren och frågade om hon lämnat barnen ensamma hemma. När hon förklarade att barnen var hemma med sin pappa sa han att hon kanske skulle sluta gå ut om kvällarna och vara hemma och ta hand om barnen i stället. Hon fortsatte att ifrågasätta ingripandet och föraren skrek då att hon skulle hålla käften. När de var 50 meter från hennes hem sa föraren att hon skulle få lära sig en läxa och förklarade för kollegan i baksätet att det blev en LOB på henne. Hon hade druckit tre–fyra starköl under kvällen och var inte påtagligt berusad. Under vistelsen i arresten samtalande hon med tre olika vakter som samtliga höll med henne om att hon inte verkade berusad. Hon kan ha förståelse för det första beslutet att avlägsna henne från platsen, eftersom poliserna befann sig i en stressad situation och hon påverkade deras arbete.

Vidare hölls ett förhör med vaktkonstapeln Björn Bejerskog Könberg, som satt i baksätet under transporten av E.H. Han lämnade i huvudsak följande uppgifter. Han minns den aktuella händelsen. Johan Eriksson körde bilen, och han är Björn Bejerskog Könbergs chef. När de kom till platsen upplevde han att E.H. var påverkad, men inte i sådan mån att någon hemma hos henne inte skulle kunna ta hand om henne där. Han kände att hon luktade alkohol och såg på hennes pupiller att hon var berusad. Johan Eriksson förklarade att det var en LOB och att de skulle ta henne därifrån. Hon var upprörd över att hennes kompis omhändertagits av polisen för att han försökt att skydda henne mot vakterna. Under färden blev E.H. väldigt irriterad och arg och skällde på dem. De hade en diskussion, och de förklarade så småningom för henne att hennes beteende inte var acceptabelt. Det kom fram att hon hade två barn som var hemma med hennes sambo. Eftersom hon var så utåtagerande bedömde de att det var bättre att hon fick vara i arresten än hemma hos barnen. Enligt hans uppfattning var förutsättningarna för omhändertagande enligt LOB uppfyllda. Hon hade intagit alkohol och det hade varit tjafs på platsen.

Polismyndighetens yttrande

Polismyndigheten (Charlotta Lokrantz Sandberg) yttrade sig efter att bl.a. ha inhämtat upplysningar från berörda befattningshavare.

Polisassistenterna Philip Brax och Jelena Radic var de som först ingrep mot E.H. på platsen. Philip Brax lämnade bl.a. följande uppgifter. Han minns E.H.

som berusad och utan insikt om sin berusningsgrad. Hon betedde sig trotsigt och vägrade lyssna på poliserna och ordningsvakterna. Eftersom hon var berusad och i hög grad ordningsstörande, aggressiv och provocerande bedömde han att det fanns lagstöd för att avlägsna henne med stöd av såväl 13 § polislagen (PL) som lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. Jelena Radic uppgav bl.a. att E.H. var berusad och kom fram till henne och ifrågasatte ordningsvakternas agerande. E.H. var väldigt närgången och påstridig trots att Jelena Radic avvisade henne från platsen flera gånger.

Tf. polisinspektören Felipe Abarca var förman i personintaget och han lämnade bl.a. följande uppgifter. När E.H. kom till arresten var hon lugn. Han pratade med kollegorna som hade kört henne dit och sedan med E.H. för att skapa sig en egen uppfattning om hennes tillstånd. När han förklarade för henne att hon var där på grund av berusning blev hon arg och förklarade att hon inte var så berusad som poliserna sa att hon var. När han förklarade varför poliserna hade ingripit mot henne på platsen blev hon argare och sludrade mera. Hans bedömning var att hon var så berusad att hon inte kunde ta hand om sig själv. Under samtalet sa hon att patrullen sagt att de skulle lära henne en läxa och att hon kallats något i stil med ”vänsterpack från Majorna”. Poliserna som körde E.H. till arresten sa att de hade tänkt köra henne hem men att de under färden märkte att hon var alldeles för berusad för det. Han delade den bedömningen och fastställde beslutet.

Polisinspektören Johan Eriksson lämnade i huvudsak följande uppgifter. Han tog över ansvaret för E.H. sedan han fått information om att hon varit inblandad i ett bråk på den aktuella platsen och skulle köras därifrån. Han uppfattade E.H. som väldigt ledsen och upprörd över vad som hänt vid restaurangen. Hon var även orolig för sin vän som omhändertagits av en annan polispatrull. För att bilda sig en uppfattning om hennes tillstånd frågade han henne hur hon mådde och var hon bodde. Han hade för avsikt att köra hem henne. Hon uppgav att hon bodde i Majorna vid Mariaplan och ansåg att ingripandet var dåligt hanterat och att ett tjänstefel hade begåtts. Han uppfattade henne som berusad men tyckte att hon verkade mest uppriven över det inträffade. Under färden beskrev hon hur hon hade uppfattat bråket med ordningsvakterna. Hon verkade alltmer frustrerad över den ingripande polispatrullen. Han försökte förklara varför hon blev avlägsnad från platsen och vad polisen normalt gör när de anländer till en plats där det är bråk. Det gick inte att resonera med henne och hon blev alltmer upprörd och snubblade på orden. Någon gång under samtalet kom det fram att hon var tvåbarnsmamma och att pappan var hemma med barnen. Han upplevde att det var högst olämpligt att lämna henne i hemmet i det tillstånd hon befann sig. Han fick en dålig känsla i maggropen och bestämde sig i stället för att köra henne till personintaget för tillnyktring. Han kan inte ordagrant återge diskussionen mellan dem. När han bestämde sig för att köra henne till personintaget kände han inte till hennes exakta bostadsadress. Anledningen till att han gjorde en U-sväng var att de befann sig vid den snabbaste påfarten till Oscarsleden för vidare färd till personintaget. Beslutet att omhänderta E.H. p.g.a. berusning grundades inte på att han ville tysta ned, skrämja eller på annat sätt kränka henne utan på en oro för konsekvenserna av att lämna henne i hemmet.

Polismyndigheten redovisade sin bedömning av ingripandet mot E.H. och anförde att det inte finns någon anledning att ifrågasätta de uppgifter Philip Brax och Jelena Radic lämnat och att E.H. haft ett sådant ordningsstörande beteende att ett ingripande enligt 13 § PL var nödvändigt för att upprätthålla ordningen. När det gäller omhändertagandet enligt 1 § LOB anförde Polismyndigheten följande.

Det kan först konstateras att ett ingripande enligt 13 § PL som innebär att polisen för någon till t.ex. hennes bostad normalt bör betraktas som ett omhändertagande och inte ett avlägsnande. Även om det råder delade meningar om vad som diskuterades under den aktuella transporten har omvandlingen av det initiala beslutet till ett omhändertagande enligt LOB haft sin grund i dels E.H:s berusning, dels att hon uppträdde allt mer agiterat och aggressivt. Polismyndigheten har ingen anledning att ifrågasätta riktigheten av den bedömningen. Därtill kommer att omhändertagandet har förmansprövats enligt gällande regler för att därefter fortgå under en tid av drygt fyra timmar. Vidare får enligt Polismyndighetens mening dokumentationen av omhändertagandet anses tillfyllest, liksom behandlingen av E.H. i arresten.

I ett beslut den 26 januari 2017 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering

Om en person genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna får polisen avvisa eller avlägsna personen från ett visst område eller utrymme, när det är nödvändigt för att ordningen ska kunna upprätthållas. Detsamma gäller om en sådan åtgärd behövs för att en straffbelagd handling ska kunna avvärras. Är en sådan åtgärd otillräcklig för att det avsedda resultatet ska uppnås, får personen tillfälligt omhändertas. (Se 13 § PL.) Ett ingripande som innebär att polisen för någon till hans eller hennes bostad är normalt att betrakta som ett omhändertagande (se JuU 1983/84:27 s. 33).

Den som anträffas så berusad av alkoholdrycker eller annat berusningsmedel att han eller hon inte kan ta hand om sig själv eller annars utgör en fara för sig själv, eller för någon annan, får omhändertas av en polis (1 § första stycket LOB).

Finns det skäl att omhänderta någon såväl enligt 13 § PL som enligt LOB, ska LOB tillämpas (se 9 § andra stycket LOB).

Lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. trädde i kraft den 1 januari 1977. I förarbetena angavs bl.a. att det är angeläget att de nya bestämmelserna ger uttryck för principen att ett omhändertagande på grund av berusning är motiverat i första hand av omsorg om individens personliga välfärd, och att förutsättningarna för ett omhändertagande knyter an till de faror eller skadeverkningar som är förknippade med berusningstillståndet. Vidare angavs att det vid fall av omhändertaganden på grund av akut berusning inte är ovanligt att ett ordningsstörande uppträdande från den berusades sida framstår som själva incitamentet till polisengripandet, men att ett sådant uppträdande inte utgör någon självständig grund för omhändertagande. När en person behöver omhändertas för att han eller hon stör allmän ordning eller utgör en omedelbar fara

för denna, utan att vara så påverkad av berusningsmedel att han eller hon behöver vård av den anledningen, bör det enligt förarbetena ske genom ett tillfälligt omhändertagande enligt annan lagstiftning (numera 13 § PL).

Ett omhändertagande enligt 1 § LOB förutsätter en tämligen höggradig berusning. Om den enskilde inte är vad man brukar kalla redlöst berusad – dvs. ur stånd att ta hand om sig själv – krävs det att han eller hon kan antas utgöra en fara för sig själv eller annan, t.ex. i trafiksammanhang. För att detta ska kunna konstateras måste berusningen framgå på ett påtagligt sätt, t.ex. genom att personen saknar förmåga att behärska sina kropps rörelser. (Se prop. 1975/76:113 s. 85–86 och 123.)

Att en berusad person är otrevlig eller uppträder provocerande mot polisen innebär inte i sig att denne inte kan ta hand om sig själv eller annars utgör en fara för sig själv eller för någon annan (se t.ex. JO 2009/10 s. 64, dnr 274-2007, samt JO:s beslut den 16 september 2008, dnr 2027-2007, och den 27 augusti 2010, dnr 5079-2009).

En polis kan avstå från ett omhändertagande, t.ex. om någon anhörig eller annan lämplig person genast vill och kan ta hand om den berusade utan att dennes eller någon annans säkerhet äventyras (se det allmänna rådet till 2 kap. 1 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om omhändertagande av berusade personer, RPSFS 2000:57, FAP 023-1).

En omhändertagen person som inte bereds vård på sjukhus eller någon annan vårdinrättning inte tas om hand på något annat sätt och som inte heller kan friges, får hållas kvar (se 4 § LOB). Om polisen konstaterar att den berusade utan fara för sig själv eller annan kan föras till sin bostad och lämnas kvar där kan den lämpligaste lösningen vara att den omhändertagne transporteras till sin bostad av polisen. Denna möjlighet bör ofta övervägas, förutsatt att det inte är fråga om en våldsam eller oregerlig person. (Se prop. 1975/76:113 s. 91 och 125.) En omhändertagen person får överlämnas i bostaden endast efter överenskommelse med någon närstående som finns där och om det kan ske utan fara för den omhändertagne eller någon annan person. Ett sådant överlämnande får i klara fall och i omedelbar anslutning till omhändertagandet ske utan föregående prövning av vakthavande befäl eller annan förman. (Se 2 kap. 3 § RPSFS 2000:57, FAP 023-1).

En polis som har omhändertagit någon enligt 1 § LOB ska så skyndsamt som möjligt anmäla åtgärden till sin förman. Har omhändertagandet inte redan upphört, ska förmannen omedelbart pröva om åtgärden ska bestå. (Se 5 § LOB.) Syftet med förmansprövningen är att säkerställa den enskildes rättssäkerhet genom att någon annan än den som har verkställt åtgärden bedömer frågan om ett fortsatt omhändertagande.

Protokoll ska föras över ett ingripande med stöd av 13 § PL eller LOB. Av protokollet ska bl.a. grunden för beslutet framgå. (Se 27 § PL.)

Bedömning

Mot bakgrund av de uppgifter som kommit fram i min utredning får det anses klarlagt att E.H. agerade på ett sätt som gjorde att det fanns grund för att ingripa mot henne med stöd av 13 § PL och avlägsna henne från platsen. Den åtgärd

som vidtogs mot E.H. har dock, som Polismyndigheten själv har konstaterat, i polislagens mening varit att betrakta som ett omhändertagande. Min utredning har i första hand tagit sikte på beslutet att omhänderta E.H. med stöd av 1 § LOB. Jag uppehåller mig därför inte närmare vid denna fråga, utan jag nöjer mig med att erinra om att en polis som ingriper mot någon med stöd av polislagen eller verkställer ett sådant ingripande alltid måste ha klart för sig vilket tvångsmedel det är som faktiskt tillämpas och vilka rättsliga förutsättningar som gäller för att ingripandet ska kunna ske. Det är vidare ett grundläggande krav att alla ingripanden dokumenteras i enlighet med de regler som gäller. Jag vill också framhålla att kravet att dokumentera en åtgärd inte faller bort bara för att den följs av en mer ingripande åtgärd.

Att bli omhändertagen för berusning innebär ett betydande intrång i den omhändertagnes integritet. Ett omhändertagande medför vanligtvis också att Transportstyrelsen och socialnämnden i den omhändertagnes hemort underrättas om omhändertagandet. För de allra flesta är en uppgift hos en myndighet av det slaget mycket integritetskänslig.

Att ta ställning till om det finns förutsättningar att omhänderta någon enligt lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. är en utpräglad bedömningsfråga. Att enskilda poliser har rätten att göra denna bedömning innebär att de har getts mycket långtgående maktbefogenheter. För att en enskilds rättssäkerhet inte ska åsidosättas får dessa maktbefogenheter givetvis användas endast när lagens förutsättningar är uppfyllda, och det måste alltid ske med gott omdöme. En polis som överväger att omhänderta någon p.g.a. berusning får aldrig låta sig påverkas av att han eller hon känner irritation eller ilska över en persons uppträdande i samband med ett ingripande. Jag vill samtidigt framhålla att det för den ingripande polisen många gånger är förenat med stora svårigheter att bedöma om förutsättningarna för ett omhändertagande är uppfyllda i det enskilda fallet. Bedömningen måste ofta göras under tidspress och i en stökig situation. Lagstiftningens utformning ställer alltså stora krav på enskilda poliser.

Redan för den enskilde polisen är det ofta en grannliga uppgift att bedöma om förutsättningarna för ett omhändertagande enligt 1 § LOB är uppfyllda. Att vid en granskning i efterhand avgöra om ett sådant omhändertagande var korrekt eller inte är självklart också förenat med svårigheter. Försiktighet måste därför iaktas vid en sådan prövning. (Se t.ex. JO 2009/10 s. 64, dnr 274-2007.) Mina fortsatta överväganden görs med beaktande av detta.

E.H. har förklarat att hon hade druckit tre–fyra starköl under kvällen och att hon inte var påtagligt berusad. De polismän som kom i kontakt med E.H. vid tillfället har samtliga lämnat uppgifter som tyder på att hon varit mer berusad än vad hon själv uppgett. Felipe Abarca och Johan Eriksson har vidare lämnat konkreta uppgifter om E.H:s berusningsgrad, nämligen att hon var så berusad att hon sludrade. Utgångspunkten för min bedömning blir därför att E.H. var märkbart berusad.

Felipe Abarca har uppgett att han ansåg att E.H. inte kunde ta hand om sig själv när han gjorde sin förmansprövning. Jag ska återkomma till detta, men konstaterar redan här att E.H. knappast kan ha varit redlöst berusad (se ovan

om förutsättningarna för ett omhändertagande) vid tidpunkten för Johan Erikssons beslut då det inte är förenligt med de uppgifter han och övriga ingripande poliser har lämnat. Det är inte heller den grund för omhändertagandet som Johan Eriksson själv angett i protokollet. Frågan blir då om E.H. på grund av sin berusning utgjorde en fara för sig själv eller för någon annan.

Jag uppfattar Johan Erikssons uppgifter på det sättet att han ansåg att E.H:s berusning innebar en fara för hennes familj om hon lämnades i bostaden. Vad denna fara närmare bestod i har inte konkretiserats på annat sätt än att Johan Eriksson har uppgett att E.H. var så agiterad att han tyckte det var olämpligt att lämna av henne i hemmet. Björn Bejerskog Könberg har i förhöret uppgett att de gjorde bedömningen att det var bättre att E.H. fick vara i arresten än hemma hos barnen eftersom hon var så utåtagerande. Detta är i viss mån anmärkningsvärda uppgifter. En polis ska inte låta sig styras av sin personliga uppfattning om vad som är lämpligt eller inte när han eller hon överväger ett ingripande mot den som är berusad. För att ett omhändertagande ska kunna ske i den nu aktuella situationen måste det finnas en konkret fara för någon annan. Utifrån de uppgifter som kommit fram om E.H:s agerande fanns det enligt min mening inte något som talade för att hon skulle skada sina barn – eller sin sambo – om hon släpptes av i hemmet. Johan Erikssons bedömning att det fanns förutsättningar att omhänderta E.H. med stöd av lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. saknade därför grund och han ska kritiseras för sitt beslut.

När det gäller den del av anmälan som rör vad Johan Eriksson skulle ha sagt till E.H. i bilen kan jag konstatera att uppgifterna innebär att han skulle ha gjort sig skyldig till mycket allvarliga överträdelse av sina åligganden som polis. Utredningen i ärendet innebär emellertid att ord står mot ord i fråga om vad som sades i bilen, och jag har därför inte underlag för att rikta någon kritik mot Johan Eriksson med anledning av E.H:s uppgifter i denna del.

När det gäller förmansprövningen konstaterar jag att Felipe Abarca har uppgett att han ansåg att E.H. var så berusad att hon inte kunde ta hand om sig själv. Som jag har konstaterat ovan visar utredningen att E.H. inte var redlöst berusad innan hon kom in till arresten. Jag anser mig dock – mot bakgrund dels av den försiktighet som är påkallad, dels av att E.H:s berusningsgrad kan ha tilltagit – ändå inte ha underlag för slutsatsen att Felipe Abarcas bedömning av E.H:s tillstånd har legat utanför ramen för det godtagbara bedömningsutrymme som måste finnas. Jag nöjer mig därför i denna del med att erinra om följande. Ett omhändertagande enligt 1 § LOB förutsätter att den enskilde är höggradigt berusad. Om den enskilde inte är redlöst berusad, dvs. ur stånd att ta hand om sig själv, får dock inte berusningsgraden ensam ligga till grund för ett omhändertagande, utan ingripandet måste då även vara motiverat av att berusningsgraden innebär fara i förhållande till den enskilde själv eller någon annan.

Ärendet avslutas.

Om den som anträffas berusad i en bostad väljer att lämna bostaden för att tala med polis som kommit till platsen finns det normalt inte förutsättningar att omhänderta personen för berusning

(Dnr 5583-2015)

Beslutet i korthet: Omhändertagande för berusning får inte göras om den berusade personen anträffas i en bostad. JO har i ärendet granskat omhändertaganden för berusning som gjorts dels på innergården till ett flerfamiljshus, dels i trapphuset i ett flerfamiljshus. Enligt JO kan varken innergården till eller trapphuset i ett flerfamiljshus anses vara ett område som hör till en bostad i den mening som avses i bestämmelserna om omhändertagande för berusning. Det finns därför inget förbud mot omhändertagande för berusning där.

Syftet med förbudet mot omhändertagande för berusning när den berusade personen anträffas i en bostad är att skydda den enskildes integritet och privatliv. Vid ett av de granskade omhändertagandena hade personen anträffats i sin bostad men lämnat den för att tala med polisen i trapphuset. Enligt JO kan en berusad person som anträffas i en bostad men väljer att lämna bostaden för att tala med polisen, t.ex. av det skälet att det finns andra personer i bostaden, inte anses ha avstått från det skydd mot att bli omhändertagen för berusning i en bostad som finns i lagen. Detsamma gäller om personen visserligen inte anträffas i en bostad men det är polisen som förmått personen att lämna bostaden för att tala med dem. I sådana situationer finns det enligt JO normalt inte förutsättningar att omhänderta en person för berusning.

Polismyndigheten kritiserar för omhändertagandet i trapphuset.

Anmälan

J.L. förde i en anmälan till JO fram klagomål mot Polismyndigheten, polisregion Nord, med anledning av att han vid flera tillfällen omhändertagits enligt lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. (LOB) i sitt hem. Hans beteende var inte heller sådant att det fanns förutsättningar att omhänderta honom.

Utredning

Handlingar, bl.a. protokoll över omhändertaganden för berusning, hämtades in. Vid genomgång av protokollen framkom att J.L. vid tre tillfällen omhändertagits i anslutning till sin bostad och vid ett tillfälle i närheten av en bekants bostad. Polismyndigheten anmodades att yttra sig över dessa omhändertaganden, vilka ägde rum den 19 mars 2015, den 27 mars 2015, den 30 april 2015 och den 19 september 2015.

Polismyndigheten (Charlotta Lokrantz Sandberg) yttrade sig efter att de poliser som deltagit vid omhändertagandena fått tillfälle att lämna upplysningar.

I yttrandet angavs följande om omständigheterna kring de fyra omhändertagandena.

Det första omhändertagandet inträffade den 19 mars 2015. Vänner till J.L. kontaktade polisen eftersom de var oroliga för honom och han hade uppgett att han ville dö. När polispatrullen kom till hans hemadress och ville prata med honom insisterade han på att de skulle gå ut och prata i stället. Berörd polisman har under handläggningen av JO-ärendet uppgett att samtalet ägde rum på innergården. Det fanns flera personer i lägenheten som enligt polisens uppfattning bodde tillsammans med J.L. och som inte var trygga med att ha ansvaret för honom under resten av natten. J.L. var märkbart berusad och hade svårt att hålla balansen. Han togs med till polisstationen för tillnyktring då han bedömdes kunna utgöra en fara för sig själv. Under färden till stationen hotade han med att strypa sig själv och gjorde vissa fysiska anspelningar på detta.

J.L. omhändertogs för andra gången den 27 mars 2015. Han ringde själv till polisen och meddelade att han satt med en pistol i handen och att han skulle sätta en kula i skallen på sig själv. Under samtalet lät han mycket påverkad och han hotade även med att sätta en spruta i sig själv så att han somnade. I samband med att polispatrullen anlände kom han ut på innergården. Patrullen konstaterade att han var uppenbart påverkad, luktade alkohol och uppvisade ett förvirrat och något maniskt tillstånd. Suicidhoten ansågs inte vara allvarligt menade men han omhändertogs ändå på grund av sin berusning och då han bedömdes kunna utgöra en fara för sig själv.

J.L. omhändertogs för tredje gången den 30 april 2015. Allmänhet ringde till polisen och uppgav att J.L. var så kraftigt berusad att hans vänner inte kunde ta hand om honom. Han hade sprungit ute och ofredat grannarna. När polispatrullen kom försökte han springa därifrån. Berörd polisman har under beredningen av JO-ärendet uppgett att när polispatrullen kom till platsen befann sig J.L. på innergården, mellan de olika huskropparna, som hör till bostadsområdet och försökte springa från platsen. Polispatrullen konstaterade att han var kraftigt berusad och fick även uppgift om att han hotat att hoppa ut från ett fönster. Patrullen bedömde att han inte kunde ta hand om sig själv och att han kunde antas utgöra en fara för sig själv. Under färden till och efter ankomst till polisstationen fortsatte han att hota med att ta livet av sig. Det ansågs föreligga en påtaglig risk att han skulle göra verklighet av sina hot om att ta livet av sig om han inte omhändertogs. Han hade även kunnat fortsätta störa andra i området. Vidare ansågs han vara i sådant skick att han på grund av sin berusning hade kunnat göra sig själv ordentligt illa.

Det fjärde omhändertagandet gjordes den 19 september 2015. J.L. ringde flera gånger till polisen och uppgav att han inte orkade mer och att han skulle hänga sig. När polispatrullen kom till hans hemadress stod han i trapphuset. Han var mycket berusad, luktade alkohol och pratade forcerat och sluddrande. Vidare var han ostadig på benen. Han informerades om att han skulle omhändertas eftersom han inte bedömdes kunna ta hand om sig själv och ansågs utgöra en fara för sig själv, varpå han blev mycket agiterad och satte sig till motvärn.

Polismyndigheten redovisade följande bedömning.

Enligt Polismyndighetens mening har J.L. vid varje enskilt omhändertagande varit så pass berusad att han antingen inte kunnat ta hand om sig själv, utgjort en fara för sig själv eller utgjort en fara för andra. Polismyndigheten anser också att varje omhändertagande har varit försvarligt med hänsyn till dess syfte och övriga omständigheter.

Det kan vidare konstateras att J.L. vid varje enskilt omhändertagande vistats i närheten av sin egen eller annans bostad men aldrig i någon bostad. Vid ett omhändertagande befann han sig i trapphuset till det hus som han

själv bor i och vid de övriga tre tillfällena befann han sig på innergården som hör till huset och närliggande hus. Enligt förarbetena kan även platser i direkt anslutning till en bostad anses utgöra sådan plats där omhändertagande inte får ske. Som exempel har angetts gårdar och trädgårdar, som får förstås som privata och tillhörande bostaden. I aktuella fall rör det sig om mer allmänna ytor som hör till ett bostadsområde respektive en trappuppgång som visserligen är ett enskilt utrymme men inte en bostad (se t.ex. kommentaren till 1 § LOB i Karnov). Polismyndigheten anser att dessa platser inte kan anses höra till J.L:s egen eller annans bostad.

Mot denna bakgrund har Polismyndigheten ingen anledning att ifrågasätta att det förelåg förutsättningar för de aktuella ingripandena. Myndigheten anser slutligen att dokumentationen i ärendena får anses tillräcklig.

I ett beslut den 22 december 2016 anförde *JO Renfors* följande.

Rättsliga utgångspunkter

Den som anträffas så berusad av alkoholdrycker eller annat berusningsmedel att han eller hon inte kan ta hand om sig själv eller annars utgör en fara för sig själv eller för någon annan får omhändertas av en polis (1 § första stycket LOB). Ett omhändertagande får dock inte ske om den berusade personen anträffas där någon har sin bostad (1 § andra stycket LOB).

Förbudet mot omhändertagande för berusning i bostäder har tillkommit för att lagen inte opåkallat ska medge ingrepp i en enskilds integritet eller privatliv (prop. 1983/84:111 s. 37).

Uttrycket ”har sin bostad” innebär samma avgränsning som gäller enligt bestämmelsen om hemfridsbrott i 4 kap. 6 § brottsbalken. Med ”bostad” avses också gårdar och trädgårdar i anslutning till bostäder. För att en gård eller en trädgård ska omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde är det inte nödvändigt att den är inhägnad om det på annat sätt framgår att området hör till bostaden. Uthus och andra ekonomibyggnader som finns inom gården eller trädgården liksom gårdsplanen omkring byggnaderna omfattas också av tillämpningsområdet. Även en tillfällig bostad, t.ex. ett hotellrum, en hytt på en båt eller ett tält, kan utgöra en persons bostad. (Prop. 1983/84:111 s. 144 och Berggren m.fl., Brottsbalken, Zeteo, 1 januari 2016, kommentaren till 4 kap. 6 §.)

För allmänna platser eller andra enskilda platser än någons bostad finns inget förbud mot omhändertagande för berusning. Sådana omhändertaganden kan därför göras i t.ex. en trappuppgång i ett flerfamiljshus (se Berg, Lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. 1 §, Karnov 1 juli 2016, och Berggren m.fl., se hänvisningen ovan). Omhändertagande för berusning måste dock tillämpas restriktivt när den berusade befinner sig på ett område som kan uppfattas som privat (prop. 1983/84:111 s. 37).

I andra privata lokaler än sådana där någon har sin bostad får ett ingripande göras endast om ett omhändertagande framstår som oundgängligen nödvändigt (2 kap. 2 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om omhändertagande av berusade personer, RPSFS 2000:57, FAP 023-1).

Bedömning

Omhändertagandet den 19 mars 2015

Av utredningen framgår att polisen den 19 mars 2015 kom till J.L:s bostad sedan hans vänner bett om hjälp. I bostaden fanns flera personer utöver J.L. När poliserna ville prata med J.L. insisterade han på att få gå ut på innergården och prata där. På innergården gjorde polismännen bedömningen att J.L. var märkbart berusad och att han kunde antas utgöra en fara för sig själv. Jag har i och för sig inget att invända mot bedömningen att J.L:s tillstånd var sådant att han kunde omhändertas.

J.L. omhändertogs alltså på innergården. En innergård till ett flerfamiljshus kan inte anses vara ett område som hör till en bostad i den mening som avses i bestämmelserna om omhändertagande för berusning. Det finns därför inget förbud mot omhändertagande för berusning där. Anledningen till att J.L. befann sig på innergården var dock att han ville tala med poliserna där sedan de anträffat honom i hans bostad där det fanns flera andra personer.

JO har i flera tidigare beslut ansett att en person som anträffats i en annan persons bostad och avisats därifrån med stöd av 13 § polislagen därefter kan omhändertas för berusning (se t.ex. JO:s beslut den 11 december 2009, dnr 2309-2009). Enligt min mening är situationen emellertid annorlunda om en berusad person anträffas i en bostad men frivilligt lämnar den för att tala med polisen.

Som jag nämnt ovan är syftet med förbudet mot omhändertagande i en bostad att skydda den enskildes integritet och privatliv. Om en person som anträffas berusad i en bostad väljer att lämna bostaden för att tala med polisen, t.ex. av det skälet att det finns andra personer i bostaden som han eller hon inte vill ska ta del av samtalet med polisen, kan han eller hon inte anses ha avstått från det skydd mot att bli omhändertagen för berusning som 1 § andra stycket LOB ger uttryck för. Detsamma gäller enligt min mening om personen visserligen inte anträffas i en bostad men det är polisen som förmått personen att lämna bostaden för att tala med dem. I sådana situationer finns det alltså normalt inte förutsättningar att omhänderta en person för berusning. (Se också JK:s beslut den 3 november 2014, dnr 7656-13-40.)

Mot denna bakgrund anser jag att omhändertagandet av J.L. inte var förenligt med förbudet mot omhändertagande i 1 § andra stycket LOB.

Jag har förståelse för att de ingripande poliserna ansåg att J.L. inte kunde lämnas kvar på platsen. Med hänsyn till vad som kommit fram genom utredningen får situationen anses ha varit sådan att poliserna hade kunnat överväga om det fanns förutsättningar att omhänderta J.L. enligt någon annan skyddslagstiftning. Det är emellertid ett grundläggande rättssäkerhetskrav att regler om frihetsberövanden hanteras korrekt och tillämpas endast i den situation som de är avsedda för. Polismyndigheten kan därför inte undgå kritik för det inträffade.

Omhändertagandena den 27 mars 2015 och den 30 april 2015

Av utredningen framgår att J.L. den 27 mars 2015 ringde till polisen och uttryckte att han skulle komma att skada sig själv. Flera polispatruller beordrades till hans bostad medan J.L. hade kontakt med polisen på telefon. När polisen

kom till platsen gick J.L. ut på innergården. Poliserna bedömde där att hans hot inte var allvarligt menade. De bedömde också att J.L. var uppenbart påverkad och att han kunde antas utgöra en fara för sig själv. Jag har inget att invända mot bedömningen att J.L:s tillstånd var sådant att han kunde omhändertas.

Av utredningen framgår vidare att polis den 30 april 2015 kallades till en adress där J.L. befann sig på besök. En person hade ringt till polisen och uppgett att J.L. var så berusad att hans kamrater inte kunde ta hand om honom och att J.L. ofredat grannar på adressen. När polisen kom till platsen uppgav J.L:s kamrater att de försökt att lugna ned honom men inte lyckats och att de var oroliga för vad han skulle kunna ta sig till. J.L. befann sig då på en innergård men sprang därifrån. En polis sprang i kapp honom. Poliserna bedömde att J.L. var kraftigt berusad, att han inte kunde ta hand om sig själv och att han kunde antas utgöra en fara för sig själv. Jag har inget att invända mot bedömningen att J.L:s tillstånd var sådant att han kunde omhändertas.

J.L. anträffades vid dessa tillfällen på en innergård och inte i en bostad. Som jag nämnt ovan finns inget förbud mot omhändertaganden för berusning på en innergård till ett flerfamiljshus. Det finns ingen uppgift i utredningen som tyder på att polisen förmått J.L. att lämna de bostäder han befunnit sig i när polisen kontaktades. Det finns därför inte grund för någon kritik mot Polismyndigheten för besluten att omhänderta J.L. för berusning den 27 mars och 30 april 2015.

Omhändertagandet den 19 september 2015

Av utredningen framgår att J.L. den 19 september 2015 ringde till polisen flera gånger och sa att han skulle skada sig själv. Polisen skickade en patrull till J.L:s bostad. När patrullen var på väg sa J.L. i telefonsamtal med polisens operatör att han inte ville att polisen skulle komma dit och att han inte skulle släppa in dem. Senare under samtalet sa han dock att han skulle gå ut och vänta på polisen. När polisen kom till platsen gick J.L. ut i trapphuset. Han bad poliserna att få tala med dem på innergården. Poliserna bedömde där att J.L. var mycket berusad, att han inte kunde ta hand om sig själv och att han kunde antas utgöra en fara för sig själv. Jag har inget att invända mot bedömningen att J.L:s tillstånd var sådant att han kunde omhändertas.

J.L. anträffades i trapphuset och alltså inte i bostaden. Ett trapphus i ett flerfamiljshus kan inte anses vara ett område som hör till en bostad i den mening som avses i bestämmelserna om omhändertagande för berusning. Det finns därför inget förbud mot omhändertaganden för berusning där. Som jag redogjort för ovan finns inte heller något förbud mot omhändertagande på innergården till ett flerfamiljshus. Det finns därför inte grund för någon kritik mot Polismyndigheten för beslutet att omhänderta J.L. för berusning den 19 september 2015.

Den som av säkerhetsskäl inte får behålla sina kläder i en polisarrest bör normalt erbjudas en filt eller något liknande

(Dnr 2817-2015)

Beslutet i korthet: En person greps av polisen och blev av säkerhetsskäl placerad i en arrestcell utan några andra kläder på sig än sina kalsonger. Enligt beslutet har JO inte något att invända mot en rutin som innebär att kläder med snören inte tillåts i en cell på grund av risken för självmord, även om någon sådan faktisk risk inte konstaterats i det enskilda fallet. En sådan rutin förenklar avvisiteringen och är dessutom i de intagnas intresse. Den som av säkerhetsskäl inte får behålla sina kläder bör dock normalt erbjudas en filt eller något liknande.

JO kritiserar Polismyndigheten för att den gripne inte erbjöds en filt när han befann sig i cellen och när han förhördes.

Bakgrund

D.T. greps misstänkt för brott vid sitt hem i Leksand strax efter kl. 19.00 den 16 maj 2015. Han fördes till polisstationen i Rättvik där han avvisiterades och sattes in i arresten kl. 20.00.

Vid ankomsten till arresten hade D.T. på sig en t-shirt och träningsbyxor med ett snöre i byxlinningen. Han informerades om att han i enlighet med arrestens rutiner fick behålla ett plagg på överkroppen och ett på underkroppen. Kläder med snören tillåts inte i arresten på grund av risken för självmordsförsök, och han informerades därför om att han fick ha på sig sina kläder om han tog bort snöret ur byxorna. D.T. vägrade detta och klädde i stället av sig samtliga kläder utom sina kalsonger. Under tiden i arresten klagade D.T. på att han frös.

Kl. 22.30 höll polisen ett 15–20 minuter långt förhör med D.T. i ett närliggande rum. Förhöret genomfördes med D.T. klädd i kalsonger.

Gripandet anmäldes kl. 23.04 till åklagaren som kl. 23.10 beslutade att häva gripandet. Hävningsbeslutet verkställdes strax därefter av polisen.

Anmälan

I en anmälan till JO förde D.T. fram klagomål mot Polismyndigheten, polisregion Bergslagen, lokalpolisområde Falun-Borlänge för hur han behandlades i arresten.

Utredning

JO tog del av handlingar i ärendet och hämtade in muntliga upplysningar från några av de poliser som närvarat under ingripandet. Därefter anmodades Polismyndigheten att yttra sig över hur D.T. behandlats i arresten och vilka överväganden som gjorts i fråga om hans klädsel under förhöret.

Polismyndighetens yttrande

Polismyndigheten (Charlotta Lokrantz Sandberg) yttrade sig efter att upplysningar hämtats in från de poliser som närvarade vid ingripandet.

Polisernas upplysningar

När det gäller de omständigheter som JO beslutat att granska närmare lämnade poliserna följande upplysningar.

Under transporten till arresten var D.T. mycket sur och irriterad över att han gripits. När D.T. informerades vid avvisiteringen om vilka kläder han kunde ha på sig i cellen blev han mycket arg, vägrade dra ut snöret ur träningsbyxorna och klädde i stället av sig samtliga kläder, förutom kalsongerna. Under tiden i arresten klagade D.T. på att han frös. Han erbjöds då sina kläder men utan snöre i byxorna. D.T. höll fast vid att han inte ville dra ut snöret. D.T. informerades även om att han kunde ta på sig sin t-shirt. De letade efter andra kläder till D.T., men vid det aktuella tillfället fanns inte några ersättningskläder att tillgå på arrestavdelningen. Det fanns filtar, men dessa var avsedda för dem som anhållits och inte för gripna personer.

Om det hade funnits kläder att låna ut hade D.T. självklart fått låna dessa. Under förhöret hade D.T. kunnat ha på sig sin t-shirt och sina byxor om han hade dragit ur snöret ur dessa. På polisstationen fanns endast den personal som medverkat vid ingripandet. Samtliga omständigheter gjorde att de bedömde att förhöret kunde genomföras trots att D.T. endast hade kalsonger på sig.

Polismyndighetens bedömning

När det gäller de omständigheter som JO beslutat att granska närmare gjorde myndigheten följande bedömning.

Intagande i arrest

Utifrån att D.T. har erbjudits sina kläder i den form de kan bäras i arresten för att minimera risken för ett självmordsförsök men att han själv har tagit av sig kläderna och sedermera vägrat att ta på sig kläderna anser Polismyndigheten att poliserna, avseende D.T:s klädsel i arresten, har agerat korrekt och på bästa möjliga sätt utifrån förutsättningarna.

Förhör

Polismyndigheten anser att det mest lämpliga är att den misstänkte har på sig kläder vid ett förhör. Är detta inte genomförbart torde det näst mest lämpliga vara att erbjuda den misstänkte en filt att ta på sig under förhöret.

Polismyndigheten finner vid en sammantagen bedömning att poliserna inte har agerat felaktigt avseende D.T:s klädsel under förhöret eftersom han själv vägrat att ta på sig sina kläder. Polismyndigheten anser dock att det hade varit lämpligt att erbjuda en filt till D.T. under förhöret även om dessa endast är till för de personer som är anhållna.

Avslutande synpunkter

Sammanfattningsvis anser Polismyndigheten att poliserna, avseende D.T:s klädsel under förhöret, inte har agerat felaktigt men att det hade varit lämpligt att erbjuda en filt. I övriga delar anser Polismyndigheten att poliserna har agerat korrekt och på bästa möjliga sätt utifrån förutsättningarna.

D.T. kommenterade Polismyndighetens yttrande och förde fram att han inte någon gång erbjudits att ta på sig sina kläder igen innan gripandet hävdades, inte ens under förhöret. Han tror att det endast var 16 grader i arresten.

I ett beslut den 26 september 2016 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering

Bestämmelser om behandling av den som är gripen, anhållen eller häktad på grund av brott och som av den anledningen förvaras i polisarrest finns främst i häkteslagen. Som en allmän utgångspunkt för verkställighetens utformning anges att varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med ett frihetsberövande, samt att verkställigheten ska utformas så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. (Se 1 kap. 4 och 5 §§ häkteslagen.)

Vid tiden för ingripandet gällde Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om polisarrest (FAP 915-1). Av 1 § framgick att en polisarrest ska vara tillräckligt uppvärmd, vädrad och upplyst.

Nya föreskrifter om polisarrest trädde i kraft den 1 november 2015. Enligt dessa ska en intagen vid behov förses med kläder och skor, vilket dock i vissa fall får begränsas. Enligt de allmänna råden till föreskrifterna bör den intagne alltid ha något att skylla sig med, och en intagen får inte vistas i arresten utan kläder under längre tid än vad som är nödvändigt för den intagnes egen säkerhet. (Se 3 kap. 3 § Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om polisarrest, PMFS 2015:7, FAP 102-1.)

JO har tidigare framhållit att det inte är acceptabelt att låta en person vistas i arresten utan kläder under en längre tid. (Se bl.a. JO:s beslut den 29 juli 2013 i ärendena med dnr 6237-2012 och 6914-2012.)

Bedömning

Förhållandena i cellen

Av utredningen framgår att D.T. under drygt tre timmar på kvällen den 16 maj 2015 befann sig i en cell i arresten i Rättvik iklädd endast kalsonger. Han hade efter avvisiteringen erbjudits att ta på sig sin t-shirt och sina träningsbyxor, om han tog ut snöret ur byxlinningen, men det ville han inte göra. Trots att D.T. senare klagade på att det var kallt i arresten fick han inte några ersättningskläder eller någon filt. De poliser som var närvarande har förklarat att det inte fanns några ersättningskläder och att en filt enligt rutinerna endast fick erbjudas den som är anhållen. Någon bedömning av om D.T. var självmordsbenägen eller inte har inte dokumenterats.

Jag har inget att invända mot en rutin som innebär att kläder med snören inte tillåts i en cell på grund av risken för självmord, även om någon sådan faktisk

risk inte konstaterats i det enskilda fallet. En sådan rutin förenklar avvisiteringen och är dessutom i de intagnas intresse.

Utredningen ger inget klart besked om D.T. erbjöds att ta på sig sina kläder när han klagade på att det var kallt i arresten. Som redovisats ovan ska varje intagen bemötas med respekt och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med ett frihetsberövande. I detta ligger enligt min mening att en intagen normalt bör erbjudas en filt eller något liknande, om han eller hon av säkerhetsskäl inte kan få behålla sina kläder. När det inte fanns några ersättningskläder tillgängliga i arresten hade den mest naturliga åtgärden varit att erbjuda D.T. en filt. Att detta inte gjordes med hänvisning till en intern rutin enligt vilken filter bara fick erbjudas anhållna är naturligtvis inte godtagbart. Polismyndigheten kan inte undgå kritik för hur man hanterade situationen.

D.T:s klädsel under förhöret

Även när D.T. förhördes hade han enbart kalsonger på sig. De poliser som genomförde förhöret har som förklaring till detta uppgett att D.T. vägrade ta på sig sina kläder om han inte fick behålla snöret i sina byxor, att det varit fråga om ett kortare förhör i ett närliggande rum och att endast de poliser som medverkat under ingripandet fanns i lokalerna. Någon förklaring till varför D.T. inte kunde ha på sig sina byxor med snöret i under förhöret har inte lämnats. Jag kan också konstatera att poliserna och D.T. har skilda uppfattningar i fråga om han över huvud taget erbjöds att ta på sig några kläder inför förhöret. Jag ser dock ingen anledning att närmare utreda hur det förhåller sig med den saken.

Den som förhörs som misstänkt för ett brott befinner sig i en situation där han eller hon är utsatt för statens maktbefogenheter. När den misstänkte dessutom är frihetsberövad rör det sig om en av de mest ingripande formerna av myndighetsutövning. Det är då av grundläggande betydelse att den misstänktes person och integritet respekteras samt att hans eller hennes möjligheter att ta till vara sin rätt inte träds för när.

Enligt Polismyndigheten har poliserna inte agerat felaktigt när det gäller D.T:s klädsel under förhöret. Myndigheten anser dock att det hade varit lämpligt att erbjuda honom en filt.

Att förhöret med D.T. genomfördes på det sätt som skedde var enligt min mening inte bara olämpligt. Det innebar också att han inte bemöttes med den respekt för sin person och integritet som omständigheterna krävt. Att det endast hölls ett kort förhör och att några andra personer än de ingripande poliserna inte var närvarande saknar betydelse. Oavsett anledningen till att D.T. bara hade kalsonger på sig när han skulle föras till förhörsrummet borde förhöret inte ha genomförts utan att han fick ta på sig sina kläder eller i vart fall erbjudits en filt. Polismyndigheten ska kritiseras för det inträffade.

Avslutande synpunkter

Det är av stor vikt att polisens verksamhet genomsyras av ett professionellt och humant förhållningssätt. Den som blir föremål för ett polisingripande får aldrig utsättas för större obehag eller vållas större olägenhet än vad som är motiverat

i det enskilda fallet. Polismyndighetens behandling av D.T. har inte levt upp till de krav som man kan ställa på polisen i ett fall som detta.

Jag välkomnar att det i Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om polisarrestorer numera anges att en intagen vid behov ska förses med kläder och skor samt att han eller hon alltid bör ha något att skylla sig med.

Ärendet avslutas.

Den som är frihetsberövad ska även under natten normalt ha möjlighet att besöka en toalett

(Dnr 4945-2016)

Beslutet i korthet: En kvinna hade omhändertagits för berusning och bad att få använda toaletten. Personalen i polisens arrest hänvisade henne till att kissa i ett hål i golvet utan möjlighet att spola. Anledningen till det var huvudsakligen en lokal rutin vid arresten enligt vilken frihetsberövade personer normalt inte tas ut ur cellerna för toalettbesök mellan klockan 22.00 och 7.00. I beslutet uttalar JO att en sådan rutin inte är acceptabel och inte heller förenlig med hur den som är intagen i en polisarrest ska bemötas och behandlas. JO kritiserar Polismyndigheten för att kvinnan hänvisades till att utträta sina behov i ett hål i golvet när hon bad att få använda toaletten.

JO uttalar också att rätten för en frihetsberövad person att använda en toalett i vissa fall kan behöva begränsas, t.ex. om den frihetsberövade personens tillstånd är sådant att han eller hon inte kan tas till en toalett, och att det är godtagbart att en frihetsberövad person ibland kan behöva vänta på att få besöka toaletten om det är nödvändigt av säkerhetsskäl eller på grund av arrestantvakternas arbetsbelastning. JO framhåller dock att bemanningen i en arrest måste vara dimensionerad så att det under dygnets alla timmar är möjligt att låta frihetsberövade personer besöka en toalett inom rimlig tid.

JO kritiserar också Polismyndigheten för att kvinnan endast fick ha underkläder på sig i arrestlokalen och för att hon inte erbjöds t.ex. en filt att värma och skylla sig med.

Anmälan

I en anmälan till JO förde C.H. och E.N. fram klagomål mot Polismyndigheten, polisregion Nord, bl.a. för hur E.N. behandlades i polisens arrest sedan hon omhändertagits för berusning. De anförde huvudsakligen följande.

På polisstationen tvingades E.N. att ta av sig alla kläder inför tre manliga poliser eller arrestantvakter. Hon fick endast ha trosor på sig. På natten bad E.N. vid tre tillfällen att få gå och kissa och byta sin binda. Arrestantvakterna svarade att hon fick kissa på golvet och tittade sedan på när hon gjorde det. Hon var därefter naken i cellen i flera timmar.

Utredning

Polismyndigheten (Charlotta Lokrantz Sandberg) yttrade sig om behandlingen av E.N. i arresten. Inför yttrandet hade de befattningshavare som deltagit i omhändertagandet och tillsynen av E.N. fått tillfälle att lämna upplysningar.

Polismyndigheten anförde att E.N. fördes in till polisstationen i Sundsvall den 21 augusti 2016 kl. 0.20 av polisassistenter Stefan Svensk och Anna Rönnberg. Vid avvisiteringen fick hon lämna ifrån sig vissa klädesplagg. Stefan Svensk och Anna Rönnberg satte in E.N. i en cell kl. 0.28 efter beslut av stationsbefälet Niclas Flodin. Stefan Svensk gjorde en säkerhetsbedömning av E.N. och beslutade om tillsyn var femtonde minut. Tillsynen av E.N. utövades av arrestantvakterna Andreas Larsson och Erik Åkerlund. E.N. frigavs kl. 5.48 efter beslut av Niclas Flodin.

De berörda befattningshavarna lämnade följande upplysningar.

Stationsbefälet

Niclas Flodin, gruppchef i lokalpolisområde Medelpad, har uppgivit i huvudsak följande. Han tjänstgjorde som stationsbefäl och hade till uppgift att förmanspröva omhändertagandet av E.N. Anna Rönnberg och Stefan Svensk föredrog ärendet för honom i samband med att förmansprövningen genomfördes i arresten. Avvisiteringen genomfördes av Anna Rönnberg och skedde avskilt utan insyn från manliga kollegor. Efter att avvisiteringen var genomförd leddes E.N. in i en poliscell. E.N. hade vid det tillfället på sig en body som liknade ett linne med tillhörande trosa (likt en baddräkt). Det gjordes aldrig gällande att E.N. vid tillfället hade sin menstruation. Det nämndes aldrig i sammanhanget att hon hade binda eller tampong. Arrestpersonalen tillät E.N. att lämna cellen för att kissa, efter att ha kontrollerat saken med honom. Inte heller då nämndes att E.N. hade mens. Detta skedde någon timme efter att förmansprövningen hade genomförts. Han var vid tillfället ute i arresten och bevitnade när E.N. under ledning av arrestpersonalen besökte toaletten. Detta är emellertid inte infört i tillsynsbladet och anledningen till det är oklar. E.N. nämnde vid toalettbesöket att hon aldrig hade känt sig mer kränkt. Hon sade även att hon inte kunde kissa. E.N. hade vid det tillfället på sig sin body. Arrestpersonalen som löpande genomförde tillsyn av E.N. berättade för honom att hon själv hade klätt av sig naken i cellen för att använda sin body likt ett täcke. Hans uppfattning är att E.N. behandlades väl av samtlig personal.

Övrig polispersonal

Stefan Svensk har uppgivit i huvudsak följande. Han genomförde intransporten av E.N. tillsammans med kollegan Anna Rönnberg. Han kan inte minnas vem som gjorde skyddsvisitationen av E.N. innan hon blev insatt i bilen. E.N. var kraftigt berusad, luktade alkohol och var labil i sitt humör. Han föredrog ärendet för Niclas Flodin som beslutade att omhändertagandet skulle bestå. Anna Rönnberg genomförde en första visitation av E.N:s smycken, skor och andra tillhörigheter bakom en skiljevägg utan insyn från honom eller de andra som fanns i inskrivningsrummet. Anna Rönnberg genomförde senare en andra och grundligare visitation av E.N. i cellen, även denna utan insyn från övrig personal som vistades i inskrivningsrummet. Han var ansvarig för att skriva avvisiteringsblanketten medan Anna Rönnberg var fysiskt närvarande vid avvisiteringen av E.N. Han var inte närvarande vid avvisiteringen inne i arresten och deltog inte i diskussionen om vad E.N. skulle ha på sig. Han kan inte erinra sig att E.N. uppgav att hon

hade mens eller behövde besöka toaletten i samband med att hon sattes in i cellen. [– – –]

Anna Rönnberg har uppgivit i huvudsak följande. [– – –] Stefan Svensk hade tillsammans med sin kollega omhändertagit en kvinna enligt LOB. Eftersom Stefan Svensk åkte i en patrull med en manlig kollega och avvisiteringen av kvinnor ska skötas av en kvinna, åkte hon med Stefan Svensk in till arresten för att ombesörja avvisiteringen. [– – –] Väl inne i arresten placerades E.N. på en avskild bänk eftersom det var fullt på de ordinarie avvisiteringsbänkarna. Avvisiteringen inne i arrestlokalen gjordes för att plocka av E.N. hennes tillhörigheter såsom smycken och skor. Stefan Svensk befann sig i närheten, likaså stationsbefälet Niclas Flodin. Niclas Flodin förmansprövade omhändertagandet och lät det bestå. Hon tog ensam med sig E.N. in i en cell för en grundlig avvisitering i avskildhet. När det gäller kvinnor brukar de ta med dem in i cellen för att se till att de inte har otillåtna föremål innanför kläderna och ta av bl.a. behå. Som hon kommer ihåg det hade E.N. en body på sig och fick behålla denna på. E.N. hade i vart fall klädesplagg på sig. Hon kommer inte ihåg vad för sorts plagg E.N. hade på sig på nederkroppen när hon fördes in till arresten. Normalt tillåter man ett par byxor och om E.N. inte hade dessa på sig i cellen så berodde det troligtvis på att hon hade tagit av sig dem och inte satt på sig dem igen. Strumpbyxor brukar de normalt ta av inne i cellen. [– – –] Att Stefan Svensk står som ansvarig för avvisiteringen är nog endast en felskrivning eftersom det var hon som avvisiterade E.N. Stefan Svensk skötte dokumentationen och låste in E.N:s tillhörigheter i skåpet och var närvarande på det sättet. Hon lämnade därefter cellen och bad arrestantvakten låsa dörren. E.N. nämnde inget om att hon hade mens eller ville gå på toaletten i samband med avvisiteringen. [– – –]

Arrestantvakterna

Andreas Larsson har uppgivit i huvudsak följande. Han arbetade som arrestantvakt den aktuella natten. Han kommer väl ihåg omhändertagandet av E.N. Hon kom in tillsammans med sin pojkvän och dennes vän. E.N. var mest ledsen och han hjälpte till att leda in henne till polisstationen tillsammans med Anna Rönnberg. Den aktuella natten hade de tio till elva stycken LOB:ar att hantera. Anna Rönnberg ledde in E.N. i vad som kan beskrivas som ett litet rum, där hon avvisiterades. Han var inte med när E.N. avvisiterades men är helt säker på att ingen man var närvarande eftersom män aldrig är med när kvinnor avvisiteras. Det finns två andra avvisiteringsplatser men dessa är öppna. Man använder främst det lilla rummet för att avvisitera kvinnor. Han känner inte till vilka överväganden som gjordes när det gäller vilka kläder som E.N. fick ha på sig. Hon fick emellertid ha på sig en grå body och trosor. Behå får man aldrig ha på sig i en arrestcell. Vanligtvis får man ha på sig ett klädesplagg på nederkroppen och ett på överkroppen. I arrestcellen klagade E.N. på att hon frös. Ändå hade hon tagit av sig bodyn och använde den som en kudde. Enligt hans uppfattning var det självförvållat att E.N. kom att ligga i arresten halvnaken. Det är riktigt att E.N. ringde på klockan under natten och att hon grät. Hon sade emellertid inte att hon hade mens, men däremot att hon ville kissa. Han svarade henne att hon fick utträtta sina behov i hålet som fanns i golvet, vilket är i enlighet med huvudregeln. Om E.N. skulle ha fått lov att gå på toaletten skulle hon behövt ha med sig en kvinnlig vakt eftersom den omhändertagne måste bevakas hela tiden. Efter ca tre timmar tilläts E.N. ändå att använda toaletten, men när de väl kom fram avböjde hon och gick alltså inte på toaletten. Eftersom de hade fullt upp den aktuella natten skrev de inte upp att E.N. erbjöds ett toalettbesök. Det är den enda miss som de har gjort. De erbjöd E.N. toalettbesöket för att vara snälla. Om E.N. hade sagt att hon hade mens hade han tagit kontakt med patrullen.

Erik Åkerlund har uppgivit i huvudsak följande. Han var inte närvarande under avviseringen av E.N. och känner därför inte till vilka överväganden som gjordes i samband med denna. Normalt tillåts en intagen att ha ett plagg på överkroppen och ett plagg på underkroppen. Behå är emellertid inte ett tillåtet plagg. I vissa fall kan arresten bistå med kläder, om den intagne skulle behöva det. Ibland finns det emellertid inte tillräckligt med kläder att låna eftersom de kan ha skickats iväg på tvätt. Den aktuella kvällen hade de drygt tio intagna i arresten. Flera var aggressiva och ett flertal var anhöllna. Han blev involverad i tillsynen av E.N. från det att hon låstes in i arrestcellen. E.N. var oförstående och upprörd när hon låstes in i cellen. Hon var endast iklädd en body och trosor. E.N. ringde flera gånger på klockan och uppgav att hon var kissnödig men hänvisades att göra sina behov i det avloppshål som finns i golvet för detta ändamål. Det är inte möjligt att spola men det finns tillgång till vatten i arrestcellen som kommer från ett hål i väggen när man trycker på en knapp. Normalt tas inte personer som sitter intagna för LOB ut för t.ex. toalettbesök. Det beror dels på säkerhetsskäl, dels för att det inte finns tid. Den aktuella kvällen var det endast manlig personal i tjänst vilket också inverkade. Efter att E.N. nästan brutit ihop i cellen tilläts hon ändå att gå på toaletten. Av förbiseende och på grund av det ansträngda arbetsläget noterades inte toalettbesöket på tillsynsbladet. E.N. gick på toaletten med dörren stängd men uppgav att hon inte hade kunnat kissa. E.N. nämnde inte vid något tillfälle att hon hade mens eller att hon behövde byta binda. I arresten finns bindor att tillgå om någon intagen behöver det. Om E.N. hade nämnt att hon behövde byta menstruations-skydd hade hon fått en binda.

Polismyndigheten redovisade följande bedömning.

Kroppsvisitationen av E.N.

Utredningen ger vid handen att E.N. kroppsvisiterades enligt 4 kap. 2 § häkteslagen när hon ankom till arrestlokalen. En första avvisering genomfördes av Anna Rönnberg, bakom en skiljevägg eller i ett litet rum, och E.N. fick i detta läge lämna ifrån sig skor, smycken och vissa andra tillhörigheter. En andra och grundligare avvisering av E.N. genomfördes lite senare av Anna Rönnberg i arrestcellen. I samband med denna fick E.N. klä av sig merparten av sina kläder, så att hon endast var iförd en body och trosor.

Polismyndigheten konstaterar att den polis- och arrestantpersonal som var involverad i omhändertagandet och tillsynen av E.N. har uppgivit att båda avvisationerna skedde avskilt och utan insyn från manlig personal. Även om det i protokollet angivits att Stefan Svensk var ansvarig för avviseringen och att Anna Rönnberg endast var närvarande vid denna, framgår av den berörda personalens uppgifter att båda avvisationerna utfördes av Anna Rönnberg. Ingenting har således framkommit som tyder på att E.N. fick ta av sig alla kläder, förutom body och trosor, inför manlig personal. Enligt Polismyndighetens bedömning har kroppsvisitationerna av E.N. i detta avseende därmed utövats i enlighet med vad som föreskrivs i 4 kap. 7 § häkteslagen och de tjänsteföreskrifter som tillämpas för arresten i Sundsvall.

Enligt Polismyndighetens uppfattning förefaller frågan om vilka kläder som E.N. skulle tillåtas att ha på sig i arrestcellen inte ha varit föremål för några närmare överväganden trots att det var känt att den intagne som huvudregel har rätt att ha ett klädesplagg på överkroppen och ett på underkroppen. Situationen förefaller således inte ha varit sådan att E.N. t.ex. hade ett snöre i sina byxor som hon vägrade att avlägsna eller att hon erbjudits att låna byxor eller en filt men avböjt. Enligt Polismyndighetens uppfattning är det tveksamt om en body kan anses utgöra ett klädesplagg för underkroppen. Det är också tveksamt om E.N. kan sägas ha haft något att

skylas sig med, vilket Polismyndighetens egna föreskrifter anger och JO framhållit i tidigare beslut. Polismyndigheten anser därför att avvisiteringen, som medförde att E.N. endast tilläts ha på sig en body i cellen, innebär en avvikelse från huvudregeln som föreskriver att den intagne även har rätt att bära ett klädesplagg för underkroppen. Denna avvikelse fordrade därför att ett beslut fattades av ansvarigt befäl, dvs. i det här fallet stationsbefälet. Alla beslut som fattas avseende den intagne ska dokumenteras i arrestant- eller omhändertagandebladet. Polismyndigheten anser därför att beslutet och skälen för att E.N. inte bar annat klädesplagg än en body i arrestcellen således även borde ha dokumenterats. När det gäller kläder på överkroppen noterar myndigheten att hon självmant har tagit av sig sin body.

Den övriga behandlingen av E.N. i arresten

Utformningen av polisarresten

Utredningen i ärendet har visat att den aktuella cellen var utrustad med ett hål i golvet där den intagne är hänvisad att göra sina behov. I cellen finns även tillgång till vatten genom att man trycker på en knapp. Enligt Polismyndighetens bedömning har den arrestcell som E.N. vistades i således varit utrustad på föreskrivet sätt. Hennes rättigheter har härigenom inte åsidosatts.

Rätten till hygienvård

Polismyndigheten konstaterar att den polis- och arrestantpersonal som hanterade omhändertagandet och tillsynen över E.N. varken kände till att hon hade mens eller att hon behövde byta menstruationsskydd. Polismyndigheten anser att utlämnande av menstruationsskydd förutsätter att en intagen aktivt efterfrågar detta. Eftersom berörd personal inte har haft kännedom om E.N:s behov i detta avseende anser Polismyndigheten att hennes rättigheter inte har åsidosatts.

Rätten till toalettbesök

Vad gäller E.N:s klagomål om att hon inte tilläts gå på toaletten, konstaterar Polismyndigheten att det under den tid som E.N. vistades i arrestcellen rådde "natt" mellan klockan 22.00 och 7.00, vilket innebär att frihetsberövade normalt inte tas ur sina celler för t.ex. toalettbesök under denna tid.

Mot denna bakgrund anser Polismyndigheten att det inte var fel av personalen i arresten att hänvisa E.N. till att göra sina behov i det för ändamålet avsedda hålet i golvet. Enligt Polismyndighetens uppfattning har hennes rättigheter härigenom inte åsidosatts.

Dokumentation

Polismyndigheten kan konstatera att dokumentationen såvitt avser E.N:s toalettbesök har brustit. Ansvarig personal har vidgått misstaget och uppgett att orsaken var den höga arbetsbelastningen. Detta är förstås inte någon godtagbar ursäkt.

I ett beslut den 22 juni 2017 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering

Behandling av den som förvaras i en polisarrest

I häkteslagen finns grundläggande bestämmelser om hur den som förvaras i en polisarrest ska behandlas. Som en allmän utgångspunkt anges där att varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med ett frihetsberövande, samt att verkställigheten ska utformas så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. (Se 1 kap. 4 och 5 §§ häkteslagen.)

Kroppsvisitation av den som ska tas in i en förvaringslokal

Den som ska tas in i en förvaringslokal ska senast vid ankomsten kroppsvisiteras för att söka efter otillåtna föremål, om det inte är uppenbart obehövligt (4 kap. 2 § häkteslagen).

En kroppsvisitation får som huvudregel inte utföras eller bevitnas av någon av motsatt kön som inte är läkare eller legitimerad sjuksköterska (4 kap. 7 § häkteslagen).

Den som kontrolleras vid en kroppsvisitation ska visas all den hänsyn som omständigheterna medger (13 § första stycket häktesförordningen).

Rätt till kläder

En intagen ska vid behov förses med kläder och skor. Tillgången till kläder och skor får begränsas om det är nödvändigt för att förhindra att den intagne allvarligt skadar sig själv eller någon annan. Den intagne bör alltid ha något att skylla sig med och får inte vistas i arresten utan kläder under längre tid än vad som är nödvändigt för den intagnes egen säkerhet. (Se 3 kap. 3 § Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om polisarrest, PMFS 2015:7, FAP 102-1, och det allmänna rådet till den bestämmelsen.)

JO har tidigare framhållit att det inte är acceptabelt att låta en person vistas i arresten utan kläder under en längre tid och att den omhändertagne normalt bör erbjudas ersättningskläder, en filt eller något liknande om han eller hon fråntagits sina kläder av säkerhetsskäl. (Se bl.a. JO:s beslut den 29 juli 2013, dnr 6237-2012 och 6914-2012, den 26 september 2016, dnr 2817-2015, och den 9 mars 2017, dnr 6542-2015.)

I polisarresten i Sundsvall tillämpas arbetsinstruktioner som fastställts av den tidigare Polismyndigheten i Västernorrlands län. Av punkt 5.1.1 framgår att den som sätts in i arresten i Sundsvall inte får ha livrem eller kläder med snören och att han eller hon endast får ha på sig en tröja, ett par kalsonger eller trosor, ett par strumpor och ett par byxor, om ansvarigt befäl inte beslutar om något annat. Kläder lånas ut endast om det finns skälig anledning, t.ex. att den intagne har byxor eller tröja med snören i som inte kan tas ur.

Rätt till toalettbesök

En intagen ska ha möjlighet att dagligen sköta sin personliga hygien och få nödvändig utrustning för detta ändamål (se 3 kap. 2 § PMFS 2015:7, FAP 102-1).

Enligt arbetsinstruktionerna ska en arrestantvakt se till att frihetsberövade får möjlighet till hygienvård (punkt 2.2.2). Vidare framgår det av instruktionerna att det normalt inte ska förekomma att frihetsberövade tas ut ur cellen för toalettbesök mellan klockan 22.00 och 7.00 (punkt 6).

Dokumentation

För intagna i polisarrest ska det föras en journal i form av ett arrestantblad eller omhändertagandeblad. I denna ska alla beslut som har fattats samt viktiga händelser och väsentliga uppgifter om vidtagna och planerade åtgärder avseende den intagne dokumenteras. Även uppgifter om omständigheter i övrigt som är av betydelse för vistelsen i arresten ska dokumenteras. Dokumentationen ska ske så snart som möjligt. (Se 2 kap. 2 och 3 §§ PMFS 2015:7, FAP 102-1.)

Bedömning

Kroppsvisitationerna

C.H. och E.N. har gjort gällande att manliga poliser kroppsvisiterade E.N. och tvingade henne att ta av alla kläder utom trosor. Den polis- och arrestantpersonal som var involverad i omhändertagandet och tillsynen av E.N. har dock uppgett att kroppsvisitationerna utfördes av Anna Rönnberg samt att de skedde avskilt och utan insyn från manlig personal. Ord står således mot ord i frågan om manlig personal närvarade vid kroppsvisitationerna. Ytterligare utredningsåtgärder skulle enligt min bedömning inte leda till större klarhet. Jag har därför inte grund för att rikta någon kritik mot Polismyndigheten för hur kroppsvisitationerna av E.N. genomfördes.

Jag vill dock framhålla att det i ett protokoll över en avvisitering bör framgå tydligt vem som utfört eller bevittnat en kroppsvisitation.

Behandlingen av E.N. under omhändertagandet

Rätten till kläder

De kläder som den som är intagen i en polisarrest får ha på sig får begränsas om det behövs för bl.a. hans eller hennes säkerhet. En individuell bedömning av vilka klädesplagg som den intagne får ha på sig måste därför göras. Jag har dock inget att invända mot en rutin som innebär att en frihetsberövad person normalt endast tillåts ha på sig en tröja, underkläder, byxor och strumpor. Jag har tidigare uttalat att jag inte har något att invända mot en rutin som innebär att kläder med snören eller livremmar inte tillåts i en cell för att förhindra att en frihetsberövad person skadar sig själv, även om någon sådan faktisk risk inte konstaterats i det enskilda fallet. Sådana rutiner förenklar avvisiteringen och är dessutom i de intagnas intresse. (Se mitt beslut den 26 september 2016, dnr 2817-2015.)

Av utredningen framgår att E.N. efter avvisitationen endast fick behålla en body och trosor. De överväganden som gjordes om vilka kläder E.N. skulle få ha på sig dokumenterades inte och framgår inte heller av de involverade polisernas eller arrestantvakternas upplysningar i ärendet här. Det finns därför inte

underlag för mig att uttala mig om de bedömningar som gjordes av vilka kläder E.N. fick ha på sig. Jag konstaterar dock att det varken av den säkerhetsbedömning som gjordes i samband med att E.N. sattes in i cellen eller av de upplysningar som lämnats med anledning av JO:s utredning kommit fram något som enligt min mening motiverade ett avsteg från de rutiner för intagnas klädsel som gällde i arresten.

Av utredningen framgår vidare att E.N. uppgav för Andreas Larsson att hon frös och att Andreas Larsson rapporterade till Niclas Flodin att han noterat att E.N. tagit av sig sin body för att använda den som kudde eller täcke. En frihetsberövad person som uppger att han eller hon fryser ska självklart erbjudas kläder eller en filt om det är möjligt med hänsyn till hans eller hennes säkerhet. Eftersom E.N. inte tilläts att ha annat än underkläder på sig borde hon enligt min mening ha erbjudits t.ex. en filt att värma och skyla sig med redan när hon sattes in i cellen.

Polismyndigheten ska kritiseras för att E.N. endast fick ha underkläder på sig i arresten och för att hon inte erbjöds t.ex. en filt att värma och skyla sig med.

Rätten till toalettbesök

Av utredningen framgår att E.N. vid flera tillfällen påkallade arrestantvakternas uppmärksamhet och bad att få använda toaletten, men att hon hänvisades till att kissa i ett hål i golvet i cellen. Såvitt framgår av arrestantvakternas upplysningar och av Polismyndighetens bedömning var den huvudsakliga anledningen till detta en lokal rutin vid arresten i Sundsvall enligt vilken frihetsberövade normalt inte tas ut ur cellerna för toalettbesök nattetid. Under den tiden är de frihetsberövade därför hänvisade till att uträtta sina behov i ett hål i golvet utan möjlighet att spola.

Varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med ett frihetsberövande. I detta ligger enligt min mening att en intagen normalt ska ges möjlighet att uträtta sina behov på en toalett. Denna möjlighet kan i vissa fall behöva begränsas, t.ex. om den frihetsberövade personens tillstånd är sådant att han eller hon inte kan tas till en toalett. Det är också godtagbart att den frihetsberövade personen ibland kan behöva vänta på att få besöka toaletten om det är nödvändigt av säkerhetsskäl eller på grund av arrestantvakternas arbetsbelastning. Att ha en rutin som innebär att toalettbesök som huvudregel inte tillåts mellan kl. 22.00 och 7.00 – och under denna tid låta den intagne kissa i en golvbrunn eller liknande – är emellertid inte acceptabelt och givetvis inte heller förenligt med hur en intagen ska bemötas och behandlas. Polismyndigheten ska kritiseras för att E.N. hänvisades till att uträtta sina behov i ett hål i golvet när hon bad att få besöka toaletten.

Jag utgår från att Polismyndigheten ser över sina instruktioner och rutiner för intagnas toalettbesök nattetid. Jag vill också framhålla att bemanningen i en arrest måste vara dimensionerad så att det under dygnets alla timmar är möjligt att låta frihetsberövade personer besöka en toalett inom rimlig tid.

C.H:s och E.N:s övriga klagomål på hur E.N. behandlades under omhändertagandet ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Dokumentation

Som framgått ovan dokumenterade polisen inte det beslut som fattades om vilka kläder E.N. skulle tillåtas att ha på sig. Av utredningen framgår att polisen inte heller dokumenterade att E.N. bad att få använda toaletten, att E.N. hänvisades till att kissa i ett hål i golvet eller att E.N. till slut fick använda en toalett. Det borde självfallet ha skett.

Det är ett grundläggande krav ur rättssäkerhets- och kontrollsynpunkt att beslut och åtgärder dokumenteras i enlighet med de bestämmelser som gäller. Polismyndigheten kan därför inte undgå kritik för bristerna i dokumentationen.

Det är i princip aldrig proportionerligt att använda en polishund på ett sätt som riskerar att skada den som ett ingripande riktas mot för att brottslighet där påföljden normalt är dagsböter ska kunna utredas

(Dnr 5188-2015)

Beslutet i korthet: En polis släppte en polishund efter tre personer som sprang från en bil som polisen hade förföljt. Hunden kom i fatt en av passagerarna och bet henne i ryggen.

I beslutet konstaterar JO att användandet av polishund som hjälpmedel vid våldsanvändning kan leda till allvarliga personskador. En polis måste därför iaktta ett betydande mått av återhållsamhet innan han eller hon använder sig av en hund i en sådan situation. Enligt JO kan det i princip aldrig vara proportionerligt att använda en polishund på ett sätt som riskerar att skada den som ett ingripande riktas mot för att brottslighet där påföljden normalt är dagsböter ska kunna utredas. JO framhåller också att en polis måste iaktta särskilt stor restriktivitet med att släppa en hund efter flera personer när endast en av dem kan vara gärningsman, eftersom risken för att en person som är oskyldig kommer till skada är överhängande.

JO – som bedömer att det vid ingripandet inte fanns grund för misstankar om några andra konkreta brott än vissa trafikförseelser och vårdslöshet i trafik – konstaterar att det inte var proportionerligt att släppa hunden. Den försvarlighetsbedömning som polisen gjorde ligger inte inom ramen för vad som är godtagbart. Han får därför kritik.

Anmälan

I en anmälan till JO förde S.R.O. fram klagomål mot Polismyndigheten, polisregion Syd. Hon anförde i huvudsak följande.

Hon var passagerare i en bil som förföljdes av polisen. Föraren stannade bilen, och han och den andra passageraren började springa från platsen. I panik började hon också springa. Hon hade högklackade skor på sig och föll omkull

ca 20 meter från bilen. Hon blev därefter biten av en polishund. Polisen hade inte varnat henne för att hunden skulle släppas om hon inte stannade. När polisen kom fram till henne beordrade han hunden att släppa sitt grepp om henne, men det gjorde den inte. Hon fick stora bitmärken och orsakades stor smärta.

Utredning

Polismyndigheten (Charlotta Lokrantz Sandberg) yttrade sig över

- proportionaliteten när det gällde åtgärden att använda hund vid ingripandet
- orsaken till att det förhör som hölls med S.R.O. och anmälan till åklagaren drog ut på tiden och
- frågan om tidsutdräkten var förenlig med det krav på skyndsamhet som gäller enligt 24 kap. 8 § rättegångsbalken (RB).

Inför yttrandet hade upplysningar hämtats in från polisområde Malmö (polisområdeschefen Stefan Sintéus) och berörda befattningshavare där. Polisområdet lämnade i huvudsak följande redogörelse för ingripandet mot S.R.O.

Polisinspektören och hundföraren Martin Haglund observerade en bil som körde mot rött ljus och framfördes på ett sådant sätt att han beslutade sig för att kontrollera föraren och fordonet. När Martin Haglund kom i fatt bilen signalerade han att föraren skulle stanna. Föraren ökade då farten och visade att han inte hade för avsikt att stanna. Bilen tvingades till slut att stanna vid ett vägarbete. Martin Haglund såg en eller två personer springa runt ett buskage. Han stannade och tog ut sin tjänstehund samtidigt som han ropade till dem att de skulle stanna och att han annars skulle släppa hunden. Då de inte gjorde någon ansats att följa hans uppmaning släppte han hunden. När han kom runt buskaget såg han att hunden fångat in en person och bitit denne. Hunden släppte bettet på hans kommando.

Av en promemoria som upprättats av Martin Haglund framgick bl.a. att bilen kördes mot rött ljus i extremt hög hastighet, att föraren när förföljandet hade inletts åter körde mot rött ljus och att det var mycket nära en krock med en bil då det var flera bilar i korsningen.

Av handlingarna framgick bl.a. att ingripandet, som ägde rum den 13 september 2015, ledde till att S.R.O., föraren av bilen och ytterligare en person greps, misstänkta för tillgreppsbrott. S.R.O. greps kl. 2.00 och förhör med henne påbörjades kl. 8.49. Gripandet anmäldes till åklagaren kl. 12.03 och hävdes kl. 12.04.

När det gäller förfarandet efter gripandet lämnade polisområdet följande redogörelse.

Kommissarien Daniel Jonasson var inledningsvis ansvarig på utredningsjouren. Han beslutade kl. 6.03 att gripandet skulle kvarstå. Avrapporteringstiden var relativt lång, vilket delvis berodde på provtagningar och sjukhusbesök. De behövde också ta hand om det aktuella fordonet och beslagttaget gods. Han beslutade att förhören skulle hållas av den personal som skulle börja kl. 6.30. Utredaren Sofia Martinsson fick ärendet kl. 7.01, efter avlämningen mellan avgående och pågående inre befäl. Brottsmisstankarna mot de gripna hade under

natten utvidgats till stöld alternativt häleri, grov olovlig körning, rattfylleri alternativt grovt rattfylleri, vårdslöshet i trafik och narkotikabrott. Sofia Martinsson läste in sig på ärendet och påbörjade kl. 7.52 det första förhöret. Förhöret med S.R.O., som var misstänkt för stöld alternativt häleri, påbörjades kl. 8.49 och avslutades kl. 9.18. Förhöret med föraren avslutades kl. 10.52 och åklagaren kontaktades kl. 12.03. Det har erfarenhetsmässigt varit svårt att nå en jouråklagare på telefon under tidiga morgnar och förmiddagar i Malmö. Utredningsåtgärderna prioriterades därför framför att vänta i en telefonkö. Ett sådant förfarande är inte ovanligt i Malmö och grundar sig på ambitionen att ha en rationell handläggning.

Polisområde Malmö bedömde att Martin Haglund hade agerat enligt gängse instruktioner då han beslutade sig för att släppa hunden och att omständigheterna varit sådana att det fanns utrymme att misstänka betydligt allvarigare brott än trafikbrott. Att ropa stanna innan man släpper en hund är ett standardförfarande för en hundförare, och det fanns enligt polisområdet inte skäl att ifrågasätta Martin Haglunds uppgift att han hade gjort det.

När det gäller handläggningen av frihetsberövandet uppgav polisområdet att avrapporteringstiderna generellt har ökat inom polisen då kraven på dokumentation av ingripande patruller är högt ställda. I detta fall blev det dessutom aktuellt att ta prover på föraren och att ta hand om S.R.O:s skador och det beslag som gjorts. Det finns ingenting som tyder på att den avrapporterande personalen inte arbetade med ärendet kontinuerligt. Ambitionen var att slutföra förhören så snabbt som möjligt för att de misstänkta skulle kunna friges.

Polismyndigheten redovisade följande bedömning.

Användandet av tjänstehund

Vid det aktuella tillfället hade polismannen i fråga anmodat fordonets förare att stanna fordonet genom att starta den s.k. stoppanordningen då polismannen uppmärksammat fordonet när dess förare kört mot rött ljus vid en trafiksignal. Att föraren har varit skyldig att hörsamma anvisningen framgår av 2 kap. 3 § och 4 kap. 1 § trafikförordningen (1998:1276).

Polismannen har genom förarens beteende och erfarenhet från polisyrket haft anledning att misstänka att föraren gjort sig skyldig till annan brottslighet än den som kunnat observeras. När polismannen har stannat sin bil och personerna har försökt fly från platsen har polismannen, som situationen får förstås, agerat i enlighet med 10 § polislagen (1984:387), där det framgår att en polisman får, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd, om någon som med laga stöd ska berövas friheten försöker undkomma.

Polismannen har sett två personer lämna bilen och ge sig av i samma riktning. Det får förstås som att polismannen i detta läge inte vet vem av personerna som var förare. Därefter har polismannen släppt hunden som då kunnat fånga in en person. Det framgår av brottsutredningen att det först under utredningens gång har kunnat utrönas vem som körde bilen. Även om det inte funnits en konkret brottsmisstanke vid tillfället då personerna avvek från fordonet återfanns det senare stöldgods i fordonets bagageutrymme. Misstankar har därefter riktats mot föraren (i form av stöld alt. häleri samt brott relaterade till förandet av fordonet som t.ex. rattfylleri, grov

olovlig körning m.m.). Misstankar har även riktats mot passagerarna i fordonet (i form av stöld), däribland S.R.O.

Det får mot bakgrund av den brottslighet som uppdagades anses ha varit försvarligt och proportionerligt för polisen att använda sig av våld genom tjänstehunden. Utredningen ger inte stöd för att polismannen ifråga uppträtt felaktigt eller olämpligt mot S.R.O.

Åtgärder under frihetsberövandet

Tidsåtgången mellan gripandet av S.R.O. och förhöret med henne kan till viss del förklaras av att hon fick sjukhusvård. Polismyndigheten anser dock att det hade varit önskvärt att förhöret hade påbörjats snarast möjligt inom den första sextimmarsperioden.

Ett gripande är ett allvarligt ingrepp i den personliga friheten. Det är därför angeläget att den gripne inte är frihetsberövad längre tid än nödvändigt innan saken underställs åklagarens prövning. Har åklagaren inte redan underrättats om ett gripande ska det skyndsamt anmälas till honom eller henne. Om polisen håller förhöret ifråga kan dock anmälan i många fall anstå till efter förhöret. Det kan i det aktuella fallet inte anses godtagbart att anmälan till åklagaren gjordes först två timmar och 45 minuter efter avslutad förhör. Även tiden mellan gripandet och anmälan får anses väl lång. Enligt Polismyndighetens mening borde gripandet av S.R.O. ha anmälts till åklagaren betydligt tidigare än vad som skedde.

I ett beslut den 24 mars 2017 anförde *JO Renfors* följande.

Rättsliga utgångspunkter

Polisens rätt att använda våld

Till polisens uppgifter hör enligt 2 § polislagen bl.a. att ingripa när störningar av den allmänna ordningen har inträffat samt att utreda och beivra brott. Bestämmelsen innefattar en principiell skyldighet för polisen att ingripa mot brott.

I 8 § polislagen slås vissa allmänna principer för polisingripanden fast. Enligt bestämmelsens första stycke ska en polis som har att verkställa en tjänsteuppgift iakttä vad som föreskrivs i lag eller annan författning och ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas, ska detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås.

En polis får använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd bl.a. om någon som med laga stöd ska berövas friheten försöker undkomma. Det får dock endast ske i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt. (Se 10 § polislagen.)

I 8 och 10 §§ polislagen kommer behovs- och proportionalitetsprinciperna till uttryck. Behovsprincipen innebär att våld får användas endast när andra medel är otillräckliga för att en polis ska kunna utföra den tjänsteuppgift det är fråga om och våldsanvändningen kan väntas leda till det avsedda resultatet. Proportionalitetsprincipen innebär att våld över huvud taget inte får tillgripas om den aktuella tjänsteuppgiften inte har en sådan betydelse att det framstår som rimligt att den genomförs med fysiskt tvång. När så är fallet måste under hela händelseförloppet beaktas att aldrig mera våld används än vad som är rimligt i förhållande till vad som kan uppnås. De skador och olägenheter som ett

ingripande kan medföra får alltså inte stå i missförhållande till syftet med ingripandet. (Se Berggren och Munck, Polislagen, Zeteo 15 juni 2016, kommentaren till 8 och 10 §§.)

Vid bedömningen av om polisens våldsanvändning varit befogad måste våldet sättas i relation till alla de faktorer som varit för handen vid ingripandet och då påverkat polisens handlande (se JO 1974 s. 47).

Gripande, anhållningsförhör och anmälan till åklagare

Regler om gripande finns i 24 kap. rättegångsbalken (RB). Om det finns skäl att anhålla någon, får en polis i brådskande fall gripa honom eller henne även utan anhållningsbeslut (24 kap. 7 § RB). Enligt 24 kap. 8 § RB ska den gripne så snart som möjligt förhöras. Har åklagaren inte redan underrättats om frihetsberövandet, ska det skyndsamt anmälas till honom eller henne. Efter förhöret ska åklagaren omedelbart besluta om den misstänkte ska anhållas eller frigges.

Om polisen håller anhållningsförhöret kan anmälan till åklagaren om frihetsberövandet i de flesta fall anstå till efter förhöret. Är saken tveksam eller svår kan det emellertid vara nödvändigt att en anmälan om frihetsberövande görs redan före förhöret, för att åklagaren ska kunna antingen själv höra den misstänkte eller lämna instruktioner om vad den misstänkte ska höras om. Om förhöret inte kan genomföras omedelbart, t.ex. på grund av att en tolk måste anlitas, bör detta inte fördröja en anmälan till åklagaren. (Se prop. 1986/87:112 s. 74.) Ett anhållningsförhör eller en anmälan till åklagaren får inte fördröjas av annan utredning om brottet, t.ex. en brottsplatsundersökning. Ett gripande är ett allvarligt ingrepp i den personliga friheten, och det är angeläget att den gripne inte är frihetsberövad längre än nödvändigt innan frågan underställs åklagaren. (Se mitt beslut den 21 december 2015, dnr 6507-2014.)

I 24 kap. 8 § RB anges inte någon frist för att hålla anhållningsförhör utan endast att förhöret ska hållas så snart som möjligt. Det anses dock att fristerna i 23 kap. 9 § RB kan tjäna som vägledning för anhållningsförhöret (se Gunnel Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, tredje upplagan, s. 256). Enligt denna bestämmelse är den som inte är anhållen eller häktad inte skyldig att stanna kvar för förhör längre än sex timmar. Är det av synnerlig vikt att den som kan misstänkas för brottet är tillgänglig för fortsatt förhör, är han eller hon skyldig att stanna kvar ytterligare sex timmar.

Fristerna i 23 kap. 9 § RB får emellertid inte ses som en tidsrymd som alltid står till de brottsutredande myndigheternas förfogande. Utgångspunkten är att förhöret alltid ska påbörjas så snart som möjligt. Kraven på ett förhör enligt 24 kap. 8 § RB är mycket begränsade. Det finns därför inte utrymme för att utnyttja den längre frist som gäller för kvarstannande enligt 23 kap. 9 § RB för att t.ex. förbereda förhöret med den gripne och att påbörja detta efter att den första sextimmarsperioden har löpt ut. (Se Gunnel Lindberg, a.a., s. 256.)

Bedömning

Beslutet att släppa hunden

Min utredning i denna del har varit inriktad på om det våld som använts vid ingripandet mot S.R.O. har varit proportionerligt.

Att poliser har rätt att i vissa situationer använda våld mot enskilda innebär att de har getts mycket långtgående maktbefogenheter. För att enskildas rätts-säkerhet inte ska åsidosättas måste höga krav alltid ställas på en polis som överväger att använda våld. Han eller hon måste göra en noggrann bedömning av om det är försvarligt, och visa gott omdöme. När en polishund används som hjälpmedel vid polisens våldsanvändning kan det leda till allvarliga personska-dor. Skaderisken medför att en polis måste göra särskilt noggranna övervägan-den och iakttä ett betydande mått av återhållsamhet innan han eller hon använ-der sig av en hund i en sådan situation.

En naturlig utgångspunkt för bedömningen av om det är försvarligt att an-vända en polishund för att med våld stoppa den som ska gripas är allvaret i den brottslighet som gripandet avser. En annan viktig omständighet att beakta är risken för att utomstående kommer till skada. (Se JO 2013/14 s. 163, dnr 6331-2011.)

Försvarlighetsbedömningen ska göras med utgångspunkt i den information som är tillgänglig för polisen i ingripandeögonblicket och de antaganden som polisen utifrån den informationen har grund för att göra. Det saknar alltså i princip betydelse om det i efterhand visar sig t.ex. att den misstänkte hade gjort sig skyldig till allvarligare brottslighet än det fanns grund för att misstänka vid ingripandeögonblicket.

Redan för den ingripande polisen är det ofta en grannlaga uppgift att bedöma om förutsättningarna för att använda våld är uppfyllda. Bedömningen måste dessutom ofta göras under stark tidspress. Att vid en granskning i efterhand avgöra om en polis våldsanvändning har varit befogad är självklart också före-nat med svårigheter. Försiktighet måste därför iakttas vid en sådan prövning. Mina fortsatta överväganden görs med beaktande av detta.

För att en brottsmisstanke ska kunna läggas till grund för ett gripande måste misstanken avse ett konkret brott och grundas på konkreta omständigheter av sådan styrka att det finns åtminstone en skäligen misstanke om att den misstänkte har begått brottet. När Martin Haglund släppte hunden fanns det enligt min mening inte skäligen misstanke om några andra konkreta brott än vissa trafikför-seelser och vårdslöshet i trafik. Att föraren hade vägrat stanna bilen på Martin Haglunds anmodan och att såväl föraren som passagerarna sprang från bilen innebar inte att det fanns grund för misstankar om någon annan brottslighet, än mindre om något konkret brott.

Vårdslöshet i trafik har endast dagsböter i straffskalan (se 1 § första stycket lagen om straff för vissa trafikbrott). Enligt min mening kan det i princip aldrig vara proportionerligt att använda en polishund på ett sätt som riskerar att skada den som ett ingripande riktas mot för att brottslighet där påföljden normalt är dagsböter ska kunna utredas. Jag vill också stryka under att en polis måste iakttä särskilt stor restriktivitet med att släppa en hund efter flera personer när

endast en av dem kan vara gärningsman. Risken för att en person som är oskyldig kommer till skada är överhängande i sådana fall.

Enligt min mening framstår det som klart att det utifrån de antaganden som Martin Haglund hade grund för vid sitt ingripande inte var proportionerligt att släppa hunden efter de personer som sprang från bilen. Hans försvarlighetsbedömning kan inte anses ligga inom ramen för vad som är godtagbart, även om man beaktar den försiktighet som är påkallad vid en prövning i efterhand. Martin Haglund ska därför kritiseras för att ha använt våld på ett sätt som inte varit försvarligt.

Det finns föreskrifter och allmänna råd om polisens hundverksamhet (se RPSFS 2011:2, FAP 214-1). De innehåller dock inte några anvisningar om hur polisen får använda en hund som hjälpmedel vid sin våldsanvändning. Jag anser att det är angeläget att Polismyndigheten tar fram föreskrifter och allmänna råd för användning av polishund som hjälpmedel vid våldsanvändning.

Anhållningsförhören och anmälan om gripandet till åklagare

Av utredningen framgår att det dröjde närmare sju timmar från det att S.R.O. greps till dess att det hölls ett anhållningsförhör med henne. Den tiden framstår som väl lång. Det måste dock beaktas att S.R.O. behövde föras till sjukhus för vård, att ny personal under morgonen behövde läsa in sig på ärendet innan förhören kunde hållas och att det var tre personer som skulle förhöras. Jag nöjer mig därför med att i denna del erinra Polismyndigheten om att kraven på ett s.k. anhållningsförhör enligt 24 kap. 8 § RB är mycket begränsade och att ett sådant förhör alltid ska hållas så snart som möjligt och inte får fördröjas av andra utredningsåtgärder.

Gripandet anmäldes till åklagaren först efter tio timmar. Jag har i och för sig ingen anledning att ifrågasätta uppgifterna om att det kan vara svårt att nå jouråklagare under tidiga morgnar och förmiddagar i Malmö och att polisens beslut att prioritera utredningsåtgärder framför att kontakta åklagare syftade till att förkorta frihetsberövandet. Detta är dock inte ett godtagbart skäl för att åsidosätta det ur ett rättssäkerhetsperspektiv grundläggande kravet att ett gripande ska prövas av en åklagare i så nära anslutning till gripandet som rimligen kan ske. När polisen förstod att ett anhållningsförhör inte skulle kunna hållas med S.R.O. omgående – vilket bör ha stått klart redan när hon fördes till sjukhus för vård – anser jag att det inte fanns utrymme för att låta anmälan till åklagare vänta till efter förhören. Polisen borde alltså ha anmält gripandet av S.R.O. till åklagare långt tidigare än vad som skedde. Polismyndigheten ska kritiseras för att anmälan drog ut på tiden.

Ärendet avslutas.

Det måste finnas stöd i gällande regler för att polisen ska kunna omhänderta, makulera eller förstöra en avlidens persons pass

(Dnr 5351-2015)

Beslutet i korthet: I samband med att polisen påträffade en avlidens person i hennes bostad tog man hand om hennes pass. Därefter lämnades passet över till polisens passenhet där det makulerades och förstördes.

I beslutet uttalar JO att det i likhet med vad som annars gäller när polisen vidtar åtgärder med en enskild persons egendom måste finnas ett uttryckligt stöd i gällande regler för att polisen ska kunna makulera passet efter en person som avlidit. Något sådant stöd fanns det inte i detta fall. Det fanns inte heller förutsättningar att omhänderta passet i bostaden eller att förstöra det.

Det är enligt JO ett grundläggande krav att det inte vidtas några åtgärder med en avlidens egendom som inte har stöd i gällande regler. Polismyndigheten kritiserar för hur man hanterade passet.

Anmälan

I en anmälan till JO förde E.F. fram kritik mot polisinspektören Maria Edling vid Polismyndigheten, polisregion Stockholm. Av de delar av anmälan som JO valt att utreda framgick i huvudsak följande.

Den 25 april 2015 avled E.F:s dotter L.F. i sitt hem. I samband med att polisen kom till bostaden tog de med sig L.F:s pass. Den 27 april 2015 makulerades och förstördes passet på uppdrag av Maria Edling. E.F. anförde att för henne var passet den käraste minnessaken och en ovärderlig ägodel efter dottern. Enligt E.F. handlade Maria Edling felaktigt när hon förstörde passet, och det har lett till stora känslomässiga konsekvenser för E.F.

Utredning

Polismyndigheten (Charlotta Lokrantz Sandberg) yttrade sig över vad som angavs i anmälan om hanteringen av den avlidnas pass. Inför yttrandet hade upplysningar hämtats in från polisregion Stockholm, kriminalkommissarien Rolf Hansson och polisinspektören Maria Edling.

Av Rolf Hanssons och Maria Edlings upplysningar framgick bl.a. att det inte är vanligt att de hanterar pass efter avlidna personer. När det sker tillämpar polisområde City en rutin som innebär att passet lämnas till passenheten för att makuleras och förstöras.

När det gäller det förhållandet att passet makulerades och förstördes angav Polismyndigheten bl.a. följande.

Av 28 § passförordningen framgår att en passmyndighet ska makulera ett gällande pass

1. om passet har återkallats eller dragits in,
2. när innehavaren ansöker om ett nytt pass av annan typ än provisoriskt pass eller extra pass eller, om han eller hon av särskilda skäl har behov

av det tidigare passet under handläggningstiden, när det nya passet lämnas ut.

Av 11 kap. 5 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om polismyndigheternas hantering av pass och nationellt identitetskort (RPSFS 2009:14, FAP 530-1) framgår att makulerat pass och nationellt identitetskort som inte kan lämnas tillbaka till innehavaren eller sänds till Rikspolisstyrelsen ska destrueras av Polismyndigheten.

Polismyndigheten redovisade följande bedömning.

I det aktuella fallet har Polismyndigheten makulerat och destruerat ett giltigt pass då den för vilket passet utställdes till avlidit. I 28 § passförordningen finns regler för när ett giltigt pass ska makuleras. Enligt förarbetena till passlagen kan makulering även ske i vissa andra situationer, såsom då ett giltigt pass för avliden lämnas in till passmyndighet eller då ett borttappat pass kommer till rätta och passinnehavaren har fått nytt pass (se prop. 1977/78:156, s. 41). Polismyndighetens uppfattning är att ett pass tillhörande avliden saknar användningsområde både för den avlidne och för eventuella dödsbodelägare, varför utgångspunkten måste vara att ett giltigt pass ska makuleras efter att passinnehavaren avlidit. Polismyndigheten anser mot denna bakgrund att Maria Edling hanterade passet korrekt när hon beslutade att det skulle makuleras.

När ett pass har makulerats och det inte ska lämnas tillbaka till innehavaren ska det enligt 11 kap. 5 § FAP 530-1 destrueras. I nu aktuellt fall har myndigheten inte kunnat lämna tillbaka passet till innehavaren eftersom denne avlidit, varför det var riktigt att destruera det.

I ett beslut den 3 februari 2017 anförde *JO Renfors* följande.

Bedömning

Min utredning har enbart avsett frågan om hanteringen av L.F:s pass.

Av utredningen framgår att polisen omhändertog L.F:s pass i samband med att hon påträffades avliden i sitt hem. Därefter lämnades passet till Maria Edling som, i enlighet med den praxis som tillämpas inom polisområde City, lämnade över passet till tillståndsenheten som makulerade och förstörde det.

Polismyndigheten har till stöd för sin uppfattning att det funnits förutsättningar att makulera och förstöra passet hänvisat till följande uttalande i förarbetena till passlagen.

Från passåterkallelse bör skiljas makulering av pass. Som framgår av [...] förslaget skall den som söker pass i regel ge in tidigare pass för makulering. Makulering kan emellertid ske också i vissa andra situationer, såsom då ett borttappat pass kommer till rätta och passinnehavaren har fått nytt pass eller då giltigt pass för avliden lämnas in till passmyndighet. Eftersom det i sådana fall inte blir fråga om någon rättighetsinskränkning, avses regler om makulering liksom f.n. kunna meddelas i administrativ ordning. (Se prop. 1977/78:156 s. 41.)

Det återgivna uttalandet gjordes i motiven till en bestämmelse som anger att ett pass endast får återkallas på de grunder som anges i passlagen (numera 4 § andra stycket passlagen). Vad lagstiftaren uttalar sig om är enligt min mening dock inte något annat än på vilken nivå bestämmelser om makulering av pass i vissa situationer kan meddelas. Uttalandet ger alltså inte i sig Polismyndigheten någon rätt att makulera en avliden persons pass. Jag noterar också att uttalandet

tar sikte på situationen att ett pass för en avliden lämnas in till passmyndigheten, där det alltså inte kan bli fråga om en rättighetsinskränkning.

I likhet med vad som annars gäller när polisen vidtar åtgärder med en enskild persons egendom anser jag därför att det måste finnas ett uttryckligt stöd i en föreskrift för att Polismyndigheten ska kunna makulera passet efter en person som avlidit. Enligt vad utredningen ger vid handen finns det inte någon sådan föreskrift. Polismyndigheten har därför inte haft något rättsligt stöd för att makulera L.F:s pass, och det har inte heller funnits förutsättningar att förstöra passet. Jag kan vidare inte se att det funnits förutsättningar för poliserna att omhänderta passet i L.F:s bostad.

Polismyndigheten har fört fram uppfattningen att ett pass som tillhör en avliden person saknar användningsområde både för den avlidne och för eventuella dödsbodelägare. Enligt Polismyndigheten måste utgångspunkten därför vara att ett giltigt pass ska makuleras efter att passinnehavaren avlidit.

Det är givetvis angeläget att t.ex. pass och identitetskort som tillhört en avliden person inte missbrukas eller används i brottsliga syften. Jag kan mot den bakgrunden ha viss förståelse för den uppfattning som Polismyndigheten fört fram. Även om ett pass efter en avliden person saknar användningsområde kan det många gånger ha ett stort personligt värde för den avlidnes efterlevande eller andra personer som stått den avlidne nära. Det är därför ett grundläggande krav att deras rätt till den avlidnes egendom respekteras och att det inte vidtas några åtgärder med den avlidnes egendom som inte har stöd i gällande regler. Polismyndigheten ska kritiseras för hur man hanterade L.F:s pass.

Ärendet avslutas.

En polis bör normalt inte låta sig fotograferas tillsammans med en av de inblandade i ett pågående tjänsteärende

(Dnr 6011-2015)

Beslutet i korthet: Polisen kallades till en mans bostad efter en anmälan om olaga hot. Efter att ha talat med en kvinna utanför bostaden bedömde poliserna att de skulle medla i en dispyt om personliga tillhörigheter mellan kvinnan och mannen. När poliserna kommit in i mannens bostad bad mannen att få bli fotograferad tillsammans med en av poliserna då de spelat fotboll tillsammans när de var barn. Den andra polisen fotograferade dem med mannens mobiltelefon. Mannen lade sedan ut bilden på Facebook och Instagram.

JO konstaterar att det är av största vikt att en polis agerar så att hans eller hennes saklighet och opartiskhet inte kan ifrågasättas. Att låta sig fotograferas tillsammans med en av de inblandade i ett pågående tjänsteärende är en åtgärd som normalt gör att utomstående kan ifrågasätta polisens opartiskhet. Det gäller särskilt om polisen känner personen sedan tidigare och oavsett om det finns en omständighet som formellt sett utgör jäv eller inte.

Genom att låta sig fotograferas tillsammans med mannen har den aktuella polisen agerat på ett sätt som inte är förenligt med de krav som måste ställas

på en polis. Han kritiseras för sitt agerande. Den polis som tog fotografiet kan inte heller undgå kritik.

Enligt JO kan det finnas situationer där en polis kan låta sig fotograferas tillsammans med någon ur allmänheten eller med någon som är direkt berörd av ett ärende utan att hans eller hennes saklighet och opartiskhet av det skälet kan ifrågasättas. JO stryker dock under att den som låter sig fotograferas av en utomstående normalt inte har någon kontroll över hur bilden kan komma att användas. När en utomstående ber att få bli fotograferad tillsammans med en polis bör han eller hon därför noga överväga om bilden kan komma att användas på ett sätt som gör att hans eller hennes opartiskhet kan komma att ifrågasättas eller som riskerar att påverka allmänhetens förtroende för polisen på ett negativt sätt.

Anmälan

L.K. förde i en anmälan till JO fram klagomål mot polisen Anders Sjöland vid Polismyndigheten, polisregion Öst. Hon anförde i huvudsak följande.

Den 6 oktober 2015 befann hon sig tillsammans med sin väninna J.T. utanför L-O.K:s bostad. J.T. hade tidigare haft ett förhållande med L-O.K. En polispatrull med bl.a. Anders Sjöland kom till platsen efter att en bekant till L.K. ringt till polisen och uppgett att L-O.K. gjort sig skyldig till brott. J.T. gjorde en anmälan mot L-O.K. om misshandel och olaga hot. Poliserna gick därefter in till L-O.K. Senare på kvällen lade L-O.K. ut en bild på Instagram och Facebook där L-O.K. och Anders Sjöland håller om varandra och ler. I anslutning till bilderna hade L-O.K. bl.a. skrivit att de var gamla kompisar.

Dagen efter visade hon bilden på polisstationen. Hon frågade efter namnet på polisen och berättade att hon tänkte göra en anmälan till JO. Hon fick dock inte reda på namnet. Den person hon talade med sa att J.T. kunde ge henne polisens namn när J.T. fått kopian på polisanmälan.

Till anmälan bifogade L.K. utskriften från Instagram och Facebook med den bild som klagomålet avser.

Utredning

Polismyndigheten (Charlotta Lokrantz Sandberg) yttrade sig över anmälan. Inför yttrandet hade bl.a. de poliser som berörs av anmälan fått tillfälle att lämna upplysningar.

Polismyndighetens redogörelse för händelsen

Polismyndigheten lämnade huvudsakligen följande redogörelse.

Den 6 oktober 2015 beordrades polisassistenterna Anders Sjöland och Åsa Mörthén till en bostad i Jönköping med anledning av att J.T. önskade erhålla hjälp av polisen att återfå privata ägodelar från sin tidigare sambo L-O.K. När polispatrullen kom till platsen befann sig J.T. utanför L-O.K:s bostad tillsammans med syskon och vänner. Anmälan till JO har gjorts av J.T:s vän L.K. som också fanns på plats då händelsen ägde rum.

Av L.K:s anmälan till JO framgår att en polisanmälan om misshandel och olaga hot upprättades omedelbart då Anders Sjöland och Åsa Mörthén

kom till platsen och att de efter detta besökte L-O.K. för att samtala med denne om J.T:s ägodelar. Anders Sjöland har i en promemoria [...] anfört att han och Åsa Mörthén tillkallades till platsen med anledning av ett olaga hot. När de väl var på plats uppdagades det att målsäganden J.T. endast önskade hjälp att få tillbaka personliga tillhörigheter från L-O.K. Anders Sjöland och Åsa Mörthén medlade mellan J.T. och L-O.K. och först senare ska information ha framkommit som ledde till att brottsanmälan om misshandel och olaga hot upprättades. I den brottsanmälan om misshandel och olaga hot [...] som upprättades av Åsa Mörthén framgår att de anmälda brotten ska ha inträffat tidigare under J.T:s och L-O.K:s förhållande.

Anders Sjöland har anfört att när han och Åsa Mörthén besökte L-O.K. för att samtala med denne gällande J.T:s ägodelar framkom att Anders Sjöland och L-O.K. var gamla barndomsvänner. Enligt Anders Sjöland har de spelat i samma fotbollslag under barndomen och de har inte haft kontakt sedan dess. Anders Sjöland har av L-O.K. tillfrågats om han kunde ställa upp på ett fotografi, vilket han gjorde. Senare samma dag publicerade L-O.K. fotografiet på sina personliga sidor på Facebook och Instagram. Bilderna publicerades med texterna ”Gammal kompis på besök trevligt älskar svenska polisen. Tack för eran insats i samhället.” och ”Fin besök en kväll som denna gammal fotbollsvän. Tack för din insats för samhället, svensk polis är bäst”.

Åsa Mörthén har anfört att hon tillsammans med Anders Sjöland beordrades till den aktuella platsen och att det var oklart vad ärendet gällde. Väl på plats framkom information om att L-O.K. och J.T. tidigare varit ett par och att de nu brutit med varandra samt att de var osams om tillhörigheter. Enligt Åsa Mörthén hade det i detta skede inte framkommit någon information om att brott hade begåtts. Polispatrullen erbjöd sig att ta kontakt med L-O.K. för att informera honom om J.T:s önskemål att återfå föremålen. Vid samtalet anförde L-O.K. att föremålen skulle återlämnas till J.T. Det framkom då att L-O.K. och Anders Sjöland varit bekanta tidigare och L-O.K. tillfrågade Anders Sjöland om de kunde ta ett fotografi tillsammans. Åsa Mörthén har också bekräftat att det var hon som fotograferade Anders Sjöland och L-O.K. I likhet med Anders Sjöland har Åsa Mörthén uppgett att de först efter att de samtalat med L-O.K. erhöll uppgifter från målsäganden J.T. som ledde till att brottsanmälan upprättades. Åsa Mörthén har också anfört att om de erhållit den information som föranledde brottsanmälan när de kom till platsen hade de inte besökt L-O.K. på det sätt de nu gjorde, eftersom han då hade varit misstänkt för brott.

Vidare har Åsa Mörthén anfört att det vid tillfället verkade harmlöst att ta fotografiet då de inte erhållit någon information om att brott hade förövats. Åsa Mörthén har också uppgett att hon trots det sa till L-O.K. att inte publicera fotografiet på sociala medier då hon ansåg att det inte skulle ”se särskilt snyggt ut”, vilket L-O.K. försäkrade. Åsa Mörthéns uppfattning om relationen mellan Anders Sjöland och L-O.K. är att de inte umgåtts överhuvudtaget på senare år. Slutligen har Åsa Mörthén anfört att hon fick en ”dålig magkänsla” när Anders Sjöland fotograferades med L-O.K. på grund av att hon själv aldrig vill fotograferas i sin yrkesroll.

Polismyndigheten redogjorde vidare för att en anmälan om tjänstefel senare upprättades mot Anders Sjöland. Åklagaren beslutade att inte inleda förundersökning eftersom det inte fanns anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal hade förövats. Åklagaren lämnade över ärendet till gruppen för skiljande- och disciplinärenden i polisregion Öst. Chefen för gruppen för skiljande- och disciplinärenden beslutade att inte inleda någon arbetsrättslig utredning eftersom händelsen bedömdes som en ringa tjänsteförseelse som inte kunde föranleda någon disciplinär påföljd. Chefen för lokalpolisområde Värnamo fick

dock i uppdrag att hålla ett samtal med Anders Sjöland. Polismyndigheten redogjorde för följande beträffande samtalet.

Av redovisningen från det samtal chefen för lokalpolisområde Värnamo genomfört med Anders Sjöland framgår bl.a. att det inte talats om att bilden skulle publiceras på sociala medier. Även i denna redovisning framgår att det först efter fotograferingen uppdagades att målsäganden utsatts för misshandel och olaga hot av L-O.K. och brottsanmälan då togs upp. Anders Sjöland har i detta skede ansett att han skulle kunna uppfattas som jävig i ärendet varför han inte var delaktig i upptagande av brottsanmälan eller genomförande av förhör.

Polismyndigheten redogjorde vidare för att ytterligare en anmälan om tjänstefel upprättades efter att anmälan till JO gjorts och en artikel om händelsen publicerats i en tidning. Åklagaren beslutade även beträffande denna anmälan att inte inleda någon förundersökning. Polismyndigheten hade vid tidpunkten för sitt yttrande till JO inte tagit ställning till om någon arbetsrättslig utredning skulle vidtas.

Polismyndighetens bedömning

Polismyndigheten redovisade följande bedömning.

Polismyndigheten anser att polisanställda har att beakta krav på objektivitet och saklighet i handläggningen av ärenden. Det är av stor vikt att grundläggande regler för verksamheten inte åsidosätts p.g.a. [...] ett eventuellt personligt engagemang.

Med anledning av den aktuella händelsen har fråga uppkommit om det förelegat en jävssituation och om Anders Sjölands agerande uppfyller de krav som uppställs på en polismans agerande.

Jäv

[Det] kan [...] konstateras att Anders Sjöland varken är släkt eller nära vän med L-O.K. utan att de endast är bekanta med varandra då de spelat i samma fotbollslag under barndomen. Anders Sjöland har anfört att han i dagsläget inte har någon kontakt med L-O.K. och att han inte har haft det sedan den tid då de spelade i samma fotbollslag. När poliserna lämnat L-O.K:s bostad framkom uppgifter från målsäganden J.T. som ledde till att brottsanmälan om misshandel och olaga hot skulle upprättas. Anders Sjöland har då enligt egen uppgift låtit kollegan Åsa Mörthén hantera ärendet p.g.a. hans tidigare bekantskap med L-O.K. Sammantaget anser Polismyndigheten att det inte har förelegat en sådan formell jävssituation som anges i 7 § polislagen.

Uppträdande i övrigt

Att fotograferas tillsammans med en part vid ett tjänsteärende kan inte anses uppfylla de krav som ställs på en polismans uppträdande enligt 10 § polisförordningen jämförd med 1 kap. 9 § regeringsformen. Det bör gälla oavsett om brottsanmälan om misshandel och olaga hot gentemot L-O.K. upptagits innan eller efter fotografiet togs. Målsäganden J.T. har anfört att hon inte anser att händelsen hanterades professionellt. Det är i ärendet uppenbart att J.T:s förtroende för polisens hantering har påverkats av Anders Sjölands agerande. Polismyndigheten anser inte att Anders Sjöland uppträdande uppfyller de krav som ställs på en polisman. Polismyndigheten anser

att det faktum att Anders Sjöland i samband med tjänsteutövning tillät sig fotograferas med part i det aktuella ärendet är olämpligt.

I ett beslut den 22 december 2016 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska en myndighet beakta allas likhet inför lagen och iaktta saklighet och opartiskhet i sin verksamhet. Reglerna om saklighet och opartiskhet överlappar i viss mån varandra. Kravet på saklighet innefattar dock annat och mer än vad kraven på likabehandling och opartiskhet medför, t.ex. vad gäller bemötande, formuleringar och förmåga att hålla sig till den sakfråga som myndigheten vanligen har att avgöra gentemot den enskilde. Bestämmelsen omfattar inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut eller annat handlande från en myndighet. Även hur myndighetens agerande uppfattats är av betydelse. (Se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar, tredje upplagan, s. 53–54.)

Anställda vid Polismyndigheten ska i kontakter med allmänheten med beaktande av omständigheterna och situationen agera så hänsynsfullt som möjligt, visa behärskning och uppträda på ett sätt som inger förtroende (10 § polisförordningen).

I 7 § polislagen finns bestämmelser om jäv. Av dessa framgår att en polis inte får vidta en åtgärd i brottsbekämpande eller ordningshållande verksamhet bl.a. om det finns en särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans eller hennes opartiskhet. Om en åtgärd är så brådskande att den inte kan skjutas upp utan fara, får den beslutas eller vidtas även om det föreligger en omständighet som utgör jäv.

En omständighet som kan vara sådan att den är ägnad att rubba förtroendet till en polis opartiskhet är om han eller hon har ett nära vänskapsförhållande med den person som åtgärden rör. Att en polis är bekant med en part är dock oftast inte en formell jävsanledning. Situationen kan emellertid vara sådan att utomstående kan uppfatta att polisen inte varit saklig och opartisk. Det förekommer att poliser i sådana situationer på egen begäran befrias från att delta i åtgärden. (Jfr JO:s beslut den 31 augusti 2007, dnr 3630-2006.)

Bedömning

Frågan om jäv och fotograferingen

Av utredningen framgår att Anders Sjöland och L-O.K. spelade fotboll tillsammans när de var barn och att de inte har träffats sedan dess. Dessa omständigheter var enligt min mening inte sådana att Anders Sjöland på grund av jäv var formellt förhindrad att delta i de åtgärder som polisen vidtog på platsen.

Det är av största vikt att en polis agerar så att hans eller hennes saklighet och opartiskhet inte kan ifrågasättas. Att låta sig fotograferas tillsammans med en av parterna i ett pågående tjänsteärende är en åtgärd som normalt gör att utomstående kan ifrågasätta den aktuella polisens opartiskhet. Det gäller särskilt om polisen känner personen sedan tidigare, oavsett om det finns en omständighet som formellt sett utgör jäv eller inte.

Utredningen ger inget klart besked om fotografiet av Anders Sjöland och L-O.K. togs före eller efter det att J.T. lämnade de uppgifter som lades till grund för anmälan om misshandel och olaga hot. Jag konstaterar dock att Anders Sjöland och Åsa Mörthén hade kallats till platsen på grund av ett påstående om olaga hot och att de på platsen uppfattade att situationen var sådan att de borde medla i en dispyt mellan J.T. och L-O.K. om personliga tillhörigheter. Redan på grund av dessa omständigheter borde de ha förstått att deras opartiskhet med fog skulle kunna ifrågasättas om Anders Sjöland lät sig fotograferas tillsammans med L-O.K. på det sätt som skedde.

Genom att låta sig fotograferas tillsammans med L-O.K. har Anders Sjöland agerat på ett sätt som inte är förenligt med de krav som måste ställas på en polis. Det inträffade har inte bara kunnat rubba tilltron till Anders Sjöland som polis. Det har också riskerat att skada allmänhetens förtroende för polisen i stort, vilket givetvis är allvarligt. Anders Sjöland ska kritiseras för sitt agerande.

Enligt vad utredningen ger vid handen tycks Anders Sjöland efter besöket hos L-O.K. ha insett det olämpliga i att han ställde upp på fotograferingen och att han därför kunde anses vara jävig. Anders Sjöland har uppgett att han därefter inte deltog i de åtgärder som utfördes i ärendet. Det var enligt min mening ett korrekt sätt att hantera saken på.

Det var Åsa Mörthén som fotograferade Anders Sjöland och L-O.K. Även hennes handlande har varit olämpligt. Även om hennes agerande inte riskerat att skada allmänhetens förtroende för polisen i lika hög grad som Anders Sjölands agerande kan hon inte undgå kritik.

Avslutningsvis vill jag tillägga följande i den här delen. Det kan finnas situationer där en polis i samband med ett tjänsteärende kan låta sig fotograferas tillsammans med någon ur allmänheten eller med någon som är direkt berörd av ärendet utan att hans eller hennes saklighet och opartiskhet av det skälet kan ifrågasättas. När flera personer är inblandade i ett ärende och det råder en konflikt mellan dem får dock utrymmet för att ställa upp på sådana fotografier anses vara i det närmaste obefintligt. Det finns också anledning att stryka under att den som låter sig fotograferas av en utomstående normalt inte har någon kontroll över hur bilden kan komma att användas. Det som inträffat i detta ärende belyser den saken på ett tydligt sätt. När en utomstående ber att få bli fotograferad tillsammans med en polis bör han eller hon därför noga överväga om bilden kan komma att användas på ett sätt som gör att hans eller hennes opartiskhet kan komma att ifrågasättas eller som riskerar att påverka allmänhetens förtroende för polisen på ett negativt sätt.

Utlämnande av uppgift om namnet på polisen

Polismyndigheten har inte bemött L.K:s påstående om att hon inte fick veta namnet på den polis som fanns på bilden tillsammans med L-O.K. Av L.K:s anmälan till JO framgår att Polismyndigheten kunnat koppla hennes uppgifter till en viss polisanmälan och att Anders Sjölands namn fanns i den. Det finns

mot denna bakgrund anledning att erinra om att myndigheten i en sådan situation ska lämna ut uppgiften om det inte finns något hinder mot detta på grund av sekretess.

Ärendet avslutas.

Uttalanden om förutsättningarna för Polismyndigheten att omhändertaga egendom som påträffas i polisens verksamhet och att därefter underrätta Kronofogdemyndigheten med stöd av den s.k. generalklausulen i offentlighets- och sekretesslagen (I)

(Dnr 4197-2015)

Beslutet i korthet: Sekretesskyddade uppgifter om egendom som polisen påträffar i sin verksamhet kan efter en intresseavvägning i det enskilda fallet lämnas till Kronofogdemyndigheten med stöd av den s.k. generalklausulen i offentlighets- och sekretesslagen. För att polisen ska ha rätt att hålla kvar utmätt egendom enligt ett förbudsmeddelande som Kronofogdemyndigheten fattat med anledning av de uppgifter som polisen lämnar krävs att egendomen är omhändertagen av polisen med stöd av någon bestämmelse som uttryckligen ger polisen rätt till detta.

I beslutet gör JO vissa uttalanden om tillämpningen av generalklausulen vid kontakter med Kronofogdemyndigheten.

JO kritiserar Polismyndigheten för att man vid ett polisingripande omhändertog kontanter för Kronofogdemyndighetens räkning utan att det fanns lagstöd för det. Polisen kritiseras också för att man inte dokumenterade eller i efterhand har kunnat visa vilka närmare uppgifter som lämnades till Kronofogdemyndigheten eller att uppgiftslämnandet föregicks av en sådan verklig intresseavvägning som generalklausulen kräver.

Anmälan

I en anmälan till JO förde J.T. fram klagomål mot Polismyndigheten, polisregion Syd, för ett ingripande mot honom. J.T. anförde bl.a. att han vid gripandet bar på sig drygt 25 000 kronor i kontanter som tillhörde hans far. Polisen kontaktade Kronofogdemyndigheten som beslutade om utmätning av större delen av kontanterna.

Utredning

JO beslutade att inleda en utredning om Polismyndighetens kontakter med Kronofogdemyndigheten och hanteringen av kontanterna.

Polismyndigheten (Charlotta Lokrantz Sandberg) yttrade sig och anförde i huvudsak följande.

Den 18 juli 2015 kl. 01.59 blev J.T. misstänkt för ringa narkotikabrott genom eget bruk [...]. Enligt en tjänsteanteckning i ärendet påträffades

25 145 kr i kontanter på honom och med anledning av det kontaktades Kronofogdens jour per telefon för att utreda om han hade några skulder. Då han hade skulder om 83 000 kr tog jourhavande kronofogde ett muntligt beslut om utmätning av 20 145 kr. J.T. fick behålla 5 000 kr. Ett skriftligt förbudsbeslut skulle faxas till inre befäl påföljande vardag.

Av [...] framgår att kronofogde Lars Nilsson fattade ett muntligt förbudsmeddelande via telefon den 18 juli 2015 kl. 02.55 [...].

Kronofogden upprättade ett skriftligt förbudsmeddelande [...] den 20 juli 2015. Enligt beslutet utmättes 20 000 kr i kontanter medan J.T. förbehölls ett belopp om 5 000 kr för sina levnadsomkostnader.

Utlämnandet av utmäta medel till Kronofogden genomfördes av inre befäl John Nilsson den 21 juli 2015.

Av en promemoria från polisintendenten Jonas Eek framgår bl.a. följande. J.T. blev misstänkt för narkotikabrott den 18 juli 2015 och togs med för kroppsbesiktning. I samband med den skyddsvisitation som genomfördes när han skulle sättas in i polisbilen anträffades kontanter på honom. Patrullen på plats omhändertog pengarna och kontaktade det inre befälet som kontrollerade med Kronofogden om J.T. förekom hos dem. Detta förfarande har lärts ut i en utbildning som befälen genomgått och där personal från Kronofogden varit föredragshållare. Då J.T. hade en större skuld hos Kronofogden informerade det inre befälet Kronofogden om den stora summan i kontanter som patrullen omhändertagit. Enligt inre befäl har anmälarer först påföljande dag kontaktat polisen och uppgett att pengarna tillhör hans moder.

Av en promemoria från polisinspektör John Nilsson, som arbetade som inre befäl vid den aktuella tidpunkten, framgår att patrullen informerade honom om att J.T. hade 25 000 kr i kontanter på sig. J.T. hävdade att dessa pengar tillhörde honom själv. Någon, oklart vem, kom fram till att mannen hade en större skuld hos Kronofogden. John Nilsson tog kontakt med Kronofogden via deras journummer. Kronofogden beslutade att J.T. skulle få behålla 5 000 kr och att resterande summa skulle omhändertas för Kronofogdens räkning, vilket också gjordes. Pengarna låstes in i kassaskåp hos inre befäl. Därefter kom två personer från Kronofogden och kvitterade ut de omhändertagna kontanterna.

Polismyndigheten gjorde följande bedömning av händelsen.

J.T. misstänktes för ringa narkotikabrott och togs med för kroppsbesiktning. Han omhändertogs tillfälligt för att åtgärden skulle kunna genomföras. I samband med en s.k. provisorisk skyddsvisitation (avvisitering) påträffades en större summa kontanter på J.T. Det tycks inte ha fattats något formellt beslut om omhändertagande av kontanterna. Egendomen var därför inte i polisens besittning när förbudsmeddelandet lämnades och polisen hade inte rätt att hålla kvar egendomen.

När det gäller utlämnandet av de sekretessbelagda uppgifterna till Kronofogdemyndigheten anför Polismyndigheten att man inte kan visa vilka närmare uppgifter som lämnades till Kronofogdemyndigheten eller att uppgiftslämnandet föregicks av en verklig intresseavvägning. Mot den bakgrunden är det enligt Polismyndigheten angeläget att tydligare rutiner för omhändertagande av egendom i samband med ingripanden införs.

I ett beslut den 22 februari 2017 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering

Utlämnande av uppgifter

För uppgifter om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden gäller sekretess, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men och uppgiften förekommer i en förundersökning i brottmål eller i annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och som bedrivs av bl.a. Polismyndigheten (se 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen, OSL). En sådan uppgift får inte röjas för enskilda eller någon annan myndighet, om inget annat anges i offentlighets- och sekretesslagen (se 8 kap. 1 § OSL). Det finns inte någon sekretessbrytande bestämmelse som reglerar polisens möjlighet att lämna uppgifter till Kronofogdemyndigheten för att möjliggöra utmätning av egendom som påträffas i polisens verksamhet.

Om en uppgift inte kan lämnas ut med stöd av någon sekretessbrytande bestämmelse kan i vissa fall generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL vara tillämplig. Av den bestämmelsen följer att en sekretessbelagd uppgift, med vissa undantag som inte är aktuella i detta fall, får lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

I praxis har vid den intresseavvägning som ska göras enligt generalklausulen hänsyn tagits till – förutom den mottagande myndighetens behov av uppgifterna – vilket sekretesskydd uppgifterna får hos myndigheten som tar emot uppgifterna, uppgifternas art och i vilket syfte de ska användas (se t.ex. Kamrarrätten i Stockholms dom den 17 september 2014 i mål nr 5348-14).

JO har uttalat sig i frågan om när polisen kan lämna uppgifter som är sekretessbelagda enligt 35 kap. 1 § första stycket OSL till Kronofogdemyndigheten med stöd av generalklausulen (se bl.a. JO 2013/14 s. 230, dnr 2187-2012, och JO 2014/15 s. 127, dnr 584-2013 och 666-2013). Ett sådant uppgiftslämnande har ansetts kunna ske i vissa fall. JO har dock betonat att uppgiftslämnandet inte får ske rutinemässigt utan måste föregås av en sådan verklig intresseavvägning i det enskilda fallet som generalklausulen förutsätter. Vid denna intresseavvägning bör beaktas att redan den uppgiften att en person är eller har varit föremål för ett polisingripande kan vara sekretessbelagd hos Polismyndigheten. Innan någon kontakt tas med Kronofogdemyndigheten bör polisen därför ha kännedom om omständigheter som med viss styrka talar för att den aktuella personen förekommer med skulder där. Polisen bör inleda kontakten med Kronofogdemyndigheten med en förutsättningslös förfrågan om den aktuella personen har skulder i pågående mål där. Om det bekräftas att så är fallet, kan uppgifterna om den påträffade egendomen lämnas efter en intresseavvägning. Här bör även beaktas att egendomen ska vara av ett sådant slag att Kronofogdemyndigheten typiskt sett kan antas ha svårt att hitta den och att egendomen kan förväntas bli föremål för utmätning. Såväl värdet av egendomen som skuldens storlek bör beaktas vid denna bedömning. (Se JO 2013/14 s. 230, dnr 2187-2012.)

Ett beslut att lämna ut sekretessbelagd information till Kronofogdemyndigheten ska vara skriftligt och diarieföras. Av dokumentationen bör det framgå

vilka uppgifter som har lämnats ut, vem som har beslutat om utlämnandet och vilka omständigheter som har beaktats vid intresseavvägningen. (Se JO 2014/15 s. 127, dnr 584-2013 och 666-2013.)

Omhändertagande av egendom

Lös egendom får utmätas endast om egendomen är tillgänglig eller om egendomen ändå kan identifieras och om det inte kan antas möta ett sådant hinder mot säkerställande av utmätningen som anges i 6 kap. utsköningsbalken. Utmätning av kontanter ska som utgångspunkt säkerställas genom att kontanterna tas i förvar. Om kontanterna är i tredje mans besittning kan utmätningen även säkerställas genom att förbud meddelas för innehavaren att utan Kronofogdemyndighetens tillstånd lämna ut kontanterna eller vidta någon annan åtgärd med dessa till skada för sökanden (s.k. förbudsmeddelande). Det nu sagda följer av 4 kap. 7 § och 6 kap. 2 och 7 §§ utsköningsbalken och gäller oavsett vilken grund tredje mannen åberopar för sitt innehav (se Walin m.fl., Utsköningsbalken, Zeteo 1 augusti 2013, kommentaren till 6 kap. 7 §).

För att egendom ska anses vara i Polismyndighetens besittning krävs att egendomen är omhändertagen av polisen med stöd av någon bestämmelse som uttryckligen ger polisen rätt till detta (se JO 2014/15 s. 127).

Bedömning

Polismyndigheten har i sitt yttrande redogjort för hanteringen av kontanterna och för sin bedömning av händelsen. Jag instämmer i Polismyndighetens bedömning att polisen i flera avseenden har brustit i sin hantering.

Polismyndigheten ska således kritiseras för att man har omhändertagit kontanterna utan att det har funnits lagstöd för det. Polismyndigheten ska också kritiseras för att man inte har dokumenterat eller i efterhand har kunnat visa vilka närmare uppgifter som lämnades till Kronofogdemyndigheten eller att uppgiftslämnandet föregicks av en sådan verklig intresseavvägning som generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL kräver.

Med anledning av detta vill jag också uttala följande.

Polismyndighetens möjlighet att lämna sekretessbelagda uppgifter till Kronofogdemyndigheten i syfte att möjliggöra en utmätning av egendom som påträffats i polisens verksamhet är inte lagreglerad. I stället tillämpas generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Det bör framhållas att generalklausulens syfte är att vara en ventil för att inte oförutsedda hinder ska uppkomma i myndigheters verksamhet (se Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen, Zeteo 1 juli 2016, kommentaren till 10 kap. 27 §). Generalklausulen bör därför alltid tillämpas med försiktighet. Detta ärende utgör en god illustration av de svårigheter som ligger i tillämpningen av generalklausulen.

Utsköningsutredningen har i sitt betänkande Ett modernare utsköningsförfarande (SOU 2016:81) föreslagit ökade möjligheter till informationsutbyte mellan Kronofogdemyndigheten och andra myndigheter. Utredningen har bl.a. redovisat omfattningen av Kronofogdemyndighetens distansutmätning via myndighetens jourtelefon under 2014. Den som bemannar jourtelefonen har i uppgift att distansutmäta egendom som har tagits i beslag eller omhändertagits

av bl.a. Polismyndigheten utanför kontorstid (s. 338). Under 2014 inkom 1 042 samtal till jourtelefonen. Samtalen resulterade i 194 distansutmätningar till ett sammanlagt värde av 4 107 819 kronor (s. 347).

Det framgår inte hur många av samtalen som gjordes av Polismyndigheten, men redovisningen ger en bild av att det är relativt vanligt att myndigheter lämnar information till Kronofogdemyndigheten om egendom som kan bli föremål för utmätning. Till det redovisade antalet samtal till jourtelefonen kommer de samtal som sker under kontorstid.

Mot denna bakgrund välkomnar jag att Polismyndigheten avser att införa enhetliga rutiner för omhändertagande av egendom i samband med ingripanden och förutsätter att arbetet också kommer att omfatta enhetliga rutiner för utlämnande av uppgifter till Kronofogdemyndigheten. Jag förutsätter också att de utformas med utgångspunkt i den försiktighet som måste iakttas vid tillämpningen av generalklausulen. Jag utgår vidare från att Polismyndigheten säkerställer att rutinerna görs klara, tydliga och lätta att förstå samt att de anställda som berörs av dessa frågor får en saklig och korrekt utbildning om vad som gäller.

Jag vill även stryka under att det givetvis inte får förekomma att polisen utan stöd i lag omhändertar egendom eller vidtar andra utredningsåtgärder för Kronofogdemyndighetens räkning. Även om utredningen i detta ärende inte ger stöd för att det har skett, vill jag framhålla att det inte under några förhållanden är acceptabelt att t.ex. ett frihetsberövande förlängs för att en utmätning ska kunna genomföras. Är det tveksamt om Kronofogdemyndigheten kommer att hinna vidta de åtgärder som behövs för en utmätning bör detta beaktas redan vid den intresseavvägning som ska göras före kontakten med Kronofogdemyndigheten. Endast om egendomen faktiskt kan förväntas bli föremål för utmätning bör en kontakt tas.

Med dessa uttalanden och med den kritik jag riktat mot Polismyndigheten för omhändertagandet av kontanterna och dokumentationsbristerna avslutas ärendet.

Uttalanden om förutsättningarna för Polismyndigheten att omhändertar egendom som påträffas i polisens verksamhet och att därefter underrätta Kronofogdemyndigheten med stöd av den s.k. generalklausulen i offentlighets- och sekretesslagen (II)

(Dnr 6112-2015)

Beslutet i korthet: Sekretesskyddade uppgifter om egendom som polisen påträffar i sin verksamhet kan efter en intresseavvägning i det enskilda fallet lämnas till Kronofogdemyndigheten med stöd av den s.k. generalklausulen i offentlighets- och sekretesslagen. För att polisen ska ha rätt att hålla kvar utmätt egendom enligt ett förbudsmeddelande som Kronofogdemyndigheten fattar med anledning av de uppgifter som polisen lämnar krävs att

egendomen är omhändertagen av polisen med stöd av någon bestämmelse som uttryckligen ger polisen rätt till detta.

I beslutet gör JO vissa uttalanden om tillämpningen av generalklausulen vid kontakter med Kronofogdemyndigheten. JO uttalar också att ett omhändertagande med stöd av 2 kap. 12 § häkteslagen innebär att egendomen är i polisens besittning i utsokningsbalkens mening.

I beslutet beskriver JO också kravet på dokumentation och kritiserar Polismyndigheten för att man vid ett utlämnande av uppgifter om kontanter som omhändertagits vid ett polisingripande inte hade dokumenterat vare sig kontakten med Kronofogdemyndigheten, vilka uppgifter som lämnades ut eller de omständigheter som beaktades vid intresseavvägningen.

Anmälan

I en anmälan till JO förde A.P. fram klagomål mot Polismyndigheten, polisregion Mitt, för att polisen inte hade lämnat tillbaka pengar som hade tagits i beslag vid ett omhändertagande av honom.

Utredning

JO tog del av handlingar från Polismyndigheten, polisregion Mitt.

Polismyndigheten (Charlotta Lokrantz Sandberg) gav in ett yttrande och upplysningar från vakthavande befälet Peter Hultqvist samt polisassistenterna Alexander Jansson, Jon Rydén Eklund, Maja Karlström och Johan Rekke. Myndigheten anförde i huvudsak följande om händelsen.

Av utredningen i ärendet framgår att polisen kontrollerade två personer i centrala Gävle den 2 oktober 2015. En av dessa personer var A.P. som enligt beslut av vakthavande befäl Peter Hultqvist togs med till polisstationen för kroppsbesiktning. Sedan misstanke uppkom om narkotikabrott beslutade Peter Hultqvist om förvarstagande i polisarrest av A.P. som vid avviseringen hade 104 001 kronor i kontanter på sig.

Efter en sekretessprövning gav Peter Hultqvist polisen Alexander Jansson i uppdrag att kontakta Kronofogden för att kontrollera om A.P. hade några registrerade skulder. Det visade sig att A.P. hade ett skuldkonto om 51 950 kronor varpå Kronofogden muntligen beslutade om ett förbudsmeddelande gällande den aktuella summan. Kronofogden faxade samma dag ett förbudsmeddelande till Polismyndigheten där det framgick att utmätning hade skett av 51 950 kronor och att det utmätta beloppet inte fick lämnas ut till annan än Kronofogden eller den Kronofogden anvisade.

Peter Hultqvist beslutade senare samma dag att frige A.P. Vid frigivandet kvitterade A.P. ut sina tillhörigheter som sedan lämnades tillbaka. De utmätta kontanterna blev kvar på polisstationen tills de överlämnades till Kronofogden den 6 oktober 2015.

Polismyndigheten gjorde följande bedömning.

Omhändertagande av kontanter m.m.

I JO:s beslut den 2 april 2014 med dnr 584-2013 och 666-2013 konstaterades att kontanterna i det ärendet inte var av intresse i brottsutredningen, att

de inte togs i beslag och att det inte heller gjorts gällande att de omhändertogs på någon annan grund, t.ex. enligt bestämmelserna om förvar eller enligt polislagen. Med det sistnämnda torde avses omhändertagande av tillgångar för den intagnes räkning i häkte eller polisarrest. JO konstaterade vidare att en förutsättning för att ett förbudsmeddelande ska ge polisen rätt att hålla kvar egendom som har utmätts genom s.k. distansutmätning för Kronofogdens räkning är, i likhet med vad som generellt gäller, att egendomen är i polisens besittning när förbudsmeddelandet lämnas. Det krävs enligt JO:s uppfattning att egendomen är omhändertagen av polisen i enlighet med någon bestämmelse som uttryckligen ger polisen rätt till detta. Ett förbudsmeddelande ger alltså inte i sig någon befogenhet för polisen att omhänderta utmätt egendom för Kronofogdens räkning.

Enligt Polismyndighetens mening var kontanterna i myndighetens besittning när förbudsmeddelandet lämnades, varför det var rätt att hålla kvar dessa för Kronofogdens räkning.

Poliserna Jon Rydén Eklund, Maja Karlström och Johan Rekke har uppgett att A.P. i samband med frigivningen har fått information om att en del av kontanterna har utmätts av Kronofogden och därför inte kunde lämnas tillbaka. Vidare har de uppgett att A.P. har fått tillbaka sina tillhörigheter, inklusive det kuvert där resterande del av kontanterna fanns. Detta stöds av avviseringsprotokollet, av vilket det uttryckligen framgår att Polismyndigheten har omhändertagit 104 001 kronor men att ”Kronofogden har tagit 51 950 [kronor] av summan i utmätning”. A.P. har i samband med frigivningen skrivit sin namnteckning på protokollet under rubriken Ovanstående föremål och kontanter kvitteras. Namnteckningen är bevitnad av Johan Rekke. Jon Rydén Eklund har uppgett att han minns att A.P. hade en ryggsäck som han stoppade ner sina saker, bland annat kuvertet, i. Mot denna bakgrund anser Polismyndigheten att det är visat att A.P. har fått tillbaka de kontanter som inte har varit utmätta.

Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter

Uppgifter om att polisen i samband med ett omhändertagande av en person har påträffat kontanter kan omfattas av sekretess enligt 35 kap. 1 § OSL. JO har i beslut den 14 juni 2013 med dnr 2187-2012 ansett att uppgifter som i och för sig är sekretessbelagda enligt den nyssnämnda bestämmelsen kan lämnas till Kronofogden med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Detta får dock inte ske rutinmässigt utan måste föregås av en verklig intresseavvägning i det enskilda fallet.

JO noterar i ovannämnda beslut den 2 april 2014 med dnr 584-2013 och 666-2013 att Polismyndigheten i ett generellt beslut (Distansutmätning hos Kronofogdemyndigheten, meddelat den 28 november 2011, dnr AA-102-12907/11) har angett att själva åtgärden att lämna ut sekretessbelagd information till Kronofogden ska meddelas skriftligen och diarieföras i Polismyndighetens A-diarium. JO har dock ansett att dokumentationen från kontroll- och rättssäkerhetssynpunkt bör vara ännu mer fullständig. Vidare har JO ansett att det utöver uppgiften om att sekretessbelagd information har lämnats, bör framgå av dokumentationen såväl vilka uppgifter som har lämnats ut som vem som har beslutat om utlämnandet och vilka uppgifter som har beaktats vid den intresseavvägning som ska göras. I det ärendet kritiserade JO Polismyndigheten för att man inte dokumenterat eller i efterhand kunnat visa vilka närmare uppgifter som lämnades till Kronofogden eller att uppgiftslämnandet föregicks av en sådan verklig intresseavvägning som krävs.

Av Peter Hultqvists redogörelse framgår att han vid prövningen av om uppgifterna om kontanterna kunde lämnas ut till Kronofogden hittade stöd i de allmänna råden ”Kontakt med Kronofogdemyndigheten vid anträffad egendom, A 102-9107/12” som upprättades den 16 november 2012 för dåvarande Polismyndigheten i Gävleborgs län. Av de allmänna råden, avsnitt

1.3, framgår när sekretessen kan brytas. Följande frågor finns som stöd för beslutsfattaren:

1. Är det en person som polisen känner till sedan tidigare?
2. Är denne person dömd för brott vid flera tillfällen?
3. Förekommer personen i kriminella kretsar?
4. Har personen onormalt mycket pengar?
5. Kan det röra sig om brottsvinster?
6. Har personen skulder?

Efter registerslagning ansåg Peter Hultqvist att förutsättningarna i frågorna ett till fem var uppfyllda och att intresset som sekretessen är avsedd att skydda inte uppenbart hade företräde framför de eventuella intressen som Kronofogden företrädde. Peter Hultqvist uppdrog därför åt Alexander Jansson att kontakta Kronofogden för att kontrollera om A.P. hade skulder.

Enligt Polismyndighetens mening omfattades uppgiften om kontanterna av sekretess. Polismyndigheten har ingen anledning att ifrågasätta den intresseavvägning som gjordes av Peter Hultqvist utan anser att uppgiften kunde lämnas ut till Kronofogden med stöd av generalklausulen.

När det gäller uppgiften om att sekretessbelagd information har lämnats, vilka uppgifter som har lämnats ut, vem som har beslutat om utlämnandet och vilka uppgifter som har beaktats vid den intresseavvägning som ska göras får Polismyndigheten konstatera att dokumentation saknas. Polismyndigheten vill dock framhålla att Alexander Jansson respektive Peter Hultqvist i efterhand på ett trovärdigt sätt har kunnat beskriva vilka närmare uppgifter som lämnades till Kronofogden respektive hur intresseavvägningen gick till.

Mot denna bakgrund är det angeläget att Polismyndigheten inför tydligare rutiner för omhändertagande av egendom i samband med ingripanden.

I ett beslut den 22 februari 2017 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering

Utlämnande av uppgifter

För uppgifter om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden gäller sekretess, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men och uppgiften förekommer i en förundersökning i brottmål eller i annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och som bedrivs av bl.a. Polismyndigheten (se 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen, OSL). En sådan uppgift får inte röjas för enskilda eller någon annan myndighet, om inget annat anges i offentlighets- och sekretesslagen (se 8 kap. 1 § OSL). Det finns inte någon sekretessbrytande bestämmelse som reglerar polisens möjlighet att lämna uppgifter till Kronofogdemyndigheten för att möjliggöra utmätning av egendom som påträffas i polisens verksamhet.

Om en uppgift inte kan lämnas ut med stöd av någon sekretessbrytande bestämmelse kan i vissa fall generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL vara tillämplig. Av den bestämmelsen följer att en sekretessbelagd uppgift, med vissa undantag som inte är aktuella i detta fall, får lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

I praxis har vid den intresseavvägning som ska göras enligt generalklausulen hänsyn tagits till – förutom den mottagande myndighetens behov av uppgifterna – vilket sekretesskydd uppgifterna får hos myndigheten som tar emot uppgifterna, uppgifternas art och i vilket syfte de ska användas (se t.ex. Kamrarrätten i Stockholms dom den 17 september 2014 i mål nr 5348-14).

JO har uttalat sig i frågan om när polisen kan lämna uppgifter som är sekretessbelagda enligt 35 kap. 1 § första stycket OSL till Kronofogdemyndigheten med stöd av generalklausulen (se bl.a. JO 2013/14 s. 230, dnr 2187-2012, och JO 2014/15 s. 127, dnr 584-2013 och 666-2013). Ett sådant uppgiftslämnande har ansetts kunna ske i vissa fall. JO har dock betonat att uppgiftslämnandet inte får ske rutinmässigt utan måste föregås av en sådan verklig intresseavvägning i det enskilda fallet som generalklausulen förutsätter. Vid denna intresseavvägning bör beaktas att redan den uppgiften att en person är eller har varit föremål för ett polisingripande kan vara sekretessbelagd hos Polismyndigheten. Innan någon kontakt tas med Kronofogdemyndigheten bör polisen därför ha kännedom om omständigheter som med viss styrka talar för att den aktuella personen förekommer med skulder där. Polisen bör inleda kontakten med Kronofogdemyndigheten med en förutsättningslös förfrågan om den aktuella personen har skulder i pågående mål där. Om det bekräftas att så är fallet, kan uppgifterna om den påträffade egendomen lämnas efter en intresseavvägning. Här bör även beaktas att egendomen ska vara av ett sådant slag att Kronofogdemyndigheten typiskt sett kan antas ha svårt att hitta den och att egendomen kan förväntas bli föremål för utmätning. Såväl värdet av egendomen som skuldens storlek bör beaktas vid denna bedömning. (Se JO 2013/14 s. 230, dnr 2187-2012.)

Ett beslut att lämna ut sekretessbelagd information till Kronofogdemyndigheten ska vara skriftligt och diarieföras. Av dokumentationen bör det framgå vilka uppgifter som har lämnats ut, vem som har beslutat om utlämnandet och vilka omständigheter som har beaktats vid intresseavvägningen. (Se JO 2014/15 s. 127, dnr 584-2013 och 666-2013.)

Omhändertagande av egendom

Lös egendom får utmätas endast om egendomen är tillgänglig eller om egendomen ändå kan identifieras och om det inte kan antas möta ett sådant hinder mot säkerställande av utmätningen som anges i 6 kap. utsökningsbalken. Utmätning av kontanter ska som utgångspunkt säkerställas genom att kontanterna tas i förvar. Om kontanterna är i tredje mans besittning kan utmätningen även säkerställas genom att förbud meddelas för innehavaren att utan Kronofogdemyndighetens tillstånd lämna ut kontanterna eller vidta någon annan åtgärd med dessa till skada för sökanden (s.k. förbudsmeddelande). Det nu sagda följer av 4 kap. 7 § och 6 kap. 2 och 7 §§ utsökningsbalken och gäller oavsett vilken grund tredje mannen åberopar för sitt innehav (se Walin m.fl., Utsökningsbalken, Zeteo 1 augusti 2013, kommentaren till 6 kap. 7 §).

För att egendom ska anses vara i Polismyndighetens besittning krävs att egendomen är omhändertagen av polisen med stöd av någon bestämmelse som uttryckligen ger polisen rätt till detta (se JO 2014/15 s. 127).

För den som är intagen i en polisarrest för förvar gäller häkteslagen om inte annat föreskrivs (1 kap. 3 § 2 häkteslagen). En intagen får inneha personliga tillhörigheter som inte kan äventyra ordningen eller säkerheten (2 kap. 11 § häkteslagen). Tillhörigheter som en intagen inte får inneha får omhändertas och förvaras för den intagnes räkning. Tillhörigheter som omhändertagits ska lämnas ut till den intagne senast i samband med att han eller hon inte längre ska vara berövad friheten. (Se 2 kap. 12 § häkteslagen.)

Bedömning

Utlämnande av uppgifter

Av utredningen framgår att polisen vid en kroppsbesiktning av A.P. påträffade drygt 100 000 kronor i kontanter. I samband med att A.P. togs i förvar som misstänkt för narkotikabrott omhändertogs kontanterna enligt 2 kap. 12 § häkteslagen. Uppgiften om att kontanterna omhändertagits var sekretessbelagd enligt 35 kap. 1 § första stycket OSL.

Såvitt framgår av utredningen gav de uppgifter som kom fram vid den registerslagning polisen gjorde anledning att anta att A.P. hade skulder hos Kronofogdemyndigheten. Kontanter är normalt sett egendom av sådant slag som är svår för Kronofogdemyndigheten att hitta, och en så stor summa som A.P. bar på sig kan förväntas bli föremål för utmätning. A.P:s innehav av kontanter täckte väl den skuld han hade hos Kronofogdemyndigheten. Jag har mot denna bakgrund inte skäl att ifrågasätta Polismyndighetens bedömning att det fanns förutsättningar att lämna de aktuella uppgifterna till Kronofogdemyndigheten med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL.

Polismyndigheten ska dock kritiseras för att man inte dokumenterade vare sig kontakten med Kronofogdemyndigheten, vilka uppgifter som lämnades ut eller de omständigheter som beaktades vid intresseavvägningen.

Omhändertagande och utlämnande av egendom

Av utredningen framgår att kontanterna var omhändertagna av Polismyndigheten med stöd av 2 kap. 12 § häkteslagen. Kontanterna var således i polisens besittning, vilket är en förutsättning för ett förbudsmeddelande enligt 6 kap. 7 § UB. Med ledning av de uppgifter som Polismyndigheten lämnade mätte Kronofogdemyndigheten ut 51 950 kronor och meddelade polisen förbud att lämna ut det utmäta beloppet till någon annan än Kronofogdemyndigheten eller den Kronofogdemyndigheten anvisade. Jag delar Polismyndighetens uppfattning att polisen därmed hade rätt att hålla kvar den utmäta delen av kontanterna för Kronofogdemyndighetens räkning.

A.P. har uppgett att han inte heller fick tillbaka resterande kontanter. Av avviseringsprotokollet framgår att A.P. kvitterade de föremål och kontanter som tagits om hand vid förvarstagandet i samband med att han frigavs. Den utredning som Polismyndigheten gjort med anledning av JO:s remiss ger stöd för att den del av kontanterna som inte mätts ut lämnades tillbaka till honom när han frigavs. Jag har därför inte skäl att vidta några ytterligare åtgärder eller göra några uttalanden i den delen.

Avslutande synpunkter

Polismyndighetens möjlighet att lämna sekretessbelagda uppgifter till Kronofogdemyndigheten i syfte att möjliggöra en utmätning av egendom som påträffats i polisens verksamhet har inte reglerats särskilt. I stället tillämpas generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Det bör framhållas att generalklausulens syfte är att vara en ventil för att inte oförutsedda hinder ska uppkomma i myndigheters verksamhet (se Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen, Zeteo 1 juli 2016, kommentaren till 10 kap. 27 §). Generalklausulen bör därför alltid tillämpas med försiktighet.

Utsökningsutredningen har i sitt betänkande Ett modernare utsökningsförfarande (SOU 2016:81) föreslagit ökade möjligheter till informationsutbyte mellan Kronofogdemyndigheten och andra myndigheter. Utredningen har bl.a. redovisat antalet distansutmätningar via Kronofogdemyndighetens jourtelefon under 2014. Den som bemannar jourtelefonen har i uppgift att distansutmäta egendom som har tagits i beslag eller omhändertagits av bl.a. Polismyndigheten utanför kontorstid (s. 338). Under 2014 inkom 1 042 samtal till jourtelefonen. Samtalen resulterade i 194 distansutmätningar till ett sammanlagt värde av 4 107 819 kronor (s. 347). Det framgår inte hur många av samtalen som gjordes av Polismyndigheten, men redovisningen ger en bild av att det är relativt vanligt att myndigheter lämnar information till Kronofogdemyndigheten om egendom som kan bli föremål för utmätning. Till det redovisade antalet samtal till jourtelefonen kommer de samtal som sker under kontorstid.

Mot denna bakgrund välkomnar jag att Polismyndigheten avser att införa enhetliga rutiner för omhändertagande av egendom i samband med ingripanden och förutsätter att arbetet också kommer att omfatta enhetliga rutiner för utlämnande av uppgifter till Kronofogdemyndigheten. Jag förutsätter också att rutinerna utformas med utgångspunkt i den försiktighet som måste iakttas vid tillämpningen av generalklausulen. Jag utgår vidare från att Polismyndigheten säkerställer att rutinerna görs klara, tydliga och lätta att förstå samt att de anställda som berörs av dessa frågor får en saklig och korrekt utbildning om vad som gäller.

Jag vill även stryka under att det givetvis inte får förekomma att polisen utan stöd i lag omhändertar egendom eller vidtar andra utredningsåtgärder för Kronofogdemyndighetens räkning. Även om utredningen i detta ärende inte ger stöd för att det har skett, vill jag framhålla att det inte under några förhållanden är acceptabelt att t.ex. ett frihetsberövande förlängs för att en utmätning ska kunna genomföras. Är det tveksamt om Kronofogdemyndigheten kommer att hinna vidta de åtgärder som behövs för en utmätning bör detta beaktas redan vid den intresseavvägning som ska göras före kontakten med Kronofogdemyndigheten. Endast om egendomen faktiskt kan förväntas bli föremål för utmätning bör en kontakt tas.

Med dessa uttalanden och med den kritik jag riktat mot Polismyndighetens dokumentationsbrister avslutas ärendet.

Uttalanden om bl.a. förutsättningarna för att genomföra en husrannsakan i en bostad där det endast finns minderåriga barn

(Dnr 263-2016)

Beslutet i korthet: Polisen genomförde en husrannsakan i en bostad utan att ta någon kontakt med lägenhetsinnehavaren. I bostaden befann sig lägenhetsinnehavarens två minderåriga barn.

Som huvudprincip gäller att den som blir föremål för en husrannsakan eller någon annan person som bor i dennes bostad ska få tillfälle att vara närvarande när en husrannsakan genomförs. För att den berörda personens intresse ska kunna tas till vara på ett ändamålsenligt sätt när han eller hon själv inte kan vara närvarande bör det enligt JO krävas att den närvarande är vuxen. I en situation då endast minderåriga barn befinner sig i bostaden bör polisen ha samma skyldighet att kontakta lägenhetsinnehavaren som om det inte hade varit någon hemma.

För att den berörda personens principiella rätt att vara närvarande under en husrannsakan inte ska framstå som illusorisk är det enligt JO av avgörande betydelse att han eller hon får information om detta.

I beslutet kritiseras Polismyndigheten för att husrannsakan påbörjades utan att någon kontakt togs med lägenhetsinnehavaren och trots att det endast fanns minderåriga barn i bostaden.

Bakgrund

På förmiddagen den 12 januari 2016 genomfördes en husrannsakan i M.R:s bostad. M.R:s före detta pojkvän var misstänkt för grovt narkotikabrott, och syftet med åtgärden var enligt protokollet över husrannsakan att utröna omständigheter som kan ha betydelse för utredningen om brottet. Enligt Polismyndigheten var husrannsakan i M.R:s bostad en del av en samordnad insats med husrannsakningar avseende flera misstänkta personer på olika adresser. Vid husrannsakan togs ett antal föremål i beslag. M.R. var inte hemma vid tillfället och hade inte fått någon information om husrannsakan. I bostaden fanns dock M.R:s två söner födda 1998 och 2002. Samma dag som husrannsakan genomfördes upprättades ett protokoll över den. Två veckor senare upprättades ett beslagsprotokoll och en tjänsteanteckning med ytterligare uppgifter om husrannsakan.

Anmälan

M.R. förde i en anmälan till JO fram klagomål mot polisens genomförande av husrannsakan. Hon uppgav att polisen inte hade kontaktat henne för att tala om att de skulle genomföra en husrannsakan i hennes bostad. Hon var inte hemma under husrannsakan men det var däremot hennes två minderåriga söner. Sönerna tyckte att det som inträffat var mycket obehagligt då de fick sitta i soffan utan att röra sig samtidigt som tre poliser genomförde husrannsakan.

Utredning

Polismyndigheten (Charlotta Lokrantz Sandberg) yttrade sig över genomförandet av husrannsakan och hur den dokumenterats. Inför yttrandet hade de poliser som utförde husrannsakan fått tillfälle att lämna synpunkter.

Av redogörelserna från de berörda poliserna framgick följande:

Poliserna hade nycklar till lägenheten men valde att ringa på dörrklockan. En pojke öppnade dörren och på fråga om han var ensam svarade pojken att hans äldre bror befann sig i pojkarnas rum med deras hund. Göran Siklosi knackade på dörren till rummet och talade med den äldre brodern. De kom överens om att hunden skulle kvarstanna i rummet medan poliserna genomförde åtgärden. Pojkarna rörde sig fritt under husrannsakan. Båda pojkarna var i skolåldern men vistades inte i skolan denna dag. Poliserna uppfattade att M.R. var på sitt arbete. Efter en kort stund kom den äldre pojken fram till Göran Siklosi med sin mobiltelefon och berättade att M.R. fanns i andra änden. Göran Siklosi samtalande med henne och förklarade vad de gjorde i bostaden och anledningen till att de var där. M.R. uppfattades som lugn och sansad. Ingen av de båda pojkarna uppträdde på ett sådant sätt att det kunde tolkas som om de var rädda eller chockade över situationen. Efter ca tjugo minuter var poliserna färdiga och de samtalande med pojkarna innan de gick. Poliserna var civilt klädda och körde till och från bostaden i en civil bil.

Polismyndigheten redovisade följande bedömning.

Genomförandet av husrannsakan

JO har i beslut med dnr 2821-1981 m.fl. uttalat att husrannsakan i bostad, där barn är ensam hemma, om möjligt bör anstå till dess någon vuxen person kan inställa sig för att biträda barnet/barnen, såvida inte förrättningen därigenom avsevärt skulle fördröjas.

I JO:s beslut med dnr 3166-1981 har det inte funnits skäl att klandra en husrannsakan där barn var ensam hemma. Omständigheterna var sådana att polismännen vid förrättningens början var ovetande om att ett barn uppehöll sig i huset och fick kännedom om detta först sedan de kommit in i bostaden. Polismännen var då i tidsnöd och JO ansåg sig därför inte kunna klandra dem för att de inte avbröt förrättningen och avvaktade med undersökningen tills någon vuxen kunde komma.

I det nu aktuella ärendet kan det konstateras att det var fråga om misstanke om grovt brott och att husrannsakan hos M.R. var en del av en samordnad insats med husrannsakingar på ett antal olika adresser. Göran Siklosi, Joakim Olsson och Per Gustafsson fick kännedom om att det fanns två barn ensam hemma först efter att de ringt på dörrklockan till bostaden och ett av barnen öppnat ytterdörren. Det hade förstås varit önskvärt om M.R. eller någon annan vuxen varit på plats under själva genomförandet av husrannsakan. Polismyndigheten anser dock att det funnits en risk att syftet med insatsen gått förlorat om poliserna behövt avvakta med undersökningen.

När det sedan gäller husrannsakan som sådan framgår av tjänstgörande polisens yttranden och övrig dokumentation att den genomfördes under ordnade former och med minsta möjliga olägenhet. Poliserna var civilt klädda och färdades till och från bostaden i en civil bil. Göran Siklosi förklarade för barnen och M.R. varför poliserna befann sig i bostaden.

Mot denna bakgrund anser Polismyndigheten att husrannsakan har genomförts på ett godtagbart sätt.

Frågan om dokumentation

Polismyndigheten är av den uppfattningen att det måste ställas höga krav på den dokumentation som förs över husrannsakan. Av hänsyn till kravet på rättssäkerhet och möjligheten att i efterhand kunna bilda sig en fullständig och korrekt uppfattning om vad som förekommit måste den vidtagna tvångsåtgärden dokumenteras på ett fullständigt sätt. Myndigheten anser att protokollet över husrannsakan och beslagsprotokollet i och för sig ger en trogen bild av vad som förekommit vid husrannsakan men att det med hänsyn till att det funnits ensamma barn i bostaden hade varit lämpligt om uppgifterna som framgår av tjänsteanteckningen den 26 januari 2016 hade dokumenterats samtidigt som protokollet över husrannsakan den 12 januari 2016.

I ett beslut den 3 mars 2017 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering

En husrannsakan får göras hos den som är skäligen misstänkt för ett brott på vilket fängelse kan följa, bl.a. för att söka efter föremål som kan tas i beslag eller annars för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredningen om brottet (s.k. reell husrannsakan). Hos någon annan än den som är skäligen misstänkt för brottet får husrannsakan genomföras bara om brottet har begåtts hos honom eller henne eller om den misstänkte har gripits där eller om det annars finns synnerlig anledning att föremål som kan tas i beslag ska anträffas eller att annan utredning om brottet kan vinnas. (Se 28 kap. 1 § rättegångsbalken, RB.)

En husrannsakan får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller andra inblandade (28 kap. 3 a § RB). Åtgärden får inte orsaka mer skada eller olägenhet än vad som är oundgängligen nödvändigt (28 kap. 6 § RB).

Den som drabbas av en husrannsakan, eller familjemedlemmar som bor i bostaden, ska få tillfälle att vara närvarande vid husrannsakan och även att tillkalla ett vittne, om detta inte orsakar dröjsmål (28 kap. 7 § andra stycket RB). JO har tidigare uttalat att husrannsakan i en bostad där barn är ensamma hemma om möjligt bör vänta till dess att någon vuxen person kan komma hem till barnen, om inte husrannsakan därigenom skulle fördröjas avsevärt. (Se JO:s beslut den 20 januari 1982, dnr 2821-1981 och 2822-1981, samt den 23 april 1982, dnr 3166-1981.)

Om varken den som drabbats av husrannsakan, någon i dennes familj, eller ett tillkallat vittne varit närvarande ska den hos vilken husrannsakan genomförs underrättas om denna så snart det kan ske utan men för utredningen (28 kap. 7 § andra stycket RB).

Över en husrannsakan ska det föras protokoll där bl.a. skälen för åtgärden och syftet med den ska anges (28 kap. 9 § RB). Den eller de brott som har föranlett beslutet ska framgå. När det gäller skälen för åtgärden anses det vara tillräckligt med en uppgift om att ändamålet t.ex. har varit att söka efter föremål som ska tas i beslag. Förundersökningsprotokollet ska ge en trogen bild av vad som förekommit under utredningen. Ett protokoll över en husrannsakan kan behöva kompletteras med anteckningar om omständigheter vid genomförandet.

(Se 22 § förundersökningskungörelsen och Gunnel Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, tredje uppl. s. 606–608.)

Bedömning

Av utredningen har det kommit fram att polisen genomförde en husrannsakan i M.R:s bostad när hennes söner, födda 1998 och 2002, befann sig ensamma i bostaden. M.R:s före detta pojkvän var misstänkt för grovt narkotikabrott, och husrannsakan syftade till att kontrollera om det fanns något i lägenheten som kunde ha betydelse för utredningen om brottet.

Min utredning har varit inriktad på M.R:s klagomål om att husrannsakan genomfördes i hennes bostad när hennes två minderåriga söner befann sig där ensamma och utan att hon själv blev kontaktad av polisen.

Som angetts ovan är huvudprincipen att den som blir föremål för en husrannsakan ska få tillfälle att vara närvarande när den genomförs. Om den berörda personen inte på förhand har fått kännedom om husrannsakan och inte själv är hemma när den genomförs har andra personer som bor i bostaden samma rätt att närvara. För att den berörda personens intressen ska kunna tas till vara på ett ändamålsenligt sätt bör det dock krävas att den närvarande är vuxen. I en situation då endast minderåriga barn befinner sig i bostaden bör polisen alltså ha samma skyldighet att kontakta lägenhetens innehavare som om det inte hade varit någon hemma.

En husrannsakan får dock genomföras utan att den berörda personen är närvarande, om den annars skulle försenas. När det endast är barn i bostaden bör genomförandet av husrannsakan, i enlighet med vad som uttalats i de JO-beslut som hänvisas till ovan, vänta till dess att någon vuxen kan komma till platsen, om inte det skulle innebära att genomförandet fördröjs avsevärt.

I det här fallet var enbart M.R:s minderåriga söner hemma när poliserna påbörjade husrannsakan. Poliserna tog inte någon kontakt med M.R. utan hon fick information om vad som pågick genom att en av sönerna ringde till henne. Den kontakten togs emellertid inte på polisernas initiativ och den skedde först sedan husrannsakan hade påbörjats.

Polismyndigheten har uppgett att det hade varit önskvärt att M.R. varit på plats, men att det fanns en risk att syftet med husrannsakan skulle ha gått förlorat om poliserna hade behövt avvakta med undersökningen. Polismyndigheten har dock inte närmare förklarat på vilket sätt syftet med husrannsakan då hade äventyrats. Eftersom det var fråga om en reell husrannsakan och poliserna redan befann sig på platsen ifrågasätter jag om det inte hade varit möjligt att avvakta något med husrannsakan för att försöka få kontakt med M.R. En sådan kontakt borde ha tagits både med anledning av hennes rätt att närvara när husrannsakan genomfördes och med anledning av att hennes söner befann sig ensamma i bostaden. Eftersom M.R. inte kontaktades hade poliserna inte heller någon kännedom om hur lång tid det skulle ta för M.R. att komma till platsen. Sådan information hade förstås haft betydelse för bedömningen av om det gick att skjuta på husrannsakan eller inte. Mot denna bakgrund kan Polismyndigheten inte undgå kritik för att husrannsakan påbörjades utan att någon kontakt

togs med M.R. Polismyndigheten ska också kritiseras för att husrannsakan påbörjades trots att det endast fanns minderåriga barn i bostaden.

Som framgått ovan har den som blir föremål för en husrannsakan en principiell rätt att vara närvarande vid denna. För att denna rätt inte ska framstå som illusorisk är det av avgörande betydelse att han eller hon får information om detta. Av utredningen framgår inte om någon sådan information lämnades till M.R. vid Göran Siklois samtal med henne. Det har emellertid kommit fram att polisen informerade M.R. om vad de gjorde i lägenheten och anledningen till att de var där. Det har också kommit fram att M.R. och den äldre av sönerna talade med varandra på telefon sedan husrannsakan inletts. Det finns ingen uppgift om att M.R., när hon talade med Göran Siklosi, uttryckligen bad om att få närvara eller hade några invändningar mot att husrannsakan fortsatte. Även om det självklart är polisens uppgift att se till att reglerna för genomförandet av en husrannsakan följs anser jag att det vid dessa förhållanden inte finns tillräckliga skäl att kritisera Polismyndigheten för att husrannsakan fortsatte trots att M.R. inte var närvarande.

Det är givetvis viktigt att dokumentationen med anledning av en husrannsakan är tydlig och noggrann och görs i så nära anslutning till åtgärden som möjligt. Jag instämmer i Polismyndighetens bedömning att det hade varit bättre om uppgifterna i tjänsteanteckningen hade dokumenterats samtidigt som protokollet över husrannsakan upprättades.

Med dessa synpunkter avslutas ärendet.

Uttalanden om bl.a. hur frågor om samtycke till att hämta in anteckningar ur patientjournaler bör hanteras under en förundersökning

(Dnr 741-2016)

Beslutet i korthet: Uppgifter i en patientjournal omfattas normalt av sekretess. Med vissa undantag får journalanteckningar inte hämtas in av polis eller åklagare under en förundersökning utan att den som sekretessen skyddar har samtyckt till det. I beslutet uttalar sig JO om hur en fråga om att hämta in ett samtycke bör hanteras och hur ett muntligt samtycke bör dokumenteras.

Det avgörande för om en uppgift ska tas in i ett förundersökningsprotokoll är om den är av betydelse för utredningen. Är den det finns det inget rättsligt utrymme för att avstå från att ta in den i protokollet. En sådan uppgift ska därför tas in i protokollet, och får användas som bevisning, även om ett nödvändigt samtycke till att hämta in den inte funnits. JO framhåller dock att det inte får förekomma att sekretesskyddade uppgifter hämtas in utan samtycke när det krävs ett sådant för att det ska få ske.

Vidare framhåller JO att såväl en polisiär förundersökningsledare som en åklagare har ett ansvar för att vidta relevanta åtgärder för att undvika att integritetskänsliga uppgifter sprids.

Bakgrund

Den 9 maj 2015 blev K.V. misshandlad, och en polisanmälan upprättades samma dag. Polisen inledde en förundersökning, och förundersökningsledaren gav direktiv om att dokumentation från sjukhus över K.V:s skador skulle hämtas in. Den 12 oktober 2015 hade polisinspektören Henrik Wettervik kontakt med K.V. om att hämta in kopior av K.V:s patientjournal. K.V. uppgav samtidigt att han begärde skadestånd av den misstänkte. Henrik Wettervik skickade samma dag en begäran till flera vårdinrättningar om journalkopior avseende de tillfällen K.V. sökt vård från den 9 maj 2015 och till vårdtidens slut. I begäran angavs att K.V. hade samtyckt till åtgärden.

Södra Älvsborgs sjukhus skickade en journalkopia från vårdtillfällena den 9, 16 och 21 maj 2015 till polisen. Vårdtillfällena den 9 och 16 maj 2015 var direkt hänförliga till misshandeln. Vid vårdtillfället den 21 maj 2015 hade K.V. sökt vård av en annan anledning. Journalanteckningarna från den dagen innehåller integritetskänsliga uppgifter om detta, men också uppgifter om besvär efter misshandeln. Samtliga journalkopior togs in i det förundersökningsprotokoll som upprättades av förundersökningsledaren Erika Rönn den 6 november 2015.

Den 12 november 2015 väckte assistentåklagaren Carolyn Westeröd åtal mot en person för misshandel av K.V. Hon begärde samtidigt för K.V:s räkning skadestånd av den tilltalade. Som bevisning åberopades bl.a. journalanteckningarna från Södra Älvsborgs sjukhus.

Anmälan till JO

K.V. förde i en anmälan till JO fram klagomål mot att journalanteckningar om honom hämtats in och använts av polis och åklagare utan hans samtycke. Han anförde att det samtycke till att hämta in journalkopior som han lämnat inte avsåg vårdtillfället den 21 maj 2015. Han anförde också att han inte fick tillfälle att läsa igenom de journalkopior polisen hämtade in, vilket Henrik Wettervik hade lovat honom. K.V. påpekade att journalanteckningarna från den 21 maj 2015 blivit offentliga när de tagits in i förundersökningsprotokollet och åberopats som bevisning i domstol. Han kontaktade åklagaren före rättegången och påtalade att anteckningarna är integritetskänsliga och inte rör den misshandel han utsatts för.

Utredning

Inledning

Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten yttrade sig över anmälan.

Polismyndighetens yttrande

Polismyndigheten (Charlotta Lokrantz Sandberg) hade inför yttrandet hämtat in upplysningar från polisinspektörerna Erika Rönn och Henrik Wettervik och redovisade följande synpunkter från dem.

Inspektör Erika Rönn har uppgett i huvudsak följande. Utdrag från K.V:s patientjournal inhämtades för att få skadorna efter misshandeln dokumenterade. Rättsintyg är dyra och ska användas restriktivt enligt direktiv från Polismyndigheten. I aktuellt brottsärende var det tillräckligt med att hämta in kopia av patientjournal. Det inhämtade journalutdraget från sjukhuset visade tre vårdtillfällen, den 9, 16 och 21 maj 2015. Det första vårdtillfället är samma dag som den anmälda misshandeln. Det andra tillfället är en vecka senare då K.V. sökte akut vård för besvär som han ådragit sig vid misshandeln. Det tredje tillfället är efter ytterligare fem dagar då K.V. uppsökt akutmottagning för i huvudsak andra besvär. Vid detta vårdtillfälle uppgav K.V. bland annat att han hade besvär från misshandeln den 9 maj 2015. Hennes bedömning var att uppgifterna inte var så integritetskränkande att de inte kunde ingå i förundersökningsprotokollet. Hon valde därför att inte maska några uppgifter. Det inhämtade journalutdraget skickades i sin helhet då ärendet redovisades till Åklagarmyndigheten.

Inspektör Henrik Wettervik har uppgett i huvudsak följande. K.V:s journalanteckningar begärdes in efter att K.V:s medgivande erhållits. Det krävs alltid ett medgivande av målsäganden för att inhämta patientjournal när målsäganden inte utsatts för grövre brottslighet. Det är oklart vad för rutiner som finns gällande denna typ av medgivanden. Henrik Wettervik har vaga minnesbilder av utredningen men minns att ett medgivande lämnades muntligt. Däremot minns han inte om K.V begärde att få se de inhämtade journalanteckningarna innan de användes i förundersökningen. Han har heller inget minne av om det diskuterades från vilka datum patientjournaler skulle hämtas in. Han utgick förmodligen från brottsdatumet och de vårdinrättningar som K.V. besökt. Han har inget minne av att K.V. uppgett att journalanteckningar från den 21 maj 2015 inte var relevanta för ersättningsyrkandet.

Polismyndigheten redovisade följande bedömning.

Det kan konstateras att de inhämtade journalanteckningarna från den 21 maj 2015 delvis innehåller uppgifter kopplade till den aktuella misshandeln men främst andra uppgifter. K.V. har gjort gällande att hans medgivande inte omfattade journalanteckningarna från detta datum. Att det finns ett medgivande i ärendet framgår dels av en tjänsteanteckning, dels av en blankett. Den enda uppgiften om hur långt medgivandet sträcker sig finns i blanketten där polisen med ett kryss har markerat att samttycke har inhämtats för vårdtillfällen som har angetts högre upp i blanketten. Där anges bl.a. vårdtillfällen under tiden den 9 maj 2015 och till vårdtidens slut. Enligt Polismyndighetens mening hade det i det här fallet varit lämpligt att ännu närmare dokumentera kontakten mellan K.V. och Henrik Wettervik och innehållet i medgivandet.

K.V. har vidare gjort gällande att Henrik Wettervik har uppgett att han skulle få gå igenom det inhämtade materialet. Henrik Wettervik har inga minnesbilder av att han har gjort en sådan utfästelse. Det är således oklart vad som har överenskommit i denna del. Om det ändå fanns en sådan överenskommelse borde den ha följts och dokumenterats.

När journalanteckningarna från den 21 maj 2015 väl var inhämtade hade polisen att överväga om dessa skulle lämnas vidare till åklagaren och i så fall i vilken mån. Om K.V:s medgivande inte har omfattat de aktuella anteckningarna är det beklagligt att dessa har hämtats in och dessutom lämnats vidare.

Åklagarmyndighetens yttrande

Åklagarmyndigheten (vice riksåklagaren Kerstin Skarp) hade hämtat in upplysningar från assistentåklagaren Carolyn Westeröd och chefsåklagaren Lena

Medelius, båda vid åklagarkammaren i Borås. Åklagarmyndigheten redovisade följande om de berörda åklagarnas hantering av journalanteckningarna.

Efter att polisen slutfört förundersökningen överlämnades ärendet till åklagarkammaren. Ett förundersökningsprotokoll översändes den 6 november 2015 och ett tilläggsprotokoll den 11 november 2015. Den 12 november 2015 väckte Carolyn Westeröd åtal för misshandel och framställde för målsägandens räkning dennes anspråk på ersättning för kränkning, sveda och värk samt kostnader för bl.a. sjukvård och medicin. Till styrkande av gärningen och det enskilda anspråket åberopade Carolyn Westeröd journalanteckningarna och fotografierna i förundersökningsprotokollet som skriftlig bevisning. Carolyn Westeröd gjorde bedömningen att samtliga journalanteckningar hade betydelse som bevisning såväl för den åtalade gärningen som för ersättningsanspråket. I anteckningen från läkarbesöket den 21 maj 2015 var misshandelstillfället knappt två veckor tidigare noterat och Carolyn Westeröd drog slutsatsen att det fanns ett orsakssamband mellan misshandeln och [de besvär] som konstaterades vid läkarbesöket.

En tid efter att åtalet hade väckts och expedierats till tingsrätten kontaktades Carolyn Westeröd av målsäganden som uppgav att han hade blivit lovad av polisen att journalanteckningarna från den 21 maj 2015 inte skulle ingå i förundersökningen. Anledningen till detta var enligt målsäganden att anteckningarna innehöll känslig information om hans psykiska hälsa. Carolyn Westeröd förklarade för honom att hon inte hade erhållit någon sådan information från polisen och att de aktuella journalanteckningarna inte kunde plockas bort från förundersökningsprotokollet eftersom åtal var väckt. Hon förklarade vidare att den åtgärd som hon i det läget hade möjlighet att vidta var att kontakta sessionsåklagaren och förklara för denne att de aktuella journalanteckningarna inte skulle föredras under sakframställningen vid huvudförhandlingen. Carolyn Westeröd hade därefter kontakt med sessionsåklagaren och vidarebefordrade den information som målsäganden lämnat.

— — —

Chefsåklagaren Lena Medelius har i sitt yttrande bl.a. anfört att hon anser att Carolyn Westeröd har agerat adekvat genom att vidarebefordra den information som hon fått från målsäganden till sessionsåklagaren och på så sätt undvikit att för målsäganden känslig information skulle komma att föredras vid tingsrätten. Utifrån de uppgifter som finns redovisade i förundersökningsprotokollet har Carolyn Westeröd handlagt ärendet på ett korrekt sätt.

Åklagarmyndigheten redovisade följande bedömning.

Patientjournaler är handlingar som inte sällan kan innehålla uppgifter som en målsägande i ett brottmål kan uppfatta som känsliga från integritetssynpunkt. Det finns därför skäl för en förundersökningsledare att vara särskilt uppmärksam på om en målsägande lämnat sitt samtycke till att uppgifter från en patientjournal kan hämtas in inom ramen för en förundersökning. Det gäller särskilt om, som i detta fall, straffskalan för det brott som förundersökningen avser för med sig att bestämmelsen i 10 kap. 23 § 1 OSL inte är tillämplig och det inte är fråga om något s.k. nödvändigt utlämnande.

Patientjournalen i det fall som nu är aktuellt och som avsåg misstanke om misshandel kunde lämnas ut till polisen endast om målsäganden samtyckte till att handlingen lämnades ut eller efter en prövning av om ett röjande av uppgifterna kunde vara till men för målsäganden. Med hänsyn till de känsliga uppgifter som återfanns i dessa journalanteckningar torde i praktiken målsägandens samtycke varit en förutsättning för att handlingen skulle kunna lämnas ut till polisen, liksom för polisen att begära ut patientjournalen ifråga. Den polisiära förundersökningsledaren ansvarade således för att målsägandens samtycke inhämtades.

I det aktuella ärendet har målsäganden begärt ersättning för bl.a. sveda och värk med anledning av att han utsatts för misshandel. Journalanteckningar från flera läkarbesök under en period om ungefär två månader efter misshandelstillfället har hämtats in av polisen inom ramen för den polisleda förundersökningen. Samtliga journalanteckningar togs in i det förundersökningsprotokoll som sedermera redovisades till åklagare.

Målsäganden har uppgett att han i sina kontakter med polisens utredare påtalat att han ansåg att journalanteckningarna från ett av läkarbesöken, den 21 maj 2015, innehöll information som var känslig från integritetssynpunkt och att han därför inte samtyckte till att dessa skulle ingå i förundersökningsprotokollet. Den aktuella journalanteckningen har dock funnits med i den slutredovisade förundersökningen.

Målsägandens synpunkter och önskemål framgår vare sig av förundersökningsprotokollet eller av tilläggsprotokollet. På det underlag jag kan bedöma framstår det som något oklart i vilket skede målsäganden haft kontakt med polisen angående den ifrågasatta journalanteckningen och vad målsäganden förklarar sig inte samtycka till. [— —]

Åklagaren gjorde efter genomgång av förundersökningsprotokollet bedömningen att förundersökningen var av sådan kvalitet att hon kunde fatta ett positivt åtalsbeslut och för målsägandens räkning föra talan om skadestånd. Vid bedömningen utgick hon från att målsäganden lämnat samtycke till att patientjournalerna kunde lämnas ut till polisen. Enligt min uppfattning har åklagaren haft fog för denna bedömning och därmed inte haft anledning att hos polisen väcka frågan om innehållet i förundersökningsprotokollet.

Åklagaren har vidare förklarat att hon bedömt uppgifterna i journalanteckningen från läkarbesöket den 21 maj 2015 som relevanta för bedömningen av gärningen och det begärda skadeståndet. Detta bekräftas av att anteckningen återopats som bevisning i stämningsansökningen för att styrka brott och för att styrka målsägandens skadeståndstalan. Inte heller i dessa delar har jag något att invända mot åklagarens handläggning.

Efter åtalet fick åklagaren information om att målsäganden menade att han inte gått med på att hans patientjournaler fick ingå i förundersökningsprotokollet. Åklagaren vidtog då vissa åtgärder i syfte att försöka begränsa den skada som målsäganden drabbats av. Möjligen skulle åklagaren, utöver dessa åtgärder, kunnat uppmärksamma domstolen på frågan och begära hos domstolen att journalanteckningen skulle föredras inom stängda dörrar med hänvisning till regleringen i 5 kap. 1 § andra stycket RB samt 35 kap. 7 § 3 OSL. Hur domstolen skulle ha hanterat den frågan är dock svårt att ha någon bestämd uppfattning om.

Utifrån omständigheterna i ärendet anser jag inte att det finns skäl att ifrågasätta åklagarens hantering av ärendet.

Anmälarens yttrande

K.V. kommenterade Polismyndighetens yttrande och anförde bl.a. att han uttryckligen sa till Henrik Wettervik att han endast medgav att journaler från vårdtillfällena den 9 och 16 maj 2015 fick hämtas in.

I ett beslut den 9 juni 2017 anförde *JO Renfors* följande.

Rättsliga utgångspunkter

Sekretess för uppgifter om en enskilds hälsotillstånd

Inom hälso- och sjukvården gäller sekretess för en uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men (25 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen, OSL).

I en förundersökning i brottmål gäller sekretess för en uppgift om en enskilds personliga förhållanden, t.ex. hälsotillstånd, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men. I likhet med den nyss nämnda bestämmelsen är den utformad med ett s.k. omvänt skaderekvisit, vilket innebär att utgångspunkten är att sekretess gäller för uppgifterna. Sekretessen hos förundersökningsmyndigheten upphör normalt i samband med att uppgifterna lämnas till domstol när åtal väcks. I vissa situationer fortsätter sekretessen dock att gälla, t.ex. om sekretess för uppgiften ska gälla vid domstolen i en viss typ av mål eller om uppgiften finns i en handling som har kommit från en annan myndighet där uppgiften är sekretessreglerad. (Se 35 kap. 1 § första stycket 1 och 7 § OSL.)

I domstol gäller enligt 35 kap. 12 § OSL sekretess för bl.a. en enskilds personliga förhållanden i vissa typer av brottmål. Vidare kan sekretess för en uppgift i en förundersökning om en enskilds personliga förhållanden i vissa fall föras över till domstol när uppgiften lämnas dit. I så fall gäller sekretessen med ett s.k. rakt skaderekvisit, dvs. endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men om uppgiften röjs, vilket innebär att utgångspunkten är att uppgifterna är offentliga. (Se 43 kap. 2 och 3 §§ och 35 kap. 7 § OSL.)

Sekretess för en uppgift som rör en enskilds hälsa, t.ex. uppgifter om sjukdomar eller missbruk, kan även i andra fall gälla hos myndigheter enligt bestämmelsen i 21 kap. 1 § OSL.

Uppgifter som omfattas av sekretess får inte röjas för enskilda eller myndigheter utan att det anges i offentlighets- och sekretesslagen eller i en lag eller förordning som den hänvisar till (8 kap. 1 § OSL). Sådana bestämmelser finns bl.a. i 10 kap. OSL. Ett flertal bestämmelser i 10 kap. OSL reglerar hur sekretess förhåller sig till polis och åklagares verksamhet. Av intresse i detta ärende är främst bestämmelsen i 10 kap. 23 § OSL. Av den följer att sekretessen för en uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden enligt 25 kap. 1 § OSL inte hindrar att en sådan uppgift lämnas till bl.a. en åklagarmyndighet eller Polismyndigheten om uppgiften angår en misstanke om ett begånget brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år.

Sekretess som gäller till skydd för en enskild hindrar dock inte att en uppgift lämnas till en myndighet om den enskilde samtycker till det (10 kap. 1 § OSL). Om en målsägande återtar ett tidigare lämnat samtycke men uppgifterna finns tillgängliga för polis och åklagare får uppgifterna, oberoende av samtycke, ändå användas som bevisning i en rättegång (se prop. 2004/05:64 s. 33).

Innehållet i ett förundersökningsprotokoll

Vid en förundersökning ska det föras protokoll över det som har förekommit som är av betydelse för utredningen (23 kap. 21 § första stycket rättegångsbalken, RB). Förundersökningsprotokollets huvudsakliga betydelse är att ge åklagaren underlag för bedömningen av åtalsfrågan och att förbereda målet inför huvudförhandling. Utredningsåtgärder, beslut och material som upprättas eller inhämtas under en förundersökning ska dokumenteras löpande. Med termen förundersökningsprotokoll åsyftas normalt inte denna löpande dokumentation. I stället brukar man avse den sammanställning av utredningen som görs i slutet av en förundersökning.

Förundersökningsprotokollet ska ge en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet (se 22 § förundersökningskungörelsen, FUK). Bedömningen av vad som ska ingå i protokollet är av central betydelse för en rättvis rättegång och ställer stora krav på åklagarens objektivitet (se 23 kap. 4 § RB). Såväl sådant som är till fördel som sådant som är till nackdel för den misstänkte ska redovisas.

Det som är betydelselöst för utredningen ska inte tas med i protokollet. Det är samtidigt viktigt att uppgifter som ur den misstänktes synvinkel framstår som betydelsefulla inte utmönstras. Det förundersökningsmaterial som förundersökningsledaren bedömer inte ska ingå i förundersökningsprotokollet utgör s.k. sidomaterial.

Det finns inte någon särskild bestämmelse i förundersökningskungörelsen om att ett samtycke till att journalanteckningar hämtas in ska antecknas i förundersökningsprotokollet.

Åklagaren har enligt 22 kap. 2 § RB en långtgående skyldighet att förbereda och föra en målsägandes talan om skadestånd mot den misstänkte. När åklagaren gör det ska han eller hon se till att bevisning om målsägandens skadeståndsanspråk tas fram under förundersökningen. Utgångspunkten är att även en polisledad förundersökning ska vara komplett när det gäller en fråga om skadestånd. Bevisning i frågan om skadestånd bör tas in i förundersökningsprotokollet, och den misstänkte bör uppmanas att yttra sig särskilt över anspråket, om det inte är olämpligt eller uppenbart obehövt. (Se prop. 1987/88:1 s. 5–11, SOU 2013:17 s. 713–715, Fitger m.fl., Rättegångsbalken, Zeteo 20 december 2016, inledningen till 23 kap., och Åklagarmyndigheten, RättsPM 2013:1, Skadestånd – Om åklagarens skyldighet att föra målsägandens talan, s. 25–30.)

Det är förundersökningsledaren som har ansvaret för förundersökningen i dess helhet. Han eller hon ska se till att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara och ska ge dem som biträder honom eller henne de direktiv som behövs för arbetet. (Se 1 a § andra stycket FUK.)

JO har tidigare uttalat att en målsägande ska kunna utgå från att de rättsvårdande myndigheterna vidtar relevanta åtgärder för att undvika att integritetskänsliga uppgifter sprids. (Se JO 2016/17 s. 439, dnr 6673-2014. Se även JO 2016/17 s. 387, dnr 1136-2015, där JO behandlat frågor om känsliga uppgifter om en målsägande som tagits in i ett förundersökningsprotokoll.)

Bedömning

Omfattningen av de journalanteckningar som hämtades in

Anteckningar i en patientjournal innehåller inte sällan uppgifter som är integritetskänsliga. Utgångspunkten är att sekretess gäller för sådana uppgifter. För att journalanteckningar med integritetskänsliga uppgifter ska få lämnas ut till polis eller åklagare krävs antingen att det misstänkta brottet är av visst allvarligare slag eller att den som journalanteckningarna avser samtycker till det. Utredningen där K.V. var målsägande avsåg misshandel. Det brottet är inte av sådant allvarligare slag att journalanteckningar kan lämnas ut till polisen oberoende av samtycke från den som journalanteckningarna avser. Det krävdes därför samtycke från K.V. för att journalanteckningarna skulle få lämnas ut till polisen.

Polis eller åklagare bör inte hämta in ett samtycke som är mer omfattande än vad som behövs för utredningen. Den som hämtar in ett samtycke måste också säkerställa att han eller hon har uppfattat omfattningen av samtycket på rätt sätt. (Se t.ex. JO 1990/91 s. 366, dnr 2302-1989, och JO:s beslut den 20 december 2016, dnr 5818-2015.) Från kontroll- och rättssäkerhetssynpunkt är det även av vikt att ett samtycke som hämtats in dokumenteras, t.ex. i en tjänsteanteckning, så att det framgår vilka uppgifter som den som sekretessen skyddar har samtyckt till att polis eller åklagare hämtar in. Om han eller hon angett några begränsningar i samtycket ska dessa naturligtvis också dokumenteras.

Av utredningen framgår att Henrik Wettervik hade kontakt med K.V. och fick samtycke till att hämta in journalanteckningar. Utredningen har inte kunnat ge något klart svar på frågan om hur långt samtycket sträckte sig. K.V. har uppgett att han uttryckligen sa till Henrik Wettervik att det endast var anteckningar från den 9 och 16 maj 2015 som fick hämtas in. Henrik Wettervik har uppgett att han minns att han fick ett muntligt samtycke från K.V., men att han inte har någon minnesbild av att de diskuterade från vilka vårdtillfällen journalanteckningar fick hämtas in. Av den tjänsteanteckning Henrik Wettervik skrev samma dag som han hade kontakt med K.V. framgår inte annat än att han fått ett medgivande från K.V. att hämta in journalanteckningar. I den begäran Henrik Wettervik skickade till bl.a. Södra Älvsborgs sjukhus senare samma dag anges inga specifika vårdtillfällen utan i stället att begäran avser vårdtillfällen avseende misshandel från den 9 maj 2015 till vårdtidens slut. Det talar för att det var så Henrik Wettervik uppfattade samtycket.

Jag konstaterar att ord står mot ord i frågan om samtycket omfattade vårdtillfället den 21 maj 2015. Enligt min bedömning skulle ytterligare utredning inte leda till någon större klarhet. Såvitt jag kan bedöma har polisen endast begärt sådana journalanteckningar som kunde vara av betydelse för utredningen i ärendet. Inget annat har heller kommit fram än att det var sjukhuset som valde ut de journalanteckningar som bedömdes vara relevanta för polisens begäran. Det finns därför inte grund för att kritisera polisen för att de aktuella uppgifterna hämtades in från sjukhuset. Det är dock en brist att tjänsteanteckningen inte är så detaljerad att det går att utläsa vad K.V:s samtycke omfattade.

Ord står mot ord även i frågan om K.V. blivit lovad att gå igenom det material som polisen hämtade in. Om polisen lovat K.V. detta borde han ha fått

möjlighet att ta del av materialet. Jag vill dock framhålla att en målsägande inte kan bestämma vilka uppgifter i förundersökningsmaterialet som ska ingå i förundersökningsprotokollet.

Det inträffade illustrerar dels att det är av vikt att omfattningen av samtycken som hämtas in dokumenteras tydligt, dels att det finns anledning för den som hämtar in ett samtycke att säkerställa att han eller hon har uppfattat omfattningen av samtycket på rätt sätt. Det kan göras t.ex. genom att den som sekretessen skyddar tillfrågas om det finns någon uppgift som samtycket inte omfattar och genom att den som hämtar in samtycket redogör för vilka handlingar han eller hon avser att begära från vårdinrättningen.

Polismyndighetens beslut att ta in journalanteckningarna i förundersökningsprotokollet

När journalanteckningarna kom in till Polismyndigheten blev de allmänna handlingar där och en del av förundersökningsmaterialet. Medan förundersökningen pågick omfattades uppgifterna i journalanteckningarna av sekretessbestämmelsen i 35 kap. 1 § första stycket 1 OSL.

Som framgått ovan har förundersökningsledaren ansvar för förundersökningen i dess helhet. När förundersökningsledaren tar ställning till om uppgifter ur förundersökningsmaterialet ska ingå i förundersökningsprotokollet måste han eller hon ta ställning till om uppgifterna är av betydelse för målet såväl ur det allmännas som ur den misstänktes perspektiv. Om ett skadeståndsanspråk från målsäganden har utretts under förundersökningen bör bedömningen också avse uppgifternas betydelse för skadeståndsanspråket.

En konsekvens av att uppgifter tas in i ett förundersökningsprotokoll är att den tilltalade har en ovillkorlig rätt att ta del av dem efter beslut om åtal (se 23 kap. 21 a § RB och 10 kap. 3 § andra stycket OSL). En misstänkt har visserligen rätt att ta del av hela förundersökningsmaterialet, även uppgifter som bedöms sakna betydelse för målet, men den rätten kan i vissa fall begränsas på grund av sekretess (se 23 kap. 18 och 18 a §§ RB och 10 kap. 3 § första stycket och 3 a § OSL). Som framgått ovan är sekretesskyddet för integritetskänsliga uppgifter i ett förundersökningsprotokoll inte lika starkt efter att åtal väckts. Utgångspunkten är då att uppgifterna är offentliga. Den bedömning som görs av vilka uppgifter som ska tas in i ett förundersökningsprotokoll kan därför vara av stor betydelse för den enskildes intresse av att integritetskänsliga uppgifter inte blir offentliga eller blir tillgängliga för den som är misstänkt.

Erika Rönn var förundersökningsledare i den aktuella förundersökningen. Hon har uppgett att hon inte ansåg att uppgifterna var så integritetskänsliga att de inte kunde ingå i förundersökningsprotokollet. Jag vill med anledning av det framhålla att det avgörande för om en uppgift ska ingå i ett förundersökningsprotokoll är om den är av betydelse för utredningen. Är den det finns det inget rättsligt utrymme för att avstå från att ta in den i protokollet, oavsett om den omfattas av sekretess. (Se mitt beslut den 10 maj 2017, dnr 7381-2015.)

Som framgått ovan finns det inget hinder mot att polis och åklagare använder uppgifter som hämtats in under en förundersökning efter ett samtycke från den som sekretessen skyddar som bevisning, även om han eller hon återtagit sitt samtycke. Eftersom alla uppgifter i förundersökningsmaterialet som är av

betydelse för utredningen ska ingå i protokollet gäller detta också för uppgifter som hämtats in utan att något samtycke funnits. Jag vill dock stryka under att det inte får förekomma att sekretesskyddade uppgifter hämtas in utan samtycke när ett samtycke är en förutsättning för att det ska få ske.

Av journalanteckningarna från den 21 maj 2015 framgår att K.V. vid det tillfället sökte vård av en annan anledning än misshandeln. Vissa besvär efter misshandeln nämns dock också. Av utredningen framgår vidare att K.V. begärt skadestånd för sveda och värk avseende skador som nämns i journalanteckningarna från den 21 maj 2015. Det som nämns i anteckningarna om besvär efter misshandeln kan därför ha haft viss betydelse såväl för åtalsfrågan som för K.V:s skadeståndsanspråk. Jag är dock mer tveksam till vilken betydelse för målet det som i övrigt framgår av journalanteckningarna kan ha haft, men såvitt jag kan bedöma har uppgifterna inte helt saknat betydelse för K.V:s skadeståndsanspråk. Mot bakgrund av förundersökningsledarens skyldighet att se till att förundersökningsprotokollet ger en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet godtar jag att alla journalanteckningar från den 21 maj 2015 togs in i förundersökningsprotokollet.

Avslutningsvis vill jag i denna del framhålla att förundersökningsledaren har ett ansvar för att vidta relevanta åtgärder för att undvika att integritetskänsliga uppgifter sprids. Det kan därför enligt min mening finnas skäl för en polisär förundersökningsledare att, i samband med att förundersökningsprotokollet redovisas till åklagare, uppmärksamma åklagaren på att det finns uppgifter i förundersökningsprotokollet som kan vara integritetskänsliga. Det kan bidra till att minska risken för att integritetskänsliga uppgifter sprids när detta inte är nödvändigt.

Åklagarmyndighetens hantering av uppgifterna i journalanteckningarna

När en polisled förundersökning redovisats till en åklagare ska han eller hon gå igenom förundersökningen och bedöma om det finns förutsättningar att väcka åtal. Finns det inte det ska åklagaren normalt besluta att inte väcka åtal. Om det redovisade materialet är så ofullständigt att ett beslut i åtalsfrågan inte kan fattas kan åklagaren i stället besluta att återuppta förundersökningen och, om det finns förutsättningar för det, besluta att ledningen av förundersökningen ska återgå till polisen. Åklagaren kan även återuppta en förundersökning som innehåller formella brister. (Se Riksåklagarens riktlinjer RÅR 2010:1, Åklagarprövningen av slutdelgivna polisleda förundersökningar.)

I samband med att åklagaren går igenom förundersökningsprotokollet i en polisled förundersökning måste han eller hon vara uppmärksam på om detta innehåller uppgifter som är utan betydelse för målet. Detta gäller särskilt uppgifter som kan vara integritetskänsliga. Sådana uppgifter ska inte förekomma i ett förundersökningsprotokoll. Innehåller protokollet sådana uppgifter är åklagaren enligt min mening skyldig att vidta relevanta åtgärder för att undvika att uppgifterna sprids. Det kan t.ex. finnas anledning för åklagaren att återuppta förundersökningen för att lyfta ut integritetskänsliga uppgifter som saknar betydelse ur förundersökningsprotokollet.

Om förundersökningen inte har varit polisledd ansvarar åklagaren i egen-
skap av förundersökningsledare för att integritetskänsliga uppgifter som saknar
betydelse för målet inte förs in i förundersökningsprotokollet (se bl.a. JO
2016/17 s. 439, dnr 6673-2014).

I det aktuella ärendet fattade Carolyn Westeröd beslut om att väcka åtal. I
likhet med Åklagarmyndigheten anser jag att hon, utifrån de uppgifter som
fanns i förundersökningsmaterialet, inte hade anledning att ifrågasätta att K.V.
samtyckt till att polisen hämtade in de journalanteckningar som tagits in i för-
undersökningsprotokollet. Som framgått ovan har jag gjort bedömningen att
uppgifterna från vårdtillfället den 21 maj 2015 inte helt saknat betydelse för
K.V:s skadeståndsanspråk. Jag godtar därför att Carolyn Westeröd lät uppgif-
terna stå kvar i förundersökningsprotokollet och att hon åberopade journalan-
teckningarna som bevis.

Det är givetvis angeläget att åklagaren även efter att åtal väckts vidtar rele-
vanta åtgärder för att undvika att integritetskänsliga uppgifter sprids. I vissa
situationer kan det därför finnas anledning för en åklagare att uppmärksamma
domstolen på att förundersökningsprotokollet innehåller integritetskänsliga
uppgifter och också aktualisera frågan om en förhandling i domstolen bör hål-
las inom stängda dörrar när uppgifterna läggs fram.

Ärendet avslutas.

Fotografier som använts vid en fotokonfrontation ska tas med i förundersökningsprotokollet om de är av betydelse för utredningen

(Dnr 7381-2015)

Beslutet i korthet: I en förundersökning hade flera förhör hållits där foto-
konfrontationer genomförts. Dokumentation från förhören fanns med i för-
undersökningsprotokollet, men däremot inte fotografierna. Anledningen till
det var att åklagaren inte åberopade fotokonfrontationerna som bevisning
och att han bedömde att fotografierna omfattades av sekretess.

Ett förundersökningsprotokoll ska ge en trogen bild av det som har före-
kommit vid förundersökningen och som har betydelse för målet. I beslutet
uttalar JO att urvalet av vad som ska ingå i protokollet ska göras med beak-
tande av objektivitetsprincipen, och åklagaren måste vara vaksam på att han
eller hon inte väljer bort sådant som från försvarets synpunkt kan framstå
som betydelsefullt. En fotokonfrontation är normalt sett av betydelse för ut-
redningen oavsett resultatet av konfrontationen. Det är knappast möjligt för
en försvarare att värdera utfallet av en fotokonfrontation utan att ha tillgång
till de fotografier som använts. När fotografierna är av betydelse för utred-
ningen finns det inget rättsligt utrymme att avstå från att ta in dem i proto-
kollet, oavsett om de omfattas av sekretess eller ej.

Åklagaren kritiseras för att fotografierna inte togs in i förundersöknings-
protokollet.

Vid JO:s utredning kom det fram att Åklagarmyndigheten saknar riktlinjer för hur en fotokonfrontation ska redovisas. JO förutsätter att man har påbörjat ett arbete för att få till stånd enhetliga rutiner för hela Åklagarmyndigheten.

Bakgrund

Advokaten Reine Nelson var offentlig försvarare för J.A. som var delgiven misstanke om brott i en förundersökning om bl.a. grovt bedrägeri och penningtvättsbrott. Utredningen var omfattande och ett tiotal förhör med fotokonfrontationer hölls med olika personer.

Den 1 oktober 2015 fick Reine Nelson del av det preliminära förundersökningsprotokollet vid en s.k. slutdelgivning. Dokumentation från förhören fanns med i förundersökningsprotokollet, men inte de fotografier som användes vid konfrontationerna.

Den 14 oktober 2015 begärde Reine Nelson hos Åklagarmyndigheten att förundersökningsprotokollet skulle kompletteras med fotografierna och att han skulle få kopior av dem.

I ett beslut den 15 oktober 2015 avlog förundersökningsledaren, kammaråklagaren Fredrik Jönsson, Reine Nelsons begäran. I beslutet angavs följande.

Materialet är inte åberopat som bevisning vid den kommande huvudförhandlingen i Malmö tingsrätt.

Enligt 18 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) gäller sekretess för uppgift i förundersökning i brottmål om det kan antas att framtida verksamhet skadas om uppgiften röjs. Vidare framgår av 35 kap. 1 § OSL att sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden.

Den som är part i ett mål eller ett ärende har enligt grundläggande rättsprinciper rätt att ta del av det material som förekommer i målet eller ärendet (partsinsyn). Förhållandet mellan sekretess och partsinsyn regleras i 10 kap. 3 § OSL och innebär i princip att partsinsynen går före sekretess. Mot denna bakgrund har Reine Nelson och [J.A.] i och för sig rätt att ta del av det efterfrågade materialet. Fråga är om de också har rätt att få ut en kopia av fotokonfrontationen.

I rättsfallet NJA 2008 s. 883, som gällde parts begäran att få ut en bild- och ljudupptagning av ett vittnesförhör som hållits inför domstol, konstaterade Högsta domstolen att det finns visst utrymme för lämplighetsövertväganden beträffande formen för partsinsyn och hur den ska förverkligas i det enskilda fallet. Enligt Högsta domstolen var det med tanke på spridningsrisken för inspelat material inte lämpligt att part fick en kopia av en sekretessbelagd bildupptagning om parten på ett rimligt sätt kan ta del av den på annat sätt, exempelvis genom besök hos en domstol.

I förevarande fall kan Reine Nelson och [J.A.] ta del av fotokonfrontationen genom besök hos polisen i Malmö eller Stockholm och i [J.A:s] fall genom att polisen förevisar materialet på det häkte han för närvarande befinner sig på. Mot denna bakgrund beslutar jag att avslå Reine Nelsons begäran om att få ut fotokonfrontationsunderlaget.

Av samma skäl som ovan, dvs. till skydd för framtida polisiär verksamhet (som kan skadas om fotokonfrontationsunderlaget kommer ut) och till skydd för den enskilde som förekommer i fotokonfrontationsunderlaget beslutar jag att det inte ska ingå i förundersökningsprotokollet, dock att det kommer att hållas tillgängligt vid huvudförhandlingen för eventuell syn.

Av 23 kap. 21 § rättegångsbalken framgår att vad som förekommit av betydelse för utredningen ska ingå i förundersökningsprotokollet och av kommentaren framgår att en fotokonfrontation ska dokumenteras. I förevarande fall har fotokonfrontationen dokumenterats genom att det förhör som hållits i samband med konfrontationen ingår i förundersökningsprotokollet.

Part kan begära överprövning av detta beslut.

Den 16 oktober 2015 väckte Fredrik Jönsson åtal vid Malmö tingsrätt mot J.A. för grovt bedrägeri alternativt grovt penningtvättsbrott.

Den 19 oktober 2015 tog Reine Nelson del av fotografierna på det häkte där J.A. befann sig.

Reine Nelson begärde hos tingsrätten att åklagaren skulle komplettera förundersökningen med fotografierna alternativt att fotografierna skulle lämnas ut till honom. Fredrik Jönsson motsatte sig detta och hänvisade till sitt beslut. Han uppgav att det sätt på vilket han hanterat fotografierna var i enlighet med praxis för hur åklagare och polis, i vart fall i Skåne, hanterar fotokonfrontationer.

I ett beslut den 22 oktober 2015 avslog tingsrätten Reine Nelsons begäran. Tingsrätten konstaterade att det saknades förutsättningar att besluta att förundersökningen skulle kompletteras. Det underlag som hade använts vid fotokonfrontationerna fanns redan i förundersökningsmaterialet, även om det inte hade tagits in i förundersökningsprotokollet. Tingsrätten angav vidare att J.A:s rätt till insyn i förundersökningen var tillgodosedd genom de möjligheter att ta del av underlaget som erbjöds honom och att han inte hade någon rätt till kopior.

Anmälan

I en anmälan till JO förde Reine Nelson fram klagomål mot bl.a. Åklagarmyndigheten, Malmö åklagarkammare, för hanteringen av materialet från fotokonfrontationerna. Han anförde att det var ogörligt att på några timmar vid besöket på häktet jämföra de olika uppsättningarna av fotokonfrontationer vid de olika förhören i den omfattande utredningen. Han framhöll att sekretesskyddet för de personer som förekommer på fotografierna måste vägas mot intresset av att kunna förbereda den misstänktes försvar på bästa sätt och att det många gånger är av central betydelse i en rättegång hur en fotokonfrontation har genomförts.

Utredning

Åklagarmyndigheten (vice riksåklagaren Kerstin Skarp) gav in ett yttrande samt upplysningar från Fredrik Jönsson och chefsåklagaren Ola Sjöstrand, båda vid Malmö åklagarkammare, och områdesansvariga överåklagaren Lisbeth Johansson vid åklagarområde Syd.

Fredrik Jönsson hänvisade till sitt beslut och tillade bl.a. följande.

J.A. blev delvis utpekad i en fotokonfrontation som hölls med en medmisstänkt. Den person som delvis pekade ut honom hade vistats flera timmar i en bil med J.A. Det fanns dessutom annan bevisning i form av telefonsamtal och telefonpositionering som band J.A. till gärningen. Utpekandet hade liten betydelse för utgången i saken. I förundersökningsprotokollet var det antecknat att

fotokonfrontationsförhör hade hållits och hur de förhören gått till. Bestämmelsen i 23 kap. 21 § första stycket rättegångsbalken (RB) om vilka uppgifter som ska ingå i protokollet hade därför följts.

Ola Sjöstrand instämde i Fredrik Jönssons bedömning och uppgav bl.a. att det är en vedertagen praxis bland åklagarna i Malmö att vara mycket försiktig när det gäller spridning av fotokonfrontationer i förundersökningsprotokoll.

Lisbeth Johansson uppgav bl.a. att det saknas såväl lokala och regionala som centrala anvisningar eller riktlinjer för hur en fotokonfrontation ska redovisas efter en förundersökning. Frågan kommer att diskuteras i ledningsgruppen i åklagarområde Syd. Enligt Lisbeth Johansson kan det vara så att den praxis som tillämpas på de samlokaliserade kamrarna i Malmö skiljer sig från övriga kammars praxis. Det kan också vara så att åklagare på samma kammare gör på olika sätt.

Åklagarmyndigheten redogjorde för den rättsliga regleringen på området och gjorde följande bedömning.

I ärendet aktualiseras frågeställningar som rör förundersökningsmaterial, förundersökningsprotokoll, sidomaterial och processmaterial. I min bedömning av ärendet avser jag med förundersökningsmaterial anmälningsuppgifter och förutredningsåtgärder enligt 23 kap. 3 § 3 stycket RB samt allt annat material som samlats in under en förundersökning och som bedöms tillhöra den. Med förundersökningsprotokoll avses i enlighet med 23 kap. 21 § RB det förundersökningsmaterial som ingår i det förundersökningsprotokoll som enligt 45 kap. 7 § RB ges in till rätten när åtal väcks. Sidomaterial är allt förundersökningsmaterial som inte har tagits med i förundersökningsprotokollet. Processmaterial är allt material som åberopas under rättegången.

Reglerna om vad förundersökningsprotokollet ska innehålla återfinns [...] i 23 kap. 21 § RB och 20 § förundersökningskungörelsen (FUK). Dessa bestämmelser innebär sammanfattningsvis att allt som är av betydelse ska ingå i förundersökningsprotokollet. Bedömningen av vad som ska ingå i förundersökningsprotokollet är av central betydelse bl.a. för en rättvis rättegång och bildar även underlag för åtalsfrågans bedömning och för anordnandet av huvudförhandlingen vid domstolen. Vid denna bedömning ställs höga krav på åklagarens objektivitet. Inte bara sådant material som enligt en något snävare åklagarbedömning klart kan sägas vara av betydelse ska tas med utan även sådant material som från den misstänktes och försvararens sida kan vara av betydelse (JO 2007/08 s. 87, 90).

Protokollet är av vikt också för möjligheterna att i efterhand kunna kontrollera att allt gått rätt till under förundersökningen. Det ligger i såväl enskildas som utredningspersonalens intresse att det i efterhand går att slå fast på vilket sätt en utredningsåtgärd vidtagits och vilken betydelse den ska ha i bevishänseende. Protokollet ska ge en trogen och rättvisande bild av allt det som har förekommit i samband med olika utredningsåtgärder. JO har flera gånger betonat vikten av att bestämmelserna om protokollets innehåll noga iakttas. Om en åklagare överväger att inte redovisa dokumentation från förundersökningen i det protokoll som ges in till rätten bör åklagaren 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. Sådant som belyser invändningar som den tilltalade sannolikt kommer att göra, liksom annat som aktualiseras i målet ska inte uteslutas (se bl.a. JO 1964 s. 120, JO 2006-07-07, dnr 2181-2005, JO 1980/81 s. 86 och JO 1998/99 s. 94). Det finns även exempel på kritiska uttalanden från JO när det gäller bristande noggrannhet avseende redovisningar av fotokonfrontationer i förundersökningsprotokoll (JO 1976/77 s. 114 f.).

En s.k. vittneskonfrontation genomförs under en förundersökning i syfte att identifiera en eller flera misstänkta personer och i vart fall i det skede av förundersökningen som den normalt genomförs kan man utgå från att vittneskonfrontationen kan förväntas få betydelse för en framtida bedömning av skuldfrågan. Oavsett om det är en bild-, video- eller personkonfrontation utgörs persongalleriet – bortsett från den misstänkta personen – av personer (figuranter) som är oskyldiga, dvs. inte är eller har blivit föremål för misstanke i den aktuella förundersökningen. När det gäller bildkonfrontationer utgörs själva underlaget oftast av s.k. daktningsfoton samt pass- och körkortsfoton. Den således i ett annat sammanhang fotograferade personen vet normalt inte om att han eller hon förekommer i förundersökningsmaterialet.

Det fotokonfrontationsmaterial som sammanställs och används i förhörssituationer under förundersökningen kan, enligt min mening, generellt anses utgöra material som är av betydelse för förundersökningen. Det gäller särskilt om materialet har haft betydelse för åklagarens bedömning i åtalsfrågan. Även om så inte har skett kan, som ovan nämnts, materialet många gånger utifrån den misstänktes perspektiv anses vara av betydelse. Det nu anförda tar i första hand sikte på förnekade brott. Ett exempel på när en fotokonfrontation inte torde utgöra material som är av betydelse för förundersökningen kan vara när den misstänkte efter en fotokonfrontation har erkänt brott och erkännandet vinner stöd av annan bevisning.

Det är självklart att i vart fall en uppgift om att sådant material har använts under förundersökningen ska antecknas i förundersökningsprotokollet (20 § FUK in fine). När det däremot gäller frågan om fotokonfrontationsmaterialet även ska ingå i förundersökningsprotokollet gör jag utifrån ett sekretessperspektiv följande bedömning.

När det gäller sekretessfrågan vill jag inledningsvis framhålla att ett fotokonfrontationsmaterial normalt inte torde åtnjuta sekretesskydd enligt 18 kap. 1 § OSL, dvs. att sekretess gäller för att inte skada framtida polisärksamhet. Varken det faktiska materialet i ett specifikt ärende eller polisens generella metod eller tillvägagångssätt för att ställa samman materialet torde enligt min uppfattning utgöra skäl för sekretess enligt 18 kap. 1 § OSL.

Beträffande fotografier av enskilda personer, t.ex. pass- och körkortsfoton, gäller sekretess för sådana uppgifter såväl före som under och efter en förundersökning. Nu aktuella sekretessbestämmelser [22 kap. 1 § andra stycket OSL] innehåller ett s.k. omvänt skaderekvisit, vilket innebär att sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften (bilden) kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men.

Frågan är om det kan vara riktigt att utesluta bildmaterial från fotokonfrontationer där pass- och körkortsfotografier används som referensmaterial ur förundersökningsprotokoll av det skälet att bildmaterialet är sekretessbelagt. Typiskt sett skulle det kunna motiveras av det lidande eller men som kan uppstå för personer eller deras anhöriga när personerna utan kännedom härom figurerar på bild i ett förundersökningsprotokoll, kanske till och med av en förhörsperson felaktigt utpekad som gärningsman, och den risk för ytterligare spridning av protokollet och därmed bilden som ett väckt åtal innebär (jfr exempelvis dåvarande Rikspolisstyrelsens uppfattning i denna fråga i Rapporten 2005:2 Vittneskonfrontation).

När sekretess gäller för bildmaterial av detta slag blir frågan hur materialet bör hanteras när det i och för sig kan anses vara så betydelsefullt att det bör ingå i protokollet. Enligt min uppfattning har i sådant fall reglerna i 23 kap. 21 § RB företräde framför sekretessbestämmelserna i OSL. Regleringen i 10 kap. 3 § OSL är alltså inte tillämplig och i vart fall sekretessen enligt 35 kap. 1 § OSL upphör att gälla om uppgifterna lämnas till domstol med anledning av åtal för, som i detta fall, grovt bedrägeri (se 35 kap. 7 och 12 §§ första punkten OSL).

Mot denna bakgrund borde åklagaren låtit fotokonfrontationsmaterialet ingå i förundersökningsprotokollet. Jag får i denna del lägga till att även om en försvarare inte har några formella möjligheter att bestämma förundersökningsprotokollets innehåll hade det funnits goda skäl för åklagaren i detta fall att vara lyhörd för försvararens synpunkter i denna fråga särskilt då några sekretessbestämmelser inte reste några hinder mot försvarets önskemål. Det gäller särskilt som åklagaren själv tycks ha varit av uppfattningen att bilderna haft betydelse för utredningen eftersom åklagaren tog med sig bilderna till huvudförhandlingen i syfte att, som jag förstår, underlätta rättens förståelse för hur identifieringen gått till och/eller för att ha materialet tillgängligt i händelse av eventuella invändningar från försvaret. Genom att låta materialet ingå i förundersökningsprotokollet hade försvaret även haft rätt till kopior på detsamma i enlighet med 23 kap. 21 § RB.

När det sedan gäller Fredrik Jönssons ställningstagande att inte tillställa försvaret kopior på fotokonfrontationsmaterialet gör jag följande överväganden.

Som tidigare anförts regleras den misstänktes partsinsyn i 23 kap. 18 § RB och insynsrätten medför i och för sig inte att den misstänkte också har rätt att få kopior på sidomaterialet. Såsom Högsta domstolen har konstaterat finns ett visst utrymme för lämplighetsöverväganden när det gäller partsinsynen enligt RB (NJA 2008 s. 883). I denna lämplighetsbedömning menar jag att man å ena sidan måste beakta det lämpliga i att en part får en kopia på ett material som han eller hon kan behålla, kopiera eller till och med sprida och å andra sidan beakta partens behov av att i en eller annan form få ta del av materialet, t.ex. genom besök på en polisstation eller genom att få kopior på materialet. I många fall kan nog syftet med det efterfrågade materialet uppnås genom att materialet hålls tillgängligt på en polisstation, t.ex. om parten vill kontrollera urvalet av figuranter. Detsamma torde gälla om materialet och konfrontationsförhören är av begränsad omfattning. Bedömningen kan dock falla annorlunda ut om materialet är omfattande och särskilt om parten behöver materialet i kopiaform för att förbereda sitt försvar och/eller utföra sin talan, t.ex. själv återge materialet som bevisning i domstolen. När det gäller fotokonfrontationsmaterial och härtill hållna förhör måste dessutom den omständigheten beaktas att det generellt kan vara svårt att tillgodogöra sig innehållet i vissa förhör om man inte samtidigt har tillgång till fotokonfrontationsmaterialet (jfr NJA 2008 s. 883 som avsåg ljud- och bildupptagning av förhör).

I det nu aktuella fallet har såväl fotokonfrontationsmaterialet som antalet härtill hållna förhör varit omfattande och mot denna bakgrund anser jag att på det sätt och under de omständigheter som försvaret fått ta del av fotokonfrontationsmaterialet inte har varit fullt tillfredsställande. Försvararens och den misstänktes behov av materialet, så som jag har förstått saken, för att på ett effektivt sätt förbereda försvaret, har därför enligt min uppfattning inte tillgodosetts på ett rimligt sätt. I det här aktuella fallet anser jag därför att Fredrik Jönsson – utifrån sitt ställningstagande att låta fotokonfrontationsmaterialet utgöra sidomaterial – lämpligen borde ha lämnat ut fotokonfrontationsmaterialet i kopiaform till försvaret.

I ett beslut den 10 maj 2017 anförde *JO Renfors* följande.

Rättsliga utgångspunkter

Inledning

Den 1 april 2017 trädde ett antal ändringar i rättegångsbalken (RB) och offentlighets- och sekretesslagen (OSL) i kraft som bl.a. tydliggör och klargör misstänkta rätt till insyn i förundersökningar (se prop. 2016/17:68). I stora delar stämmer ändringarna överens med vad som redan tidigare ansetts vara gällande rätt. Redovisningen nedan hänför sig mot den bakgrunden till de nya bestämmelserna.

Innehållet i ett förundersökningsprotokoll

Vid en förundersökning ska det föras protokoll över det som har förekommit som är av betydelse för utredningen (23 kap. 21 § första stycket RB). Förundersökningsprotokollets huvudsakliga betydelse är att ge åklagaren underlag för bedömningen av åtalsfrågan och för att förbereda målet inför huvudförhandlingen. Utredningsåtgärder, beslut och material som upprättas eller hämtas in under en förundersökning ska dokumenteras löpande. Med termen förundersökningsprotokoll avses normalt inte denna löpande dokumentation. I stället brukar man avse den sammanställning av utredningen som görs i slutet av en förundersökning.

Förundersökningsprotokollet ska ge en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet (se 22 § förundersökningskungörelsen, FUK). Bedömningen av vad som ska ingå i protokollet är av central betydelse för en rättvis rättegång och ställer stora krav på åklagarens objektivitet (se 23 kap. 4 § RB). Såväl sådant som är till fördel som sådant som är till nackdel för den misstänkte ska redovisas. Det som är betydelselöst för utredningen ska inte tas med i protokollet. Det är samtidigt viktigt att uppgifter som ur försvararens synvinkel framstår som betydelsefulla inte väljs bort. (Se t.ex. SOU 2010:14 s. 56, prop. 1994/95:23 s. 83, JO 1964 s. 212 och JO 2007/08 s. 87, särskilt s. 96–97, dnr 2181-2005.)

Det är förundersökningsledaren som har ansvaret för förundersökningen i dess helhet (se 1 a § andra stycket FUK). Förundersökningsledaren bär också det yttersta ansvaret för att slutdelgivningen går rätt till (se JO 2007/08 s. 87, särskilt s. 96).

Den misstänktes rätt till insyn i förundersökningsmaterialet

Den misstänkte och försvararen har rätt att fortlöpande ta del av det som har förekommit vid förundersökningen, i den mån det kan ske utan men för utredningen. De har vidare rätt att begära att förundersökningen kompletteras och i övrigt anföra det som de anser är nödvändigt. Den misstänkte och försvararen ska underrättas om detta och ges skälig tid att lämna synpunkter vid en s.k. slutdelgivning. Åtal får inte beslutas innan detta har skett. (Se 23 kap. 18 § andra stycket och 18 a § första stycket RB.)

Att den misstänkte och försvararen har rätt att fortlöpande ta del av det som har förekommit vid förundersökningen innebär inte att de också har rätt att få kopior av utredningsmaterialet. Det är förundersökningsledaren som avgör på vilket sätt denna insynsrett lämpligen tillgodoses i det enskilda fallet. Inte heller

vid slutdelgivningen finns det någon uttrycklig rätt att få kopior av förundersökningsmaterialet, men vanligen får den misstänkte och försvararen var sitt exemplar av det preliminära förundersökningsprotokollet (se t.ex. JO 1996/97 s. 72, dnr 4276-1994, JO 2007/08 s. 87, särskilt s. 96, och Peter Fitger m.fl., Rättegångsbalken [20 december 2016, Zeteo], kommentaren till 23 kap. 18 §). Vid den tidpunkten anses det inte längre möjligt att med stöd av rättegångsbalkens bestämmelser undanhålla försvaret några uppgifter i förundersökningen. Det gäller oavsett om de har tagits in i ett preliminärt förundersökningsprotokoll eller finns i sidomaterialet. (Se t.ex. SOU 2010:14 s. 66, JO 1964 s. 212, särskilt s. 214, och JO 2007/08 s. 87, särskilt s. 99–100.) Om materialet är mycket omfattande kan förundersökningsledaren i stället välja att den misstänkte och försvararen ges upplysning om hur och när de kan få tillfälle att ta del av materialet i den brottsutredande myndighetens lokaler (se bl.a. JO 1996/97 s. 72, särskilt s. 74, och JO 2007/08 s. 87, särskilt s. 96).

Frågan om den misstänktes rätt till insyn kan begränsas av sekretess har länge varit föremål för skilda uppfattningar. Diskussionen har handlat om den s.k. kollisionsregeln i 10 kap. 3 § första stycket OSL och om denna kan tillämpas på den insyn som följer av rättegångsbalken. Enligt bestämmelsen hindrar inte sekretess att en enskild som är part i ett mål eller ärende hos en 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 om det är av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift inte röjs. Den förhärskande uppfattningen har dock varit att rätten till insyn i en brottsutredning kan begränsas med tillämpning av kollisionsregeln (se t.ex. JO 2016/17 s. 439, dnr 6673-2014, och prop. 2016/17:68 s. 36). Sedan den 1 april 2017 framgår detta av 23 kap. 18 § andra stycket och 18 a § andra stycket RB.

Bestämmelser om sekretess kan aldrig begränsa en parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter som läggs till grund för ett avgörande i ett mål eller ärende. Detta följer av 10 kap. 3 § andra stycket OSL. Det material som är av betydelse för åklagaren som underlag för ställningstagandet i åtalsfrågan är i praktiken normalt detsamma som det preliminära förundersökningsprotokollet och den bevisning som åklagaren överväger att åberopa om han eller hon beslutar att väcka åtal. Det underlaget anses utgöra sådana omständigheter som läggs till grund för ett sådant avgörande som avses i 10 kap. 3 § andra stycket OSL, och som alltså aldrig kan hemlighållas för den misstänkte. (Se JO 2016/17 s. 387, dnr 1136-2015, och SOU 2010:14 s. 95.)

Så snart åtal har beslutats har den misstänkte och försvararen rätt att på begäran få ett exemplar av förundersökningsprotokollet. Om en offentlig försvarare har förordnats för den misstänkte ska protokollet utan särskild begäran lämnas eller sändas till försvararen. (Se 23 kap. 21 a § första stycket RB.) Någon begränsning av rätten att ta del av förundersökningsprotokollet får inte ske av sekretessskäl (se 23 kap. 18 a § andra stycket RB, 10 kap. 3 a § första stycket 1 OSL, prop. 2016/17:68 s. 65, och Berggren, Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), kommentaren till 10 kap. 3 §, Karnov 2017-01-01).

Bedömning

Av utredningen framgår att den aktuella förundersökningen var mycket omfattande och att det hade hållits flera förhör där fotokonfrontationer genomförts. Dokumentation från förhören fanns med i förundersökningsprotokollet, men inte fotografierna. Några andra uppgifter om personerna på fotografierna fanns inte heller i protokollet. Förundersökningsledaren Fredrik Jönsson har uppgett att han inte tog med fotografier eller andra uppgifter i förundersökningsprotokollet eftersom han inte återopade fotokonfrontationerna som bevisning i målet och eftersom han bedömde att uppgifterna omfattades av sekretess.

Som framgått ovan ska förundersökningsprotokollet ge en trogen bild av det som har förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet. Urvalet ska göras med beaktande av objektivitetsprincipen och undersökningsledaren måste vara vaksam på att han eller hon inte väljer bort sådant som från försvarrets synpunkt kan framstå som betydelsefullt. En fotokonfrontation är normalt sett av betydelse för utredningen oavsett resultatet av konfrontationen (se JO 1976/77 s. 114 och även JO 2009/10 s. 111). Det är knappast möjligt för en försvarare att värdera utfallet av en fotokonfrontation utan att ha tillgång till de fotografier som använts. De övriga uppgifter om personerna på fotografierna som kan finnas i förundersökningsmaterialet är däremot sällan av betydelse, vare sig ur åklagarens eller ur försvarrets synvinkel.

Mot denna bakgrund anser jag att de fotografier som användes vid konfrontationerna var av betydelse för den nu aktuella utredningen. Det har därför inte funnits något rättsligt utrymme för att avstå från att ta in dem i protokollet, oavsett om de omfattades av sekretess. Jag instämmer alltså i Åklagarmyndighetens bedömning att fotografierna borde ha tagits in i förundersökningsprotokollet.

Vid slutdelgivningen får den misstänkte och försvararen vanligen ett exemplar av det preliminära förundersökningsprotokollet. Detta innehåller normalt de uppgifter som ska finnas med i det slutliga protokollet och som den misstänkte och försvararen har rätt att få egna exemplar av. Om fotografierna hade tagits med i protokollet hade alltså Reine Nelson vid slutdelgivningen, eller i vart fall när åtal väcktes, fått egna kopior av dem.

Det är av stor betydelse för den misstänktes möjligheter att effektivt försvara sig att åklagaren är lyhörd för försvararens önskemål om att få ta del av materialet i en förundersökning och inte i onödan försvårar försvararens arbete. I detta fall lät Fredrik Jönsson Reine Nelson ta del av fotografierna i häktets lokaler, och de fanns tillgängliga under huvudförhandlingen. Det har vidare kommit fram att Fredrik Jönsson tycks ha agerat i enlighet med en rutin som varit allmänt tillämpad åtminstone av vissa åklagare i Malmö. Jag kan emellertid inte bortse från att Fredrik Jönssons agerande har stått i strid med bestämmelsen om vad ett förundersökningsprotokoll ska innehålla och att det också har orsakat Reine Nelson onödiga svårigheter vid förberedelserna av J.A:s försvar. Fredrik Jönsson ska därför kritiserats för att han inte tog in fotografierna i förundersökningsprotokollet.

Av Lisbeth Johanssons upplysningar framgår att Åklagarmyndigheten saknar riktlinjer för hur en fotokonfrontation ska redovisas och att frågan kommer

att diskuteras i ledningsgruppen i åklagarområde Syd. Jag ser naturligtvis positivt på detta och förutsätter att man har påbörjat ett arbete för att få till stånd enhetliga rutiner för hela Åklagarmyndigheten.

Fredrik Jönssons hantering av fotografierna aktualiserar också frågan om det finns någon ovillkorlig rätt för en misstänkt och dennes försvarare att få kopior av sidomaterialet i en förundersökning. Bland annat den saken har behandlats i den ovan nämnda propositionen om misstänkts rätt till insyn i förundersökningar, och en ny bestämmelse som reglerar detta har införts (se 23 kap. 21 a § andra stycket RB). Mot den bakgrunden finns det inte anledning för mig att gå in på den frågan.

Ärendet avslutas.

Skatt och folkbokföring

Skäligt rådrum för yttrande över en revisionspromemoria

(Dnr 7220-2015)

Beslutet i korthet: Ett ombud begärde anstånd med yttrande över en revisionspromemoria. Skatteverket medgav inte anstånd. I sitt yttrande till JO förklarade Skatteverket att beslutet byggde på en samlad bedömning utifrån beloppets storlek och det tillvägagångssätt som bolaget tillämpat för att undgå beskattning. JO konstaterar att påståenden från Skatteverket om ett högt undandraget belopp och ett särskilt förslaget tillvägagångssätt normalt inte bör föranleda särskild restriktivitet vid bedömningen av vad som är skäligt rådrum. JO anser att man tvärtom skulle kunna hävda att ju högre belopp det är fråga om och ju mer förslaget den skattskyldiges handlande påstås ha varit, desto mer tid behövs för att bemöta påståendena.

Anmälan

I en anmälan framförde Johanna H. klagomål mot Skatteverket. Hon uppgav bl.a. följande:

Skatteverket inledde under våren 2015 ett revisionsärende mot ett bolag som hon var ombud för. Hon hade löpande kontakt med Skatteverket under hela utredningstiden. I mitten på juni 2015 var hon i kontakt med den för ärendet ansvariga skatterevisorn som då inte kunde meddela när revisionspromemorian beräknades vara klar. Den 3 juli 2015 kontaktade skatterevisorn henne per telefon och meddelade att revisionspromemorian i ärendet skulle skickas ut och att bolaget skulle komma in med svar senast den 16 juli 2015. Hon bad om anstånd eftersom det var mitt i semestertider och för att hon behövde tid att få fram underlag från klienten som också var på semester. Skatterevisorn medgav dock inte anstånd. Hon var även i kontakt med skatterevisorns chef som vidhöll att anstånd inte kunde ges.

Den 7 juli 2015 mottog hon revisionspromemorian och samma dag skickade hon, via e-post till skatterevisorn och dennes chef, en ny begäran om anstånd till den 31 juli 2015. Som svar fick hon dock meddelanden om att mottagarna var på semester till den 10 augusti 2015 respektive den 12 augusti 2015. Den 9 juli 2015 begärde hon på nytt anstånd till den 14 augusti 2015. Som motivering till anståndet uppgav hon följande:

Jag talade med Sabina K. under juni månad och då framgick inte att revisionspromemorian skulle skickas ut under semestertid och Sabina kunde inte säga när i tid så skulle ske. Däremot tog undertecknad upp att om de hade för avsikt att översända den att de även beaktar kommande sommarledighet för såväl ombud som för klienten. Jag mottog revisionspromemorian den 7 juli, vilket även meddelats er. Genom telefonkontakt den 3 juli framkom att ni avsåg skicka den per post den dagen. Den faxades även till advokatfirman men eftersom jag inte var på kontoret och det var ett så skrymmande dokument (130 sidor) kunde jag inte ta del av doku-

mentet förrän under tisdagen den 7 juli. För att besvara revisionspromemorian behövs inhämtas dokument från Irak samt av klienten. Vidare behövs rimlig tid att upprätta en svarsskrift. Anledningen till att Skatteverket vill påskynda hanteringen som har utrett bolaget sedan april och där beslut enligt betalningssäkringsärendet senast ska meddelas i oktober framstår som oklar. Inget årsskifte finns att ta hänsyn till, beloppen har redan betalningssäkrats och överförts till KFM enligt överenskommelse samt delar avser inkomstår 2014, för vilken inkomstskatt normalt inte ska regleras förrän under 2016. Frågorna är komplexa och beloppet är av betydande storlek. Frågan om arbetsgivaravgifter har inte vid någon tidpunkt diskuterats. Under sommarsemester beviljas normalt sett anstånd eftersom det anses rimligt. Det följer av JO som uttalat sig i frågan vid ett antal tillfällen.

Den 10 juli 2015 fick hon svar från Skatteverket att anstånd inte beviljades.

Utredning

JO uppmanade Skatteverket att lämna upplysningar om och yttra sig över vad Johanna H. hade framfört i sin anmälan.

Skatteverket, genom sektionschefen Cecilia Asker, yttrade följande:

Utredning

Skatteverket har utrett ärendet varvid bl.a. följande framkommit.

Skatteverket inledde den 15 april 2015 en revision på ett bolag som Johanna H. är ombud för. Revisionen påbörjades i samband med en bevis-säkring. Förvaltningsrätten beslutade den 1 juni 2015 om betalningssäkring på totalt 8,3 miljoner kronor avseende mervärdesskatt och arbetsgivaravgifter för beskattningsåren 2013 och 2014. Av den förhandspromemoria som bifogades Skatteverkets ansökan om betalningssäkring framgår att bolaget genom att använda sig av osanna fakturor från ett närstående bolag dragit av för mycket ingående mervärdesskatt med 7,5 miljoner kronor och att arbetsgivaravgifter redovisats med ett för lågt belopp om 4,7 miljoner kronor. Den undanhållna skatten beräknades till 12,2 miljoner kronor.

Johanna H. begärde den 2 juni 2015 att få ta del av förhandspromemorian och Skatteverket överlämnade den till henne den 3 juni 2015 via fax.

I revisionsärendet finns ingen notering om att Johanna H. i mitten av juni skulle ha tagit kontakt med skatterevisorn och frågat om revisionspromemorian var på gång. Däremot framgår det av en tjänsteanteckning den 25 juni 2015 att skatterevisorn meddelat Johanna H. att Skatteverket inom de närmaste veckorna skulle skicka ut revisionspromemorian. Johanna H. framförde önskemål om att få marginal med svarstiden eftersom hon skulle ha fem veckors semester med början den 13 juli.

Skatterevisorn tog kontakt med Johanna H. den 3 juli 2015 med information om att revisionspromemorian skulle skickas ut samma dag med en svarstid senast den 16 juli 2015.

På grund av ärendets karaktär hade beslutet om svarstid inte fattats av skatterevisorn utan av kontorsledningen. Bolaget hade utfärdat osanna fakturor och därigenom inte redovisat mervärdesskatt och arbetsgivaravgifter med stora belopp (drygt 14 miljoner). När det både är fråga om stora belopp och osanna fakturor finns det en risk för att verksamheten överförs till annat bolag eller att bolaget försätts i konkurs. Det är därför viktigt att Skatteverket, så långt det är möjligt, säkerställer att betalning sker av statens fordran. Ju tidigare en skatt förfaller till betalning desto större är möjligheten att staten får in den skatt som har undanhållits.

Eftersom beslutet om svarstid hade fattats av kontorsledningen ville Johanna H. tala med en chef och skatterevisorn hänvisade henne till sektionschefen. Skatterevisorn föreslog att revisionspromemorian också kunde faxas till Johanna H., vilket hon ville.

Revisionspromemorian, som omfattade 21 sidor med drygt 100 bilagor, skickades både per brev och per fax till Johanna H. den 3 juli 2015. Den förhandspromemoria som hade överlämnats till Johanna H. den 2 juni 2015 omfattade i stort samma sak som framgår av revisionspromemorian. I revisionspromemorian fanns det dock ytterligare osanna fakturor om totalt 6 miljoner kronor till ett annat närstående företag. Den undanhållna mervärdesskatten och arbetsgivaravgifterna beräknades för dessa fakturor till 2 miljoner kronor. Upplägget var detsamma i båda typerna av fakturor från de två närstående företagen. Frågeställningen om osanna fakturor hade alltså varit känd för bolaget och Johanna H. i en månad innan revisionspromemorian skickades ut.

Skatterevisorn skickade samma dag som revisionspromemorian skickades, dvs. den 3 juli 2015, ett meddelande via e-post till Johanna H. med kontaktuppgifter till sektionschefen. I meddelandet hänvisar skatterevisorn också till en kollega eftersom hon själv skulle gå på semester.

Johanna H. kontaktade samma dag sektionschefen. Av den tjänsteanteckning som upprättades vid samtalet framgår bl.a. att Johanna H. kunde komma in med erinringar på revisionspromemorian via e-post den 17 juli 2015 och att originalet kunde komma in veckan därpå. Av tjänsteanteckningen framgår vidare att sektionschefen informerade Johanna H. om att en svarstid om 14 dagar på en revisionspromemoria var praxis. Skatteverket medgav inget anstånd med motiveringen att det inte tillkommit något nytt i utredningen i förhållande till den tidigare upprättade förhandspromemorian och att skatterevisorn och beslutssamordnaren haft löpande kontakt i sakfrågorna med Johanna H.

Johanna H. skickade den 7 juli 2015 via e-post en begäran om anstånd fram till den 31 juli till sektionschefen, skatterevisorn och skatterevisorns kollega [...]. Johanna H. uppger i skrivelsen till JO att bolaget inte skulle ha fått något skriftligt svar på detta mail. Av en tjänsteanteckning framgår att skatterevisorns kollega samma dag per telefon har meddelat Johanna H. att bolaget inte fick förlängd svarstid.

Johanna H. skickade den 9 juli 2015 en ny begäran om anstånd till sektionschefen, skatterevisorn och skatterevisorns kollega. I begäran har Johanna H. utvecklat sin argumentering för att få anstånd [...].

Skatteverket informerade Johanna H. via e-post den 10 juli 2015 att Skatteverket inte hade ändrat sin ståndpunkt om anstånd.

Johanna H. kom den 16 juli 2015 in med synpunkter på revisionspromemorian.

Skatteverket fattade beskattningsbeslut i enlighet med revisionspromemorian den 23 juli 2015. I beslutet har Skatteverket beaktat bolagets synpunkter. Bolaget har överklagat Skatteverkets beskattningsbeslut till förvaltningsrätten som ännu inte har avgjort ärendet.

Skatteverket beslutade samtidigt att avslå bolagets begäran om ersättning för ombud, biträde och utredning.

Bestämmelser m.m.

Bestämmelser om Skatteverkets kommunikationsskyldighet finns i 40 kap. 1 – 4 §§ skatteförfarandelagen (2011:1244) och i 17 § förvaltningslagen (1986:223). Några bestämmelser om svarstid finns dock inte.

Av Skatteverkets revisionsrutiner framgår att svarstiden normalt ska sättas två veckor efter beräknat mottagande av promemorian. Det är revisorn som efter samråd med beslutssamordnaren, dvs. den som ska fatta

Skatteverkets beskattningsbeslut, beviljar anstånd med att lämna synpunkter.

Av rutinen framgår vidare att det i vissa fall kan vara befogat att inte medge förlängd svarstid, t.ex. om längre svarstid påverkar ärendets fortsatta handläggning såsom förankring hos särskild kvalificerad beslutsfattare eller att efterbeskattning enligt skatteförfarandelagen/skattebetalningslagen eller eftertaxering enligt taxeringslagen aktualiseras.

Av rutinen framgår också att den reviderade alltid ska meddelas om förlängd svarstid medgetts eller inte och att detta kan ske skriftligt eller muntligt. Om den reviderade meddelas muntligt ska en tjänsteanteckning upprättas.

Bedömning

Revisionspromemorian överlämnades både via fax och via post till Johanna H. den 3 juli 2015. Det har inte kommit fram annat än att faxet kom fram samma dag. Att Johanna H. själv inte tog del av revisionspromemorian förrän den 7 juli kan Skatteverket bara beklaga. Genom att Skatteverket faxade revisionspromemorian till Johanna H. den 3 juli och meddelat henne att det gick bra komma in med synpunkter via e-post senast den 17 juli blev svarstiden den normala, dvs. 14 dagar.

Förhandspromemorian omfattade samma sak och samma frågeställning som den slutliga revisionspromemorian. Frågeställningen om osanna fakturor bör därför inte ha varit okänd för Johanna H. eftersom hon hade tagit del av förhandspromemorian en månad innan revisionspromemorian skickades ut. Skatterevisorn och beslutssamordnaren hade dessutom haft löpande kontakt med Johanna H. under revisionen.

Vid samtliga tillfällen som Johanna H. har begärt anstånd har hon fått muntligt eller skriftligt svar av Skatteverket. Vid de tillfällen som Skatteverket har lämnat muntliga svar har en tjänsteanteckning upprättats.

Skatteverkets avslag på Johanna H:s begäran att få förlängd svarstid med 14 dagar fram till den 31 juli 2015 kan uppfattas som alltför försiktig, inte minst med tanke på att det var semestertider. Orsaken var dock, som tidigare har nämnts, att Skatteverket så fort som möjligt ville fatta beskattningsbeslut för att därigenom säkerställa att staten skulle få in den oredovisade skatten.

Det bör även framhållas att om Johanna H. hade kommit in med ytterligare synpunkter efter den 16 juli, men innan något beskattningsbeslut hade fattats, hade Skatteverket också beaktat dessa i beslutet.

Skatteverket har hållit Johanna H. informerad om semestrar och vilka som var i tjänst under första halvan av juli. E-posten hade för berörda tjänstemän varit delegerad, vilket innebär att det alltid har funnits någon i tjänst som har kunnat handlägga en inkommen skrivelse.

Sammanfattningsvis har Skatteverket följt gällande rutiner. Besluten om svarstid och att inte ge anstånd med att lämna svar har i detta fall byggt på en samlad bedömning utifrån beloppets storlek och det tillvägagångssätt som bolaget tillämpat för att undgå beskattning.

Johanna H. kommenterade yttrandet och uppgav bl.a. följande:

I Skatteverkets yttrande redogörs för ett betalningssäkringsärende och den förhandspromemoria som låg till grund för Skatteverkets ansökan om betalningssäkring. Ett betalningssäkringsärende är dock inte detsamma som själva skatteärendet. Det är två skilda processer som löper parallellt och hanteras och regleras av helt olika bestämmelser. Av relevans noteras vidare att förhandspromemorian i betalningssäkringsärendet uppgick till åtta sidor vilket ska jämföras med revisionspromemorian om totalt 126 sidor inklusive bilagor. Det kan

svåriligen motiveras såväl i kvalitets- som i kostnadshänseende att i förväg upprätta ett svar på ett kommande övervägande om beslut som man ännu inte tagit del av. Av Skatteverkets egna revisionsrutiner framgår att svarstiden normalt ska sättas två veckor efter beräkning av mottagande av promemorian. Även om promemorian skulle ha mottagits per fax den 3 juli 2015, vilket inte skedde och som kommunicerades med Skatteverket, räcker likväl inte svarsfristen den 16 juli 2015. Skatteverket anför att på grund av ärendets karaktär hade beslutet om svarstid inte fattats av revisorn utan av kontorsledningen. Detta visar med tydlighet komplexiteten i ärendet vilket borde beaktats även i svarsfristen för den enskilde. Skatteverket anför att anledningen var att de så snart som möjligt ville fatta beslut för att säkerställa att få in den enligt Skatteverket oredovisade skatten. Merparten av den senare påförda skatten hade emellertid betalnings-säkrats och reglerats redan innan. Resterande del av den enligt beslutet påförda skatten hade oaktat beslut genom den skattskyldiges egen försorg reglerats i mitten av augusti eftersom de fakturor som ifrågasattes krediterades före juni månads utgång och redovisades i augusti månads skattedeclaration. Detta blev känt för Skatteverket den 3 juli 2015. Det som Skatteverket uppgett om att ärendet gäller s.k. osanna fakturor är felaktigt. Skatteverket har fått korrigera detta i sitt omprövningsbeslut.

I ett beslut den 15 december 2016 anförde *JO Lindström* följande.

Bedömning

Skatteverket skickade den 3 juli 2015 en revisionspromemoria till Johanna H. för yttrande. Handlingarna skickades både med post och med fax. Synpunkter på promemorian skulle ha kommit in till Skatteverket senast den 16 juli 2015. I telefonsamtal med Skatteverket den 3 juli 2015 begärde Johanna H. anstånd med att komma in med synpunkter. Skatteverket har uppgett att Johanna H. då fick besked om att hon kunde komma in med ett yttrande via e-post den 17 juli 2015 och att originalet kunde komma in veckan därpå. Den 7 juli 2015 begärde Johanna H. anstånd till den 31 juli 2015 och den 9 juli 2015 begärde hon anstånd till den 14 augusti 2015. Skatteverket medgav inte anstånd. Synpunkter på revisionspromemorian kom in till Skatteverket den 16 juli 2015 och den 23 juli 2015 meddelade Skatteverket ett omprövningsbeslut i ärendet.

Enligt 40 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244), SFL, får ett ärende inte avgöras till nackdel för den som ärendet gäller utan att denne har fått tillfälle att yttra sig i ärendet. Den skattskyldiges svarsfrist bör bestämmas så att den skattskyldige får skäligt rådrum. Fristen måste naturligtvis variera efter ärendets art och materialets omfattning (jämför Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 3 uppl. 2010 s. 204). Av utredningen framgår att svarstiden i revisionsärenden normalt sätts till två veckor efter beräknat mottagande av promemorian. Jag har inga invändningar mot den rutinen, som också tillämpades i det nu aktuella fallet.

Om den skattskyldige begär anstånd med att yttra sig måste Skatteverket emellertid på nytt överväga om den svarsfrist som bestämts är tillräckligt lång eller om den behöver förlängas för att den skattskyldige ska få skäligt rådrum för att yttra sig. När Johanna H. den 9 juli 2015 begärde anstånd med att yttra

sig till den 14 augusti åberopade hon förutom att det var semestertider att hon måste inhämta dokument från Irak och från klienten samt att hon behövde rimlig tid för att upprätta en svarsskrift.

De skäl som Johanna H. åberopade var enligt min mening av den beskaffenheten att de borde ha föranlett anstånd om det inte fanns starka skäl som talade i annan riktning. Skatteverket har i sitt yttrande till JO sammanfattningsvis skrivit att beslutet att inte ge anstånd byggde på en samlad bedömning utifrån beloppets storlek och det tillvägagångssätt (osanna fakturor) som bolaget tillämpat för att undgå beskattning. Enligt min mening bör emellertid påståenden från Skatteverket om ett högt undandraget belopp och ett särskilt förslaget tillvägagångssätt normalt inte föranleda särskild restriktivitet vid bedömningen av vad som är skäligen rådru. Tvärtom skulle man kunna hävda att ju högre belopp det är fråga om och ju mera förslaget den skattskyldiges handlande påstås ha varit, desto mera tid behövs för att bemöta påståendena.

Allmänt sett är det naturligtvis bra att Skatteverket strävar efter att driva ärendena framåt och att meddela beslut snabbt. Jag anser emellertid att Skatteverket i det nu aktuella fallet borde ha gett Johanna H. det anstånd som hon begärde.

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

Med den kritik som ligger i det ovensagda avslutas ärendet.

Socialförsäkring

Försäkringskassan har under utredningen av ett ärende om försäkringstillhörighet begärt in dels utredningsmaterial från en bank utan att ha haft stöd för det, dels uppgifter för tid som inte omfattades av utredningen

(Dnr 2031-2015)

Beslutet i korthet: I en anmälan till JO framfördes klagomål mot Försäkringskassans åtgärd att begära in utredningsmaterial från en bank under utredningen av ett ärende om försäkringstillhörighet.

Vid granskningen av det aktuella ärendet kom fram att Försäkringskassan hade begärt in uppgifter från en bank med hänvisning till bestämmelserna om uppgiftsskyldighet i 110 kap. 31 och 33 §§ socialförsäkringsbalken trots att dessa inte var tillämpliga. Begäran avsåg dessutom en lång tidsperiod utöver den som omfattades av Försäkringskassans utredning.

I ärendet hos JO aktualiseras frågor om Försäkringskassans befogenheter att begära in uppgifter från andra än en part. Vidare betonas vikten av att det i varje enskilt fall görs en noggrann avvägning mellan den enskildes krav på integritet och behovet av utredning samt att inriktningen alltid måste vara att inte hämta in mer kompletterande utredning än vad som krävs för att kunna göra en korrekt försäkringsmässig bedömning.

I beslutet konstateras att det förhållandet att utredningsmaterialet begärdes in med stöd av 110 kap. 33 § socialförsäkringsbalken gav banken signalen att den var skyldig att lämna ut de uppgifter som Försäkringskassan begärde och att det till följd av detta aldrig prövades i vilken utsträckning de efterfrågade uppgifterna lämpligen borde ha lämnats ut. JO uttalar att den enskildes krav på integritet därigenom förbisågs. Vidare konstaterar JO att åtgärden att begära kontoutdrag för en lång period utöver den tid som var aktuell för Försäkringskassans utredning innebar ett omotiverat integritetsintrång. Försäkringskassan får allvarlig kritik för sitt felaktiga agerande.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 9 april 2015 klagade jur.kand. Sebastian Utterström på Försäkringskassans handläggningsåtgärder under utredningen av ett ärende om en enskilds försäkringstillhörighet i vilket han biträtt den enskilde. Sebastian Utterström anförde bl.a. följande:

Under hösten 2014 blev hans klient F.W. kontaktad av Försäkringskassan som meddelade att myndigheten utredde om hon varit bosatt i Sverige och omfattats av svensk socialförsäkring sedan 2007, samt att hon eventuellt kunde bli återbetalningsskyldig för de utbetalningar av föräldrapenning, barnbidrag och flerbarnstillägg som hon mottagit sedan dess. F.W. motsatte sig en eventuell återbetalningsskyldighet eftersom hon menade att hon inte hade vistats utom-

lands på ett sådant sätt som skulle kunna innebära att hennes hemvist hade ändrats förrän hon flyttade till USA under våren 2011. Vidare motsatte sig F.W. återbetalningsskyldighet av den anledningen att hon hade ringt till Försäkringskassan i maj 2011 och informerat om den förestående flytten samt bett att kassan skulle stoppa framtida utbetalningar av barnbidrag. Det telefonsamtalet diariefördes dock aldrig, och myndigheten har därför nekat till att det skett.

Under utredningen av frågan om F.W:s försäkringstillhörighet begärde Försäkringskassan in kontoutdrag från F.W:s privata bankkonto i Handelsbanken för perioden den 1 januari 2007–30 maj 2014. På den blankett som Försäkringskassan använde vid sin begäran hänvisade myndigheten till bestämmelsen i 110 kap. 33 § socialförsäkringsbalken, SFB. I den bestämmelsen anges att exempelvis banker på begäran ska lämna uppgifter till Försäkringskassan i ärenden om äldreförsörjningsstöd, bostadsbidrag och bostadstillägg, dvs. om andra förmåner än dem som i förevarande fall skulle kunna omfattas av ett eventuellt återkrav. Försäkringskassan har således saknat direkt lagstöd för den åtgärd som vidtagits gentemot F.W. Dessutom har myndigheten gått utöver vad som kan anses proportionerligt och behövligt genom att myndigheten har inhämtat uppgifter om kontohändelser som gått utöver den tid som varit aktuell för utredning.

Till anmälan bifogades en kopia av den blankett (FK3091) som Försäkringskassan sänt till Handelsbanken vid sin begäran om kontoutdrag avseende F.W:s konto. I blanketten anges att myndigheten med stöd av 110 kap. 31 och 33 §§ SFB begär kontoutdrag från F.W:s konto för perioden den 1 januari 2007–30 maj 2014 och att uppgifterna är nödvändiga för att rätt beslut ska kunna fattas. Under rubriken Information om ärendet anges att Försäkringskassan håller på att utreda om F.W. har varit bosatt i Sverige fr.o.m. januari 2007.

Utredning

Försäkringskassans handlingar i ärendet hämtades in och granskades. Av handlingarna framgick bl.a. att de förmåner som varit aktuella i utredningen om F.W:s försäkringstillhörighet som längst hade betalats ut t.o.m. den 31 maj 2012.

Ärendet remitterades därefter till Försäkringskassan som uppmanades att yttra sig över det som Sebastian Utterström anförde. I ett remissvar den 29 juli 2015 anförde Försäkringskassan följande:

Utredning

Den 17 mars 2014 kom ärendet in till avdelningen för Gemensamma försäkringsfrågor, verksamhetsområde Försäkringstillhörighet (GFF) från verksamhetsområde Kontroll, där utredning pågått sedan den 15 november 2013.

Den 9 september 2014 skickade Försäkringskassan en kommunikering till F.W. med bedömningen att hon inte omfattats av svensk socialförsäkring från och med den 11 februari 2007 baserat på de uppgifter som inkommit, vilket kunde påverka hennes rätt till förmåner från Försäkringskassan.

Den 29 september 2014 ringde F.W. och meddelade att hon skulle skicka in handlingar som styrkte att hon hade varit bosatt i Sverige under aktuell period. Försäkringskassan informerades då F.W. om att sådana handlingar till exempel kunde vara bankkontoutdrag. Samma dag skickade Försäkringskassan begäran om kontoutdrag för perioden den 30 december 2006 [rätteligen den 1 januari 2007, JO:s anm.]–30 maj 2014 till Handelsbanken. I den blankett (FK3091) som användes vid förfrågan angavs att begäran om uppgifter gjordes med stöd av 110 kap. 31 och 33 §§ SFB.

Den 16 oktober 2014 hade både enhetschef och specialist telefonkontakt med F.W. och informerades henne om vad som gällde vid längre utlandsvistelser samt förtydligade att Försäkringskassan utredde om F.W. hade varit bosatt i Sverige sedan 2007. F.W. uppgav då att hon bland annat hade begärt ut handlingar från sjukvården i Sverige och tidigare anställningsavtal som skulle styrka hennes bosättning i Sverige. F.W. uppmanades att skicka in dessa handlingar. I samtalet informerades F.W. om att Försäkringskassan hade fått ut kontoutdrag från Handelsbanken som visade på långa perioder med transaktioner i USA. Försäkringskassan uppmanade F.W. att tänka tillbaka och se om det fanns en förklaring vad gällde uttagen. Avslutningsvis uppgav F.W. att hon ville ha en annan utredare än T.N., vilket tillgodosågs.

Den 23 oktober 2014 skickade Försäkringskassan en ny kommunikering till F.W., baserad på de uttag i Sverige respektive USA som framgick av kontoutdragen. I kommunikeringen förklarade Försäkringskassan att F.W. inte bedömdes omfattas av svensk socialförsäkring från och med den 27 augusti 2007, då F.W. hade vistats större delen av tiden därefter i USA.

Den 12 december 2014 kom en skrivelse in från F.W:s ombud Sebastian Utterström med e-post tillsammans med fullmakt att företräda F.W. Med anledning av skrivelsen kontaktade Försäkringskassan den 9 januari 2015 ombudet med frågan om F.W. avsåg att skicka in kompletterande uppgifter. Sebastian Utterström uppgav att det inte var aktuellt för närvarande, utan att F.W. genom skrivelsen endast ville ge sin syn på saken.

Eftersom F.W. inte hade kommit in med handlingar som styrkte hennes bosättning i Sverige, och via ombud även hade meddelat att hon inte avsåg att skicka in sådana handlingar, tog Försäkringskassan ställning till F.W:s försäkringstillhörighet den 14 januari 2015. F.W. bedömdes inte omfattas av svensk socialförsäkring från och med den 4 januari 2009. [– – –] Ärendet överlämnades till verksamhetsområde Återbetalning för beslut.

Försäkringskassans slutsatser

Enligt 110 kap. 14 § SFB får handläggande myndighet, då det behövs för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av socialförsäkringsbalken göra förfrågan till den som kan antas kunna lämna behövliga uppgifter. Det är den bestämmelsen som borde ha använts i ärendet.

Försäkringskassan har i stället begärt in uppgifter från Handelsbanken med hänvisning till 110 kap. 31 och 33 §§ SFB och för en period som sträcker sig längre än vad som är relevant för utredningen. Var och en av dessa omständigheter innebär att Försäkringskassan har agerat felaktigt mot F.W.

110 kap. 33 § SFB får bara användas för förfrågningar avseende vissa i bestämmelsen utpekade förmåner, som inte var aktuella i utredningen om F.W:s försäkringstillhörighet. Om Försäkringskassan hade hänvisat till rätt lagrum, dvs. 110 kap. 14 § SFB, hade Handelsbanken inte fått signalen att banken var skyldig att lämna ut uppgifterna, utan hade själv haft att avgöra lämpligheten i detta. Att uppgifter dessutom begärdes för en för lång period innebär i sig ett omotiverat integritetsintrång.

För att förebygga att liknande fel upprepas har all personal inom avdelningen GFF uppmärksammats på att vid eventuella förfrågningar till bank eller penninginstitut för utredning av försäkringstillhörighet ska hänvisning

göras till 110 kap. 14 § SFB, samt att sådana förfrågningar inte får avse annan period än den som behövs för utredningen.

En kontrollutredning innebär alltid ett visst integritetsintrång för den vars förhållanden utreds. De regler som gäller för myndigheternas handläggning är dock till för att hålla sådana intrång på en rimlig och rättssäker nivå, varför det naturligtvis är mycket viktigt att reglerna följs. Som framgår ovan har Försäkringskassan i det här fallet gjort fel i två hänseenden och beklagar därför de olägenheter som F.W. kan ha drabbats av på grund av dessa felaktigheter.

Sebastian Utterström kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 25 oktober 2016 anförde *chefsJO Rynning* följande.

Bedömning

Allmänna utgångspunkter

Försäkringskassan ska säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs inom socialförsäkringen. Detta är myndighetens uppgift enligt dess instruktion. Vid fullgörandet av denna uppgift ingår att kontrollera och utreda ärenden där Försäkringskassan av olika skäl misstänker att en försäkrad har fått eller försökt få ersättning utan att ha rätt till den. För att allmänhetens förtroende för myndighetens objektivitet inte ska rubbas är det viktigt att Försäkringskassans utredningar bedrivs på ett opartiskt och korrekt sätt och under ordnade former.

Av 110 kap. 13 § första stycket SFB framgår att Försäkringskassan ska se till att ärendena blir utredda i den omfattning som deras beskaffenhet kräver. Det innebär bl.a. att det är Försäkringskassan som leder utredningen och som bestämmer vilket underlag som behövs för att kunna göra en korrekt bedömning i det enskilda fallet.

De befogenheter som Försäkringskassan har för att kunna uppfylla denna utredningsskyldighet regleras i 110 kap. 14 § SFB där det bl.a. anges att myndigheten, när det behövs för bedömningen av ersättningen eller i övrigt för tillämpningen av SFB, får göra förfrågningar hos den som kan antas kunna lämna behövliga uppgifter.

Att det kan finnas situationer där den försäkrade upplever åtgärderna i 110 kap. 14 § SFB som integritetskränkande är förståeligt och ett problem som diskuteras i förarbetena till lagrummet. Regeringen fann emellertid att förslaget innefattade en rimlig avvägning mellan den enskildes krav på integritet och Försäkringskassans behov av utredningsbefogenheter (prop. 2008/09:200 s. 558 f.). Vidare skyddas den försäkrades integritet även av regler om sekretess.

Jag vill i detta sammanhang ändå särskilt framhålla vikten av att det vid tillämpningen av 110 kap. 14 § SFB alltid görs noggranna överväganden i det enskilda fallet och att inriktningen, som framgår av 110 kap. 13 § första stycket SFB, givetvis måste vara att inte hämta in mer kompletterande material än vad som behövs för att kunna göra en korrekt försäkringsmässig bedömning. När det handlar om att utreda om en enskild har haft rätt till en uppuren förmån är det också viktigt att utredaren är objektiv i sin roll, har den försäkrades perspektiv i åtanke och visar respekt för den enskildes integritet och rättigheter.

Utöver ovan nämnda reglering finns speciella bestämmelser om uppgiftsskyldighet för andra än parter. Dessa bestämmelser ger Försäkringskassan ytterligare befogenhet att vidta vissa utredningsåtgärder när det gäller olika förmåner. Bland annat ges Försäkringskassan befogenhet att med stöd av 110 kap. 31 och 33 §§ SFB begära in uppgifter från banker och andra penninginrättningar som avser en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för rätten till äldreförsörjningsstöd, bostadsbidrag och bostadstillägg.

Försäkringskassans handläggning

I det nu aktuella fallet fick Försäkringskassan indikationer på att F.W:s bosättning kunde ha upphört år 2007 och att hennes rätt till förmåner från Försäkringskassan för tid därefter därmed kunde ifrågasättas. De förmåner som var aktuella i utredningen om F.W:s försäkringstillhörighet var föräldrapenning, barnbidrag och flerbarnstillägg, vilka som längst betalades ut t.o.m. den 31 maj 2012.

Försäkringskassan begärde in uppgifter från Handelsbanken med hänvisning till 110 kap. 31 och 33 §§ SFB. Eftersom rätten att hämta in uppgifter med stöd av 110 kap. 33 § SFB endast omfattar utredningar avseende förmånerna äldreförsörjningsstöd, bostadsbidrag och bostadstillägg kan det inledningsvis konstateras att Försäkringskassan saknade behörighet att begära in de aktuella uppgifterna från banken med stöd av denna bestämmelse.

Som Försäkringskassan anförde hade myndigheten däremot haft möjlighet att med stöd av bestämmelsen i 110 kap. 14 § SFB sända en förfrågan till banken om den kunde inkomma med de underlag som Försäkringskassan bedömde relevanta för sin utredning. I dessa situationer gäller dock att det är upp till mottagaren av en sådan förfrågan att ta ställning till lämpligheten av att tillmötesgå önskemålen utifrån hänsyn till den enskildes intresse av bl.a. sekretesskydd.

Till skillnad från vad som gäller vid en förfrågan enligt 110 kap. 14 § SFB innefattar bestämmelsen i 110 kap. 33 § SFB en skyldighet för mottagaren av en sådan begäran att lämna ut de uppgifter som efterfrågas av myndigheten i de ärenden som avser någon av de förmåner som räknas upp i bestämmelsen. Av den information om ärendet som lämnades till Handelsbanken i den nu aktuella begäran gick det inte att utläsa vilka förmåner eller vilken tidsperiod som utredningen hos myndigheten omfattade. Därmed fanns det inte heller någon indikation om att det inte var fråga om en uppgiftsskyldighet. Det förhållandet att utredningsmaterialet begärdes in med stöd av 110 kap. 33 § SFB gav därför, som Försäkringskassan också påpekat, Handelsbanken signalen att den var skyldig att lämna ut de uppgifter som myndigheten begärt. Till följd av myndighetens felaktiga hantering prövades heller aldrig i vilken utsträckning de efterfrågade uppgifterna lämpligen borde ha lämnats ut. Därigenom förbigicks också F.W:s krav på integritet.

Som Försäkringskassan tillstår begärdes utredningsmaterial dessutom för en längre period än vad som var relevant för utredningen. Mot bakgrund av att F.W. hävdade att hennes bosättning i Sverige upphörde under våren 2011 och den omständigheten att den senaste förmånen betalades ut t.o.m. maj 2012 var det inte motiverat att hämta in kontoutdrag för en period som sträckte sig ända

fram till maj 2014. Vilka eventuella överväganden som gjordes inför denna åtgärd redovisas inte i remissvaret. Åtgärden framstår snarast ha vidtagits slentrianmässigt. Oavsett anledning innebar åtgärden att begära kontoutdrag för en lång period utöver den som var aktuell för Försäkringskassans utredning ett omotiverat integritetsintrång.

Jag ser mycket allvarligt på Försäkringskassans felaktiga agerande mot F.W. i de avseenden som berörs ovan. Försäkringskassan förtjänar allvarlig kritik för sin felaktiga handläggning.

Vad Sebastian Utterström har anfört i övrigt ger inte anledning till något uttalande från min sida.

En skriftlig handling som kommer in till Försäkringskassan inom tvåmånadersfristen för begäran om omprövning, bör presumeras vara en sådan begäran så snart det finns något som tyder på att handlingen getts in som en reaktion på kassans beslut

(Dnr 3833-2015)

Beslutet i korthet: Försäkringskassan avslog M.J:s ansökan om aktivitetsstöd. Innan tvåmånadersfristen för begäran om omprövning hade gått ut lämnade M.J. in två skrivelser av vilka det bl.a. framgick att han ville ta del av underlaget till beslutet och att han ville ha mer tid för att läsa och bedöma underlaget. Skrivelserna hade adresserats på det sätt som föreskrivs vid begäran om omprövning. Det var inte förrän i samband med JO:s utredning som Försäkringskassan noterade att M.J. hade haft för avsikt att begära omprövning, och det var inte heller förrän då han fick del av de handlingar han hade begärt. JO kritiserar Försäkringskassan för dessa fördröjningar och konstaterar att redan M.J:s begäran om mer tid, dvs. om anstånd, borde ha lett till att M.J:s skrivelse betraktades som en begäran om omprövning. Att skrivelserna dessutom var adresserade som när omprövning begärs gör att de utan vidare borde ha hanterats som en sådan begäran. När en skriftlig handling kommer in till myndigheten inom tvåmånadersfristen bör man enligt JO presumera att den enskilde begär omprövning så snart det finns något som tyder på att handlingen har lämnats in som en reaktion på beslutet.

Anmälan

I en anmälan till JO anförde M.J. bl.a. följande: Försäkringskassan avslog hans ansökan om aktivitetsstöd den 7 april 2015. Han förstod inte beslutet och skrev därför den 24 maj 2015 till Försäkringskassan och begärde att få ta del av de handlingar och uppgifter som beslutet baserades på. Han bad även om en kvittens på att hans skrivelse hade kommit fram men fick inget svar. Den 7 juni 2015 skrev han ett nytt brev och påminde om sin begäran, även denna gång utan att få svar. Båda breven till Försäkringskassan var adresserade på det sätt som föreskrivs vid en begäran om omprövning.

Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan som i ett remissvar den 14 oktober 2015 anförde följande:

Utredning

Den 4 april 2015 [*rätteligen den 7 april, JO:s anm.*] fattade Försäkringskassan beslut om att M.J. inte skulle få aktivitetsstöd för perioden den 9 februari till och med den 15 mars 2015. Anledningen till beslutet var att M.J. fått aktivitetsstöd i 450 dagar och att han enligt det beslutsunderlag som A-kassan meddelat inte uppfyllde villkoren för arbetslöshetsersättning. Försäkringskassans beslut om avslag skickades till M.J. samma dag.

Den 9 april 2015 ringde M.J. till Försäkringskassan för att ställa frågor om beslutet. I samtalet beskrev Försäkringskassans handläggare underlaget och reglerna som låg till grund för beslutet i fråga. Handläggaren informerade även om att M.J. inte uppfyllde villkoren för arbetslöshetsersättning enligt det underlag som Försäkringskassan hade fått från A-kassan.

Den 9 juni 2015 kom ett brev från M.J. in till Försäkringskassan. I brevet skrev M.J. att han den 24 maj 2015 hade skickat in en begäran om handlingar/uppgifter till Försäkringskassan men ännu inte fått någon kvittens på sin begäran. Han bifogade en kopia av begäran och bad även om mer tid för att ta del av och värdera de begärda uppgifterna, samt en kvittens på att detta brev kommit in till Försäkringskassan.

Samma dag ringde handläggaren upp M.J. och bekräftade att brevet hade kommit in och beskrev det underlag som Försäkringskassan grundade sitt beslut på i det aktuella ärendet.

Vid genomgång av ärendet med anledning av JO-anmälan har det framkommit att det brev som M.J. skickade den 24 maj 2015 och sedan igen den 7 juni 2015 var adresserat på det sätt som är föreskrivet när man begär omprövning.

Den 1 september 2015 diarieförde en handläggare M.J:s brev som en begäran om omprövning och överlämnade den till en av Försäkringskassans omprövningsenheter för handläggning.

Den 3 september 2015 skickade en handläggare skriftlig kvittens samt all dokumentation som låg till grund för beslutet om aktivitetsstöd till M.J.

Försäkringskassans slutsatser

Av okänd anledning har Försäkringskassan inte tagit emot den begäran som M.J. skickade den 24 maj 2015. Denna begäran registrerades först som en bifogad handling i det andra brevet som kom in till Försäkringskassan den 9 juni 2015. Tänkbar anledning till varför Försäkringskassan inte skickat skriftlig kvittens på det brev som kom in till Försäkringskassan den 9 juni 2015 eller skickat de efterfrågade handlingarna till M.J. är att den handläggare som handlade ärendet uppfattade det som om M.J. var nöjd med den muntliga redogörelse han fick i telefon den 9 juni.

Brevet från M.J. den 7 juni innehöll inte någon tydlig önskan om att få beslutet omprövat. Det framkom inte heller i den bifogade kopian från maj att det var det som var M.J:s egentliga önskemål. Det var först i samband med JO-anmälan som hans viljeyttring blev tydlig. Försäkringskassan beklagar att någon kontroll av adressen inte gjordes i samband med att brevet första gången, det vill säga den 9 juni, kom in till myndigheten.

Ansvarig chef har fört dialog med berörd handläggare om det som inträffat och Försäkringskassans utredning visar inte annat än att det inträffade var ett rent misstag. Försäkringskassan har även ringt M.J. och bett om ursäkt för bristerna i hanteringen av ärendet.

Försäkringskassan beklagar att M.J:s avsikt med att begära omprövning inte uppmärksammades, men konstaterar att detta inte var helt uppenbart

med hänsyn till brevets innehåll. Omprövningen har nu slutförts och ett beslut om att inte ändra tidigare beslut har skickats till M.J. den 29 september.

M.J. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 27 juli 2016 anförde *chefsJO Fura* följande.

Bedömning

Inledning

M.J:s skrivelse den 24 maj 2015 har av oklar anledning inte tagits emot av Försäkringskassan. Att vidare utreda frågan om vart den har tagit vägen framstår inte som meningsfullt. I min fortsatta bedömning kommer jag därför att utgå från att M.J:s begäran om att få ta del av handlingar och om omprövning kom in till Försäkringskassan den 9 juni 2015, dvs. den dag myndigheten tog emot hans skrivelse från den 7 juni 2015.

Begäran om omprövning

Reglerna om ändring, omprövning och överklagande av Försäkringskassans beslut finns i 113 kap. socialförsäkringsbalken, SFB.

Av 3 § framgår bl.a. att Försäkringskassan ska ändra ett beslut som inte har prövats av domstol om beslutet innehåller en uppenbar oriktighet. En sådan ändring får enligt 6 § inte tas upp av myndigheten senare än två år efter den dag beslutet meddelades. Under vissa angivna förutsättningar får ändring dock ske även därefter.

Av 7 § följer att Försäkringskassan ska ompröva ett beslut om det skriftligen begärs av den enskilde som beslutet angår och beslutet inte avser en sådan ändring som regleras i 3 §. En begäran om omprövning ska enligt 19 § ha kommit in till Försäkringskassan inom två månader från den dag då den enskilde fick del av beslutet.

Av 8 § framgår att en omprövning inte får leda till att ett beslut ändras till den enskildes nackdel.

Som framgår av 10 § får Försäkringskassans beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Ett beslut får dock inte överklagas av en enskild innan det har omprövats enligt 7 §. I 11 § undantas emellertid avvisningsbeslut som grundas på att en begäran om omprövning eller ett överklagande har kommit in för sent och beslut som har meddelats med stöd av 3 §. Sådana beslut kan alltså överklagas direkt.

De formkrav som lagen ställer på en begäran om omprövning är dels att den ska vara skriftlig, dels att den ska ha kommit in till myndigheten inom två månader från den dag då den enskilde fick del av beslutet. För att kunna avgöra om en begäran om omprövning har kommit in i tid måste den dessutom kunna härledas till ett visst beslut. Att myndigheten måste kunna koppla en skrivelse från den enskilde till ett visst beslut följer på det sättet redan av lagen.

I den omprövningshänvisning som regelmässigt bifogas Försäkringskassans beslut finns upplysningar om tvåmånadersfristen och om vilken adress en begäran om omprövning ska skickas till. I sammanhanget anges även att begäran

ska innehålla uppgifter om vilket beslut som avses samt om hur och varför omprövning begärs. Det senare är rekommendationer som det självfallet är önskvärt att den enskilde följer. Några formkrav är det emellertid inte.

Frågan är då i vilken utsträckning Försäkringskassan bör utgå från att en skriftlig handling som kommer in till myndigheten inom tvåmånadersfristen är en begäran om omprövning.

I ett tidigare ärende hos JO hade den enskilde i en skrivelse till kassan uttryckligen begärt en omprövning men hänvisat till lagrummet för ändringsprövning, dvs. nuvarande 113 kap. 3 § SFB. En ändringsprövning enligt 113 kap. 3 § SFB är mer begränsad än en omprövning enligt 7 § samma kapitel. I beslutet uttalade JO bl.a. att utgångspunkten bör vara att en skriftlig missnöjesyttring som kommer in till Försäkringskassan inom tvåmånadersfristen bör betraktas som en begäran om en så fullständig prövning som möjligt och att en omprövning enligt 113 kap. 7 § SFB ska göras om inte den enskilde uttryckligen motsatt sig en sådan prövning (se JO 2010/11 s. 493).

I ett annat ärende hos JO (dnr 2962-2014) hade Försäkringskassan avvisat en ansökan om bostadsbidrag på grund av att underlaget var ofullständigt och inte hade kompletterats inom föreskriven tid. Den enskilde hade en knapp månad senare lämnat in de handlingar som saknades. I beslutet uttalade JO bl.a. följande:

I en situation där en ansökan avvisats på grund av ett ofullständigt underlag finns det goda skäl att anta att den som därefter ger in kompletterande handlingar eller uppgifter till kassan vill ha den förmån som han eller hon ursprungligen har begärt. Oavsett om kompletteringar ges in tillsammans med en uttrycklig begäran om omprövning eller inte bör utgångspunkten vidare vara att den enskilde vill få en så fullständig prövning som möjligt.

Försäkringskassan bör därför i de situationer där kompletteringar ges in inom omprövningsfristen på eget initiativ ta ställning till om en ansökan kan prövas i sak om inte den enskilde uttryckligen motsatt sig en sådan prövning. Därigenom erbjuds den enskilde en möjlighet att få en fullständig sakprövning av den tidigare avvisade ansökan. Även om ansökningshandlingarna bedömts vara bristfälliga är de i dessa fall förvaltningsrättsligt sett inkomna, och ärendet anses anhängiggjort det datum då ansökan kom in till Försäkringskassan.

I det första av de refererade ärendena hade den enskilde gett tydligt uttryck för ett missnöje som gick att härleda till ett visst beslut. I det andra fallet fanns det inte någon missnöjesyttring. Även om det var oklart om den försäkrade själv angav vilket ärende kompletteringen avsåg var det tydligt att Försäkringskassan genast kopplade den till beslutet att avvisa hennes ansökan om bostadsbidrag.

Utredningen i det nu aktuella ärendet visar att M.J:s skrivelser var adresserade på det sätt som föreskrivs vid begäran om omprövning. De inleddes också med en referens till Försäkringskassans beslut den 7 april 2015 att avslå hans ansökan om aktivitetsstöd. Försändelsen som kom in till kassan den 9 juni 2015 innehöll även en kopia av skrivelsen den 24 maj 2015 där M.J. uppgav att han önskade ”mer tid för att ta del av och värdera begärda handlingar”. Det har vidare inte funnits anledning att ifrågasätta att försändelsen den 9 juni 2015

kom in till kassan inom två månader efter det att M.J. fick del av beslutet den 7 april 2015.

Bestämmelserna om omprövning har stor betydelse för den enskildes rätts-säkerhet. Försäkringskassan bör därför generellt sett vara uppmärksam på tecken på missnöje och generös i sin tolkning av vad som kan anses vara en begäran om omprövning. M.J:s skrivelser var uttryckligen kopplade till ett för honom negativt beslut och inkomna inom två månader från det att han kunde ha förväntats ha tagit del av det beslutet. Det framgick dessutom att M.J. önskade mer tid, dvs. anstånd, för att läsa och bedöma beslutsunderlaget, vilket får ses som en tydlig indikation på att han ville ha en ny prövning. Redan detta borde, enligt min mening, ha uppfattats som en begäran om omprövning. Att skrivelserna dessutom var adresserade på det sätt som föreskrivs vid begäran om omprövning gör att de utan vidare borde ha hanterats som en sådan begäran. Som jag uppfattar remissvaret delar Försäkringskassan den uppfattningen. Försäkringskassan förtjänar kritik för att genom sin ouppmärksamhet kraftigt ha fördröjt omprövningen av beslutet den 7 april 2015.

När det gäller frågan om i vilken utsträckning en skriftlig handling som kommer in till myndigheten inom tvåmånadersfristen ska anses vara en begäran om omprövning blir min slutsats att Försäkringskassan bör presumera att den enskilde begär omprövning så snart det finns något som tyder på att handlingen har lämnats in som en reaktion på myndighetens grundbeslut.

Utlämnande av allmänna handlingar

Den som är part i ett ärende hos en myndighet har – med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, – rätt till insyn i utredningsmaterialet (16 § förvaltningslagen [1986:223]). Genom rätten till partsinsyn kan parten bevaka sina intressen och kontrollera hur myndigheten handlägger ärendet.

Är det fråga om en allmän handling, kan den enskilde även grunda sin begäran att få ta del av handlingen på tryckfrihetsförordningens bestämmelser. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt; besked bör normalt lämnas redan samma dag som begäran har gjorts.

Den omständigheten, att den som begär ut en allmän handling även är part i det ärende som handlingarna tillhör, har naturligtvis ingen betydelse när det gäller kravet på skyndsamt handläggning (se bl.a. JO 2003/04 s. 389). Även i sådana fall ska myndigheten därför som utgångspunkt lämna besked i frågan samma dag som framställningen gjordes.

M.J:s skrivelse den 7 juni 2015 kom in till Försäkringskassan den 9 juni 2015. Vid ett telefonsamtal samma dag upplyste myndigheten M.J. om att brevet hade kommit fram och om vilket underlag som legat till grund för beslutet den 7 april 2015. Myndigheten borde samtidigt ha försäkrat sig om att M.J. var nöjd med att ha fått muntliga uppgifter och i så fall dokumenterat det. I annat fall skulle myndigheten omgående ha skickat det begärda underlaget till M.J. Av utredningen i ärendet framgår att M.J. inte fick de begärda handlingarna förrän den 3 september 2015, dvs. nästan tre månader efter det att Försäkringskassan tog del av hans begäran. Ett sådant dröjsmål är långt ifrån acceptabelt.

Fråga om när beslutstidpunkten infaller och vad som är beslutsdokument i ärenden om aktivitets- och sjukersättning hos Försäkringskassan

(Dnr 2927-2016)

Beslutet i korthet: I beslutet uttalas bl.a. att när Försäkringskassan har antecknat i journalen att beslut har fattats men inte återgett vad beslutet innebär så är det inte journalanteckningen utan beslutsbrevet till den enskilde som är beslutsdokument. Beslutstidpunkten infaller i så fall när beslutet expedieras, och det är också då som beslutet blir orubbligt. Utredningen i ärendet visar att Försäkringskassan har tillämpat felaktiga rutiner för dokumentation och datering av beslut i ärenden om aktivitets- och sjukersättning. För detta får Försäkringskassan kritik.

Initiativet

Vid JO:s inspektion av Försäkringskassan, FV Öst 2 Linköping, den 19 och 20 april 2016 (dnr 1962-2016) uppmärksammades följande:

I journalanteckningarna i ett av de granskade ärendena om aktivitetsersättning angavs att beslut hade fattats den 6 april 2016. Ärendet hade därefter lämnats över till en annan tjänsteman. Denne hade i sin tur antecknat att ärendet skickats åter till handläggaren för komplettering den 7 april 2016. Några ytterligare anteckningar fanns inte.

Dåvarande *chefsJO Elisabet Fura* beslutade att inom ramen för ett initiativ-ärende utreda de frågor om bl.a. beslutstidpunkten som det granskade ärendet gav upphov till.

Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan som uppmanades att redovisa vad som hade hänt i det granskade ärendet efter den 7 april 2016. Försäkringskassan ombads även att redogöra för sin uppfattning om

- när beslutstidpunkten hade inträffat
- när beslutet hade blivit orubbligt samt
- när och i vilken omfattning information om beslutet kunnat lämnas ut.

Myndigheten uppmanades därutöver att lämna en allmän redogörelse för beslutsprocessen i ärenden om aktivitets- och sjukersättning.

I sitt remissvar den 6 oktober 2016 anförde Försäkringskassan följande:

Beslutsprocessen

Av Processen för Aktivitetsersättning (2013:2) framgår bl.a. följande.

Ärenden om aktivitetsersättning handläggs av en personlig handläggare som bedömer rätten till aktivitetsersättning utifrån kraven på arbetsförmågas nedsättning med mera. Den personliga handläggaren bedömer om den sökande är försäkrad för Inkomstrelaterad ersättning (ISA) respektive för Garantiersättning (GSA). Den personliga handläggaren hämtar vidare in

uppgifter om vissa avdrag, till exempel sjukpenning, och uppgifter om utbetalda belopp.

Om den försäkrade har haft någon annan ersättning från Försäkringskassan fyller den personliga handläggaren i blankett Förfrågan – utbetald dag ersättning (FK 3360) och sänder den till en beräkningshandläggare.

Beräkningshandläggaren utreder, bedömer och beräknar den ekonomiska ersättningen.

Beräkningshandläggaren lämnar därefter ärendet till beslutsfattaren som kvalitetssäkrar ärendet och återkopplar till den personliga handläggaren eller till beräknaren om det behöver göras något ytterligare. Om ärendet är klart för beslut och det inte är aktuellt med kommunikering fattar beslutsfattaren beslut.

I ärenden där det är aktuellt med avdrag för retroaktiv ersättning, finns inte alltid exakta belopp framräknade vid den tidpunkt då ärendet föredras för beslutsfattaren.

I processbeskrivningen avsnitt 16.1 Besluta om rätt till aktivitetsersättning sägs bl.a. följande om den här aktuella situationen.

Så här gör du

Efter föredragning fattar beslutsfattaren beslut. I de fall beslutsfattaren instämmer i handläggarens bedömning av ärendet fattar beslutsfattaren beslut om

- rätten till aktivitetsersättning
- eventuell tidpunkt för försäkringsfall
- om kunden är försäkrad för ISA och/eller GSA
- rätten till ekonomisk ersättning samt
- ersättningens storlek

Beslutsbrevet är beslutsdokumentet. Beslutsdatum är det datum då beslutsfattaren har fattat beslut om rätten till aktivitetsersättning och ersättningens storlek eller underlaget för beräkning. Beslutsbrevet dateras med detta datum. Om handläggaren har anmält avvikande mening ska det framgå av beslutsbrevet.

Ärenden som inte är förberäknade

När avdrag finns för retroaktiv ersättning, finns inte alltid exakta belopp framräknade. Om ärendet vid förberäkning inte gått att färdigställa på grund av att exakta belopp för avdrag inte har kunnat räknas fram, kan beslutet inte sändas direkt till kunden vid beslutstillfället. Beslutsfattaren går igenom beslutet för att säkerställa att det är komplett så långt det går. Ärendet verkställs av beräkningshandläggaren och lämnas sedan tillbaka till beslutsfattaren för att skicka ut beslutet.

Dokumentation

Beslutsfattaren dokumenterar att beslutet har fattats och att ärendet har lämnats till beräkningshandläggaren för beräkning av avdrag och exakta belopp samt komplettering av beslutsbrev. Om kvalitetssäkringen och beslutet görs vid samma tillfälle, räcker det med att bara dokumentera under rubrik Beslut. Ange rubriken "Beslut".

Överlämning till annan yrkesroll

Ärendet lämnas till beräkningshandläggare för komplettering av beslutet med belopp. Lägga bevakning *Beräkna* med bevakningsdatum nästa arbetsdag.

I avsnitt 18.2 Skicka beslut om aktivitetsersättning anges vidare.

Ärenden som inte är förberäknade

I ärenden som inte är förberäknade kan inte beslut skickas ut direkt efter beslutstillfället. Beräkningshandläggaren har då kompletterat beslutsunderlaget med belopp och verkställt beslutet. Beslutsfattaren söker fram aktuellt ärendet med bevakningsanledning *Beslutsfattare*. Kontrollera så att beloppen i beslutet stämmer med de som finns i våra system. Använd bild *Retrobilaga SA*. Upprätta beslutet i ÅHS när det är skickat.

Utredning

Den 6 april 2016 noterade den personliga handläggaren i journalen att någon information inte hade kommit in under kommuniceringstiden och överlämnade därefter ärendet till beslutsfattaren.

Samma dag noterade beslutsfattaren följande i journalen ”Jag har fattat beslut i ärendet”. Därefter lämnade beslutsfattaren ärendet vidare till en beräkningshandläggare.

Följande dag, den 7 april, lämnade beräkningshandläggaren ärendet vidare till en personlig handläggare för komplettering av uppgift om ytterligare perioder med sjukpenning.

Den 22 april lämnade den personliga handläggaren av aktivitetsersättning en förfrågan om utbetald dagersättning för sjukpenning avseende perioden den 1 mars 2016 till och med den 30 april 2016 till en personlig handläggare av sjukpenning.

Den 25 april fyllde den personliga handläggaren av sjukpenning i uppgifterna om sjukpenningen enligt förfrågan och lämnade en impuls i systemet tillbaka till den personliga handläggaren av aktivitetsersättning.

Den 27 april lämnades ärendet av den personliga handläggaren av aktivitetsersättning till en tredje beräkningshandläggare för verkställighet.

Genom att registrera uppgifterna om beloppen i systemet verkställde beräkningshandläggaren ärendet den 28 april. Samma dag kompletterade beräkningshandläggaren beslutsbrevet med belopp efter samordning. Sedan lämnade beräkningshandläggaren ärendet till beslutsfattaren.

Den 3 maj skickade beslutsfattaren beslutsbrevet till T.E. Beslutsbrevet daterades den 6 april 2016.

Den 9 maj avslutade den personliga handläggaren av aktivitetsersättning ärendet.

Försäkringskassans slutsatser

Försäkringskassan anser att beslutstidpunkten infaller då beslutsdokumentet är upprättat och därmed får statusen allmän handling. Av anteckningen som gjordes i journalen den 6 april framgår endast att beslutsfattaren fattade beslut i ärendet. Beslutets innebörd framgår inte av anteckningen. Eftersom beslutets innebörd inte framgår anser Försäkringskassan att det är den handling som skickades ut som utgör beslutsdokumentet. Beslutstidpunkten är alltså den 3 maj och det är då beslutet borde ha varit daterat. Fram till den tidpunkten kan Försäkringskassan ändra i beslutet och det blir alltså orubbligt först vid expedieringen den 3 maj. Det är också från denna tidpunkt information om beslutet kan lämnas ut. Anteckningen som gjordes den 6 april blir i och för sig allmän handling direkt när anteckningen fördes in i journalen. Denna anteckning säger dock ingenting om beslutet.

Det kan konstateras att hanteringen i det här aktuella fallet följde processbeskrivningen förutom att journalanteckningen var ofullständig. I

enlighet med processbeskrivningen borde beslutsfattaren även ha dokumenterat att ärendet hade lämnats till beräkningshandläggare för beräkning av avdrag och exakta belopp samt komplettering av beslutsbrev. Som ovan angetts anser dock Försäkringskassan att processbeskrivningen är förvaltningsrättsligt felaktig. Processen kommer därför snarast att ses över. Översynen kommer att avse dateringen av beslutsbrev, vid vilken tidpunkt beloppen registreras i systemet och dokumentationen i journalen. Vidare planerar Försäkringskassan att se över IT-stödet för aktivitetsersättning.

Försäkringskassan beklagar den missvisande dokumentationen i journalen den 6 april och beslutsbrevets felaktiga datering.

Försäkringskassan ombads i en förnyad remiss att förtydliga på vilket sätt myndigheten anser att processbeskrivningen är förvaltningsrättsligt felaktig.

I ett kompletterande remissvar den 15 december 2016 anförde Försäkringskassan att processbeskrivningen är felaktig för att den anger att beslutsfattaren ska notera i journalen att beslut har fattats innan ärendet överlämnas för beräkning, dvs. innan det slutliga innehållet i beslutet har fastställts. Påståendet att det är det datum när beslutsfattaren överlämnar ärendet för beräkning som ska anges som beslutsdatum är också felaktigt.

JO har hämtat in och tagit del av Processen för aktivitetsersättning (2013:2).

I ett beslut den 24 mars 2017 anförde *stf JO Wiklund* 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 stadgas följande:

Handling anses upprättad hos myndighet, när den har expedierats. Handling som ej har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hänförs har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen ej hänförs till visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

I stället för vad som föreskrives i första stycket gäller att handling anses upprättad,

1. diarium, journal samt sådant register eller annan förteckning som förs fortlöpande, när handlingen har färdigställts för anteckning eller införing,
2. dom och annat beslut, som enligt vad därom är föreskrivet ska avkunnas eller expedieras, samt protokoll och annan handling i vad den hänförs 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 [---].

Av 6 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 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.

Bedömning

I det granskade ärendet hade beslutsfattaren antecknat att beslut hade fattats den 6 april 2016 trots att beräkningen av de exakta beloppen då inte var slutförd. Beräkningen och övriga nödvändiga åtgärder slutfördes senare och den 3 maj skickades ett s.k. ”beslutsbrev” ut till den försäkrade. Brevet daterades den 6 april 2016. Beslutsfattaren hade huvudsakligen följt Processen för aktivitetsersättning (2013:2), dvs. den rutinbeskrivning som Försäkringskassan har utarbetat för ärendeslaget. Utredningen i ärendet visar emellertid att Processen för aktivitetsersättning, som i de aktuella delarna sammanfaller med rutinbeskrivningen för sjukersättning, beskriver och uppmanar till en förvaltningsrättsligt oriktig hantering.

JO har i tidigare ärenden om liknande frågor konstaterat att det inte finns några föreskrifter som anger att Försäkringskassans beslut ska expedieras. Bestämmelsen i 2 kap. 7 § andra stycket 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 vara beslutsdokument.

Försäkringskassans beslut expedieras regelmässigt och får därför, enligt huvudregeln i 2 kap. 7 § första stycket TF, status som allmän handling vid expedieringstillfället. Om däremot Försäkringskassan inte bara antecknar i journalen att ett beslut har fattats utan även återger vad beslutet innebär, är den anteckningen att betrakta som beslutsdokument. Av 2 kap. 7 § andra stycket 1 TF följer nämligen att en journalanteckning anses vara upprättad och därmed bli allmän handling när den har färdigställts för anteckning eller införing (se JO 1997/98 s. 375 och JO 2012/13 s. 367).

Med tillämpning av ovanstående regler och resonemang är det, som Försäkringskassan också anför i sitt remissvar, beslutsbrevet som är beslutsdokument i det granskade ärendet. Beslutstidpunkten inföll alltså den 3 maj 2016 när beslutet expedierades och beslutet blev först vid den tidpunkten orubbligt. Det innebär att beslutsbrevet inte skulle ha varit daterat den 6 april. Det borde i stället ha daterats den 3 maj 2016.

Frågan om vad som utgör beslutsdokument och när beslutstidpunkten infaller har som framgått avgörande betydelse för myndighetens skyldighet att lämna ut uppgifter om beslutet och för möjligheten att ändra beslutet. Det får därför inte finnas några tveksamheter hos Försäkringskassans personal om vilken handling som utgör beslutsdokument och när beslutstidpunkten infaller. En förutsättning för att det inte ska uppstå någon osäkerhet är att myndighetens rutiner är tydliga och korrekta. Utredningen visar att det inte har förhållit sig på det sättet, vilket sannolikt lett till fel och brister i ett flertal ärenden. Jag är kritisk till det som har framkommit.

I sitt remissvar den 6 oktober 2016 uppgav Försäkringskassan att Processen för aktivitetsersättning (2013:2) kommer att ses över. Jag utgår från att översynen även omfattar de rutiner som gäller för sjukersättning.

Allvarlig kritik mot Försäkringskassan för långa handläggningstider i omprövningsärenden

(Dnr 3353-2016)

Beslutet i korthet: Under våren 2016 kom det in ett stort antal anmälningar till JO där anmälarna framförde klagomål om att handläggningstiderna hos Försäkringskassans omprövningsenheter var för långa. Under utredningen av ett av klagomålen framkom det att Försäkringskassan sedan maj 2016 regelmässigt lämnat information till de enskilda om att det kunde ta omkring 20 veckor innan deras omprövningsärenden blev handlagda. Enligt myndigheten baserades informationen på de aktuella arbetsförhållandena vid omprövningsenheterna. Under utredningen framkom även att Försäkringskassan var väl medveten om problemet och att myndigheten hade vidtagit vissa åtgärder samt planerade att vidta ytterligare åtgärder för att korta ned handläggningstiderna.

I beslutet konstaterar JO att någon effekt av Försäkringskassans åtgärder ännu inte har kunnat märkas i JO:s verksamhet utan att anmälningar med uppgift om handläggningstider om 20–25 veckor fortsatt att komma in. I beslutet framhåller JO att socialförsäkringsersättning ofta kan vara av avgörande betydelse för enskildas försörjning och att kraven på en effektiv och rättssäker handläggning därför gör sig särskilt starkt gällande vid handläggningen av ärenden som rör sådana ersättningar. JO understryker betydelsen av att Försäkringskassan i normala fall fattar sina beslut om omprövning inom sex veckor. I sammanhanget erinrar JO dessutom om att en utdragen omprövningsprocess fördröjer den enskildes rätt till domstolsprövning inom skälig tid enligt Europakonventionen.

Sammanfattningsvis får Försäkringskassan allvarlig kritik för att ha brustit i sitt ansvar att se till att omprövningsbeslut kan fattas inom rimliga tider.

Anmälningar och bakgrund

I två anmälningar som kom in till JO den 27 maj 2016 anförde A.H. bl.a. att de handläggningstider som Försäkringskassan angett i bekräftelsebrev som myndigheten skickat ut i hennes ärenden om omprövning av beslut om assistansersättning var alltför långa.

Till anmälningarna bifogades två bekräftelsebrev daterade den 11 respektive den 24 maj 2016. I breven anges att det för närvarande är många som begär omprövning och att det innebär att det kan ta omkring 20 veckor innan ärendet blir handlagt.

Vid tidpunkten för A.H:s anmälningar hade klagomål om utdragna handläggningstider vid begäran om omprövning även framförts i andra ärenden hos JO som i sak gällde andra förmåner än assistansersättning.

Utredning

I en remiss den 6 juni 2016 begärdes att Försäkringskassan skulle yttra sig över vad som anförts i A.H:s anmälningar till JO. I yttrandet begärdes dessutom en

redogörelse för handläggningstiderna vid samtliga omprövningsenheter samt de eventuella åtgärder som myndigheten planerade att vidta för att korta ned väntetiderna.

I sitt remissvar den 29 augusti 2016 anförde Försäkringskassan följande:

Handläggning av begäran om omprövning vid omprövningsenheten

Den 9 maj 2016 kom begäran om omprövning av beslutet den 23 mars in till omprövningsenheten i Stockholm. Den 11 maj skickade omprövningsenheten bekräftelsebrev till A.H:s ombud J.M. vid Assistans Balans i Sverige.

Den 18 maj kom begäran om omprövning av beslutet den 9 maj in till omprövningsenheten i Stockholm. Den 24 maj skickade omprövningsenheten bekräftelsebrev till A.H:s gode man M-L.H.

I bekräftelsebrevens anges att det är många som begär omprövning och att det kan ta omkring 20 veckor innan ärendet blir handlagt.

Den 20 juni fördelades A.H:s ärenden till en omprövare.

Den 28 juni ringde enhetschefen vid omprövningsenheten i Stockholm till M-L.H. och framförde en ursäkt för Försäkringskassans handläggningstid i A.H:s ärenden. Enhetschefen informerade även om handläggningstiden i de aktuella omprövningsärendena.

Den 29 juni fattade omprövningsenheten beslut i A.H:s båda omprövningsärenden. Inget av besluten ändrades. Samma dag skickades omprövningsbesluten till M-L.H. och J.M.

Försäkringskassans slutsatser

Försäkringskassan kan inte se att något egentligt fel har begåtts i själva hanteringen av de i anmälan aktuella ärendena. Även om den rekommenderade handläggningstiden om sex veckor har överskridits något är båda besluten fattade inom en rimlig tidsram.

Försäkringskassan är dock medveten om att den generella handläggningstiden för närvarande är längre än vad den borde vara. Bakgrunden till detta och de åtgärder som Försäkringskassan vidtagit för att komma till rätta med problemet beskrivs nedan.

Redogörelse för handläggningstiderna

Aktuella regler

För omprövningens del gäller, utöver förvaltningslagens allmänna krav på snabb handläggning, att omprövning av beslut bör göras inom sex veckor från det att omprövningen begärdes om inte särskilda skäl föranleder annat. Detta framgår av Försäkringskassans allmänna råd (FKAR 2010:7) om omprövning och ändring enligt 113 kap. 7 § socialförsäkringsbalken.

Bakgrund

Under perioden 2009–2014 minskade antalet framställningar om omprövning av Försäkringskassans beslut. Under 2009 kom det in 61 373 begäran om omprövning och 2014 var motsvarande siffra 33 647. Försäkringskassan anpassade omprövningsverksamheten till det minskade inflödet, vilket innebar att bemanningen minskade.

Våren 2015 vände utvecklingen och antalet framställningar om omprövning började öka. Ökningen har fortsatt under 2016 (under perioden januari–maj 2016 ökade inflödet med 21 procent jämfört med motsvarande period 2015). Försäkringskassan prognosticerar ytterligare ökning av inflödet framöver.

Sedan maj 2016 lämnar därför samtliga omprövningsorter information till de enskilda att det kan ta omkring 20 veckor innan deras omprövningsärenden blir handlagda. Informationen om handläggningstid lämnas i bekräftelsebrevet och baseras på omprövningsenheternas generella arbetsläge. Den faktiska handläggningstiden för ett specifikt ärende kan vara kortare än 20 veckor beroende på ärendets beskaffenhet och vilket ärendeslag som omprövningen gäller.

Åtgärder/handlingsplan

För att hantera den ökade mängden omprövningar per medarbetare har Försäkringskassan arbetat med olika effektivitetshöjande åtgärder. Bland annat har ärenden omfördelats mellan handläggningsorterna och övertidsinsatser har genomförts när det har varit möjligt. För att svara upp mot det ökade inflödet av sjukpenningärenden har en högre andel omprövare omprövat ärenden om sjukpenning än tidigare. Resultatet har varit positivt.

Den 30 juni 2016 fattade styrelsen beslut om extra medel för att kunna bemanna verksamhetsområdet ytterligare. Rekryteringen startades upp i juni och nya resurser beräknas kunna anställas under hösten 2016.

Försäkringskassan följer noga utvecklingen av inflödet och arbetar fortlopande med effektivitetshöjande åtgärder och prioriteringar. Försäkringskassan driver bl.a. ett utvecklingsprojekt som syftar till att handlägga omprövningar digitalt. Digital ärendehantering kommer att ge förutsättningar för ett minskat antal överlämningar och kortare ledtider och därmed ge minskade väntetider för de enskilda. Därutöver kommer ett digitalt ärendehanteringssystem att ge omprövningsverksamheten möjligheter till gemensam hantering av samtliga omprövningsärenden vilket underlättar omfördelning vid ökade inflöden.

Utöver att handlägga ärenden har omprövningsverksamheten ett viktigt uppdrag att återföra kunskap till grundenheterna för lärande. Detta arbete syftar till kvalitetsutveckling och påverkar på längre sikt inflödet av omprövningar.

A.H. gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

Efter det att JO hade begärt att Försäkringskassan skulle yttra sig i ärendet har det kommit in ytterligare ett stort antal anmälningar om långa handläggningstider hos Försäkringskassans omprövningsenheter. I flera av de anmälningar som kom in under den senare delen av 2016 och i början av 2017 förekom dessutom uppgifter om att väntetiderna ökat ytterligare sedan sommaren 2016 och att handläggningstiderna uppskattades till omkring 25 veckor (se bl.a. dnr 7276-2016 och 7908-2016). Merparten av dessa ärenden skrevs av med hänvisning till att frågan om långa handläggningstider vid Försäkringskassans omprövningsenheter redan var under utredning inom ramen för det nu aktuella ärendet (dnr 3353-2016). Kopior av besluten och anmälningarna i dessa ärenden översändes till Försäkringskassan för kännedom.

I ett beslut den 28 mars 2017 anförde *chefsJO Rynning* följande.

Bedömning

Allmänna utgångspunkter

Många människor i Sverige är för sin försörjning beroende av någon form av socialförsäkringsersättning, t.ex. sjukpenning eller sjukersättning. Det är därför av mycket stor betydelse att Försäkringskassans handläggning av socialförsäkringsärenden sker effektivt och rättssäkert i enlighet med bestämmelserna i bl.a.

socialförsäkringsbalken och förvaltningslagen (1986:223). Av intresse i detta sammanhang är inte minst 7 § förvaltningslagen där det anges att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Dessa krav gör sig naturligtvis särskilt starkt gällande i en verksamhet som många enskilda är beroende av för sin försörjning.

Som Försäkringskassan anför i sitt remissvar gäller vidare, enligt de allmänna råd myndigheten utfärdad, att Försäkringskassan bör fatta sina beslut om omprövning inom sex veckor från det att omprövning begärts om inte särskilda skäl föranleder annat (FKAR 2010:7).

Försäkringskassans beslut ska givetvis redan från början vara välgrundade. Att omprövning normalt bör kunna ske inom sexveckorsfristen beror bl.a. på att behovet av ytterligare utredning som regel borde vara begränsat. Det är med andra ord rimligt att utgå från att Försäkringskassan utreder sina ärenden med sådan omsorg att allt material finns tillgängligt redan vid tidpunkten för kassans ursprungliga beslut. Utgångspunkten måste därför vara att varje ärende ska vara korrekt handlagt från början och att tidsfristen på sex veckor således främst är till för att en annan beslutsfattare inom Försäkringskassan ska kunna sätta sig in i ärendet.

Det är, som redan nämnts, endast om det finns särskilda skäl som man kan godta att kassan överskrider sexveckorsfristen. Ett sådant särskilt skäl kan exempelvis vara att den försäkrade i sin begäran om omprövning ansöker om anstånd eller lämnar nya uppgifter som medför att utredningen behöver kompletteras. Det rör sig således om sådana situationer där det, med hänsyn till kravet på att det enskilda ärendet ska bli så utrett som dess beskaffenhet motiverar, bedömts krävas ytterligare handläggningstid.

JO har vid ett flertal tillfällen understrukt vikten av att Försäkringskassan fattar sina beslut om omprövning inom sex veckor om inte särskilda skäl föranleder annat. JO har därtill klargjort att varken en omorganisation eller ökad ärendetillströmning utgör sådana särskilda skäl som motiverar en utdragen handläggning (se t.ex. JO:s beslut den 9 juni 2010, dnr 2898-2009). I detta sammanhang har JO också framhållit att den försäkrade, enligt artikel 6.1. i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, har rätt att inom skälig tid få sin sak prövad av domstol (se t.ex. JO 2004/05 s. 323, dnr 3063-2002). Det är ju först när Försäkringskassan har fattat sitt omprövningsbeslut som den försäkrade har möjlighet att överklaga beslutet och få till stånd en domstolsprövning. En utdragen omprövningsprocess hos Försäkringskassan fördröjer således i motsvarande utsträckning den försäkrades rätt till domstolsprövning. Det är därför även utifrån denna rättssäkerhetsaspekt av mycket stor vikt att Försäkringskassan driver ärenden framåt och omprövar ärenden inom en godtagbar tid.

Handläggningen av A.H:s ärenden

A.H:s begäran om omprövning kom in till Försäkringskassan den 9 respektive den 18 maj 2016. Såvitt framgår av utredningen fördelade inte kassan ärendena

till en omprövare förrän den 20 juni 2016, efter det att A.H:s JO-anmälan remitterats till myndigheten. Beslut i de båda ärendena fattades sedan inom nio dagar, dvs. den 29 juni 2016. Det är därför rimligt att anta att båda ärendena varit av en sådan beskaffenhet att de hade kunnat avgöras inom sexveckorsfristen. Mot den bakgrunden är jag kritisk till att den inledande passivitet som förekom i ärendena medförde att hela respektive en stor del av sexveckorsfristen redan hade förbrukats innan ärendena ens fördelats till en omprövare och handläggningen hunnit påbörjas. Försäkringskassan kan inte undgå kritik för sin handläggning av A.H:s ärenden i detta avseende.

Handläggningstiderna vid omprövningsenheterna

Enligt Försäkringskassan har den information som från och med maj 2016 regelmässigt lämnats i bekräftelsebrev, avseende omkring 20 veckors handläggningstid, baserats på omprövningsenheternas generella arbetsläge. Enligt myndigheten har den faktiska handläggningstiden för ett specifikt ärende kunnat vara kortare beroende på ärendets beskaffenhet och vilket ärendeslag omprövningen gällt. Utifrån uppgifterna i Försäkringskassans remissvar är det inte möjligt att dra några slutsatser om hur långa handläggningstiderna blivit i praktiken. Försäkringskassan har dock medgett att de generella handläggningstiderna vid omprövningsenheterna varit längre än vad de borde ha varit.

De förhållanden kassan angett som förklaring till uppkomsten av de långa handläggningstiderna – dvs. arbetssituationen hos myndigheten – hänför sig såvitt jag kan bedöma till problem som uppstått till följd av att inflödet av omprövningsärenden ökat alltsedan våren 2015. Som jag ovan redogjort för ryms omständigheter som exempelvis ökad ärendetillströmning emellertid inte under begreppet särskilda skäl. I linje med detta anser jag inte heller att den förklaring som Försäkringskassan har lämnat i förevarande fall kan motivera att längre handläggningstider för omprövningsärenden generellt sett skulle kunna accepteras.

I flera av de anmälningar om lång handläggningstid i omprövningsärenden som kommit in till JO sedan sommaren 2016 har det dessutom hävdats att kassans förväntade handläggningstider ökat till cirka 25 veckor. Så långa handläggningstider som 20–25 veckor utgör i detta sammanhang ett allvarligt rätts-säkerhetsproblem och kan givetvis inte accepteras.

I sitt remissvar redogör Försäkringskassan utförligt för åtgärder som myndigheten vidtagit för att komma till rätta med handläggningstiderna samt för ytterligare åtgärder som myndigheten planerar att genomföra. Min förhoppning är givetvis att dessa åtgärder ska vara verkningsfulla och ge avsedd effekt. Det förtar emellertid inte det faktum att många enskilda redan har drabbats och att enskilda även fortsättningsvis – fram till dess att åtgärderna fått effekt – kan antas få vänta orimligt länge på Försäkringskassans omprövningsbeslut. Sammanfattningsvis anser jag att Försäkringskassan förtjänar allvarlig kritik för att ha brustit i sitt ansvar att se till att omprövningsbeslut kan fattas inom rimliga tider.

JO har för avsikt att följa upp Försäkringskassans omprövningsverksamhet och utfallet av de åtgärder som Försäkringskassan redogjort för ovan.

Socialtjänst

En undersökning av några socialtjänsters handläggning av ärenden som rör ensamkommande barn

(Dnr 5565-2016)

JO beslutade i september 2016 att undersöka hur frågor som rör ensamkommande barn hanteras inom bl.a. socialtjänsten. Inom ramen för sin undersökning har JO inspekterat åtta socialförvaltningar och beaktat uppgifter som har förts fram i anmälningar till JO. I beslutet konstaterar JO att det har funnits allvarliga brister vid placeringen av ensamkommande barn och brister bl.a. vid utredningen av barnens behov och i uppföljningen av vården. JO gör även vissa uttalanden som rör omplaceringen av ensamkommande barn och som gäller frågor med anknytning till det ensamkommande barnets ålder

I ett beslut den 30 mars 2017 anförde *JO Holgersson* följande.

1. Sammanfattning och slutsatser

1.1 Allmänt

Min undersökning är inriktad på att klarlägga om socialtjänsten lyckades fullgöra sina uppgifter när det gäller det stora antalet ensamkommande barn som kom till Sverige under hösten 2015. Tyngdpunkten i undersökningen ligger på frågor som rör socialnämndernas ärendehandläggning. JO:s tillsynsuppgift är inriktad på att i första hand bedöma om ett ärende som rör en enskild person har handlagts i enlighet med gällande regler och föreskrifter i ett formellt hänseende. Att ett ärende har handlagts på ett formellt riktigt sätt är en grundläggande förutsättning för att den enskildes rättssäkerhet inte ska åsidosättas. JO brukar som regel inte gå in på de renodlade bedömningar som en myndighet har gjort i ett enskilt ärende, t.ex. om en viss biståndsinsats eller ett visst boende är det mest lämpliga. Upplägget av min undersökning och de uttalanden som jag gör i detta beslut ska ses mot den bakgrunden.

Jag har inspekterat åtta socialförvaltningar i sju olika kommuner. Vid inspektionerna har handläggningen av ett stort antal ärenden granskats. Granskningen har kompletterats med samtal med företrädare för de berörda förvaltningarna. Det har varit nödvändigt att anpassa undersökningens omfattning till mina resurser och min tillsynsverksamhet i övrigt. Även om undersökningen inte har varit rikstäckande utan rört ett begränsat antal socialförvaltningar anser jag att den ger en bild av hur situationen kan antas ha varit i stora delar av landet.

Under arbetet med detta beslut har det genomförts ett antal andra utredningar med fokus på hanteringen av migrationsflödena 2015. Även om utredningarna berör migrationen hösten 2015 har de olika fokus och har genomförts

på olika sätt. Jag tänker främst på Riksrevisionens granskningsrapport Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015 – beredskap och hantering (RIR 2017:4) och det betänkande som Utredningen om migrationsmottagandet (SOU 2017:12) nyligen överlämnade till regeringen.

Riksrevisionens rapport inriktas på regeringens och myndigheternas beredskap för och hantering av mottagandet av asylsökande hösten 2015 i den initiala fasen dvs. registrering och första boende. Utredningen om migrationsmottagandet har kartlagt händelseförloppet hösten 2015 och bl.a. analyserat främst de statliga myndigheternas men även kommunernas ansvar och beredskap inför situationen samt deras hantering av situationen. Utredningen har sett som sitt uppdrag att analysera hur mottagandet av människor organiserats under hösten 2015 av dem som var ansvariga för ledningen av verksamheten. Utredningen har valt att redogöra för myndigheternas beredskap och hantering utifrån deras egna beskrivningar.

Den metod jag har använt grundas främst på en ganska bred och djup studie av handläggningen av enskilda ärenden utifrån gällande lagstiftning och från ett rättssäkerhetsperspektiv. Min bedömning är att utredningarna har givna beröringspunkter men att de framför allt kompletterar varandra. Avsikten med min undersökning har inte främst varit att bedöma situationen hösten 2015 när trycket på myndigheterna var som störst utan snarare vad som har hänt därefter.

Resultatet av min undersökning visar förenklat uttryckt att situationen vid de flesta socialförvaltningarna blev kaotisk under hösten 2015 eftersom Migrationsverket på grund av den kraftigt ökade flyktingströmmen av ensamkommande barn anvisade betydligt fler barn till kommunerna än vad kommunerna var beredda på. Socialförvaltningarna verkar ganska tidigt ha löst de akuta problemen med att ta emot barnen. En anledning till att detta lyckades verkar ha varit ett mycket stort engagemang och stora arbetsinsatser av den berörda personalen. Den uppenbara ”flaskhalsen” i arbetet var att det på många platser inte fanns personalresurser att göra tillräckliga utredningsinsatser eller att ordna godtagbara boenden där kommunen kunde placera barnen.

1.2 Långa handläggningstider och brister i dokumentationen

När arbetssituationen är ansträngd vid en socialnämnd brukar det leda till brister i dokumentationen och att nämndens handläggningstider av enskilda ärenden blir för långa. Det visade sig gälla även vid handläggningen av ärendena som rörde de ensamkommande barnen. En del förvaltningar lyckades sköta dokumentationen på ett tillfredsställande sätt. Vid en förvaltning var dock bristerna mycket omfattande och det gick inte att följa ärendena utifrån den befintliga dokumentationen. Min granskning blev då mycket svår att genomföra eftersom det t.ex. inte var möjligt att avgöra om en åtgärd hade vidtagits men inte fanns dokumenterad, eller om förvaltningen faktiskt inte hade vidtagit åtgärden.

Som regel beslutade socialnämnderna snabbt att inleda en utredning av barnets behov av stöd och hjälp. Däremot blev utredningstiden i flera fall för lång. När inspektionerna genomfördes hösten 2016 noterade jag att några förvaltningar hade kommit i kapp med handläggningen. Ett par förvaltningar låg dock

efter i arbetet och hade fortfarande ärenden som inte var fördelade till en handläggare.

Jag noterade också att genomförandeplaner saknades i många av de ärenden som jag granskade. Vårdplaner fanns i många av de granskade ärendena men en del var så innehållslösa och generella att värdet av dem kan ifrågasättas.

1.3 Allvarliga brister vid placeringen av ensamkommande barn

Den stora tillströmningen av ensamkommande barn hösten 2015 ledde till att det inte fanns lämpliga placeringsalternativ. Socialnämnderna tvingades därför till "nödlösningar". Det fanns ofta inte någon möjlighet att ta hänsyn till barnets bästa vid de initiala placeringarna, utan barnet fick bo där man kunde ordna "tak över huvudet".

Vid mina inspektioner under hösten 2016 kunde jag konstatera att man på flera håll inte hade hunnit med att utreda de nya familjehemmen.

Mitt intryck är att den extrema situationen i flera fall ledde till att socialtjänstens första placering av barnen inte gjordes med de krav på omsorg och noggrannhet som normalt ställs vid en placering. Detta medförde i vissa fall att barn placerades i boenden som var direkt olämpliga. Vid en förvaltning uppgav man t.ex. att ett skäl till att flera omplaceringar hade behövt göras var att man inledningsvis inte hade haft möjlighet att "matcha" boendet utifrån barnets behov. Ett annat skäl var att man upptäckte att vissa företag som hade anlitats inte bedrev en seriös verksamhet. Vid ett par förvaltningar uppmärksammades det vidare att privata utförare hade omplacerat barn utan nämndens kännedom. I ett av de tillsynsärenden som jag har granskat upptäckte nämnden att en privat utförare inte hade tillstånd att driva verksamhet i den form som gjordes, vilket ledde till att 44 ungdomar som nämnden hade placerat genom utföraren fick omplaceras.

Riksdagen har nyligen fattat beslut om att det ska införas ett krav på tillstånd för konsulentstödda verksamheter.³ Den nya regleringen kommer sannolikt leda till att en del av de problem som jag har uppmärksammat i min undersökning undanröjs.

1.4 Brister vid utredningen av barnens behov och i uppföljningen av vården

Att noga följa vården och se till att barnet har det bra är en av socialnämndens viktigaste uppgifter. För att nämnden ska kunna fullgöra sitt ansvar för att barnet växer upp under trygga förhållanden krävs en tät och kontinuerlig kontakt med barnet samt regelbundna besök där barnet vistas. Även kontakten med den gode mannen är givetvis av stor vikt.

Utifrån förvaltningarnas egna redogörelser har fokus legat på att de ensamkommande barnen skulle få en placering och man har prioriterat att träffa barnen. Jag kunde dock se exempel på när det dröjde flera månader innan man tog kontakt med barnet. En del utredningar genomfördes inte på ett tillräckligt omsorgsfullt sätt och ibland hade det inte gjorts någon utredning i ärendet över huvud taget. I de situationerna blir uppföljningen ännu viktigare för att försäkra

³ Se prop. 2016/17:59, socialutskottets bet. 2016/17:SoU11 och rskr. 2016/17:156.

sig om att barnet har det bra, inte minst när det gäller ensamkommande barn som ju inte har någon vårdnadshavare eller biologisk förälder som kan ge information om barnets förhållanden. Jag ser med stort allvar på att det vid tiden för inspektionerna fortfarande fanns ärenden som inte ens hade fördelats till en ansvarig handläggare. Att man så lång tid efter det att barnen hade anvisats till kommunen ännu inte hade fått ens en övergripande kontroll över sina ärenden menar jag är helt oacceptabelt.

1.5 Omplacering av barnen

Många barn placerades långt ifrån anvisningskommunen. När situationen hade lugnat ned sig och kommunerna hade kommit i kapp med att ordna egna boenden för barnen valde många kommuner att flytta de barn som de hade varit tvungna att placera i andra kommuner. Några av förvaltningarna upplevde i samband med detta att mycket arbete fick läggas ned på att få barnen och de gode männen att medverka till en flytt.

När barnet placerades utanför kommunen gav socialnämnden i vissa fall bristfällig information till barnet och den gode mannen om att det var en tillfällig placering. Detta har i några fall lett till missförstånd och missnöje hos barnet och den gode mannen när nämnden slutligen har erbjudit barnet en stadigvarande placering i ett annat boende än där barnet först hade placerats.

Genom flera klagomål som har kommit in till JO har jag noterat att det finns brister i socialnämndernas kommunikation med de gode männen och de berörda barnen. Insatser med stöd av socialtjänstlagen bygger på frivillighet och kan inte genomföras mot den enskildes vilja. Innan ett beslut om omplacering fattas måste alltså den gode mannen och barnet höras om sin inställning och samtycke till åtgärden hämtas in. Genom att säga upp en placering eller att fatta beslut om en ny placering utan att först ha diskuterat saken med barnet och den gode mannen åsidosätts den enskildes rätt att få vara delaktig i planeringen av insatserna för honom eller henne. Om en socialnämnd beslutar att ett barn ska flytta från ett boende till ett annat utan att ha gett barnet en möjlighet att framföra sina åsikter i frågan har nämnden inte heller tillräckligt underlag för att göra en bedömning av hur barnet skulle kunna påverkas av en flytt eller för att ta ställning till om den nya placeringen kan tillgodose barnets behov. Utan en sådan kontakt kan man inte göra någon avvägning och bedömning av barnets bästa på ett fullgott sätt.

Utgångspunkten är att socialtjänstens åtgärder som syftar till att verkställa ett biståndsbeslut inte kan överklagas. Det finns dock vissa åtgärder som rör ändring av en tidigare beviljad insats och som har sådana rättsverkningar för den enskilde att han eller hon borde ha ett berättigat intresse av att få åtgärden prövad av domstol. Domstolens prövning begränsas dock till om den enskilde tillförsäkras en skälig levnadsnivå genom beslutet om ändrat genomförande av den tidigare beviljade insatsen. Mot bakgrund av att den enskilde kan ha möjlighet att få utförningen av en insats prövad i domstol anser jag att nämnden ska fatta ett formellt beslut om att ge barnet bistånd i form av boende i ett annat familjehem, HVB-hem (hem för vård eller boende) eller stödboende. Det är

sedan domstolen som får ta ställning till om ett eventuellt överklagande kan prövas.

Jag har fått intrycket att socialtjänsten i vissa fall har ansett att nämnden kan besluta om ett omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, för att flytta ett barn från ett boende till ett annat boende. Jag återkommer till frågan men vill redan nu särskilt framhålla att detta inte är förenligt med gällande regelverk och att LVU är en tvångslagstiftning som endast får tillgripas under särskilda omständigheter som anges i lag. Nämnden får givetvis inte fatta ett beslut om omedelbart omhändertagande enbart för att bryta ett barns motstånd mot en flytt eller för att kunna få Polismyndighetens hjälp med handräckning för att flytta barnet.

1.6 Åldersfrågor

Det finns flera frågor som rör det ensamkommande barnets ålder och som ibland rent rättsligt sett är komplicerade. Frågorna kan dessutom ha stor praktisk betydelse för socialnämndernas arbete med ensamkommande barn.

En utgångspunkt är att socialnämnden är bunden av Migrationsverkets beslut om anvisning av ett ensamkommande barn. För närvarande tar Migrationsverket som huvudregel ställning till den enskildes ålder först i sitt slutliga beslut om uppehållstillstånd. Det finns numera ett lagförslag om att en åldersbedömning ska göras tidigare i asylprocessen. Detta har motiverats med att den nuvarande ordningen har inneburit att en asylsökande som senare har bedömts vara vuxen har behandlats som ett barn under asylprocessen och fått del av de rättigheter, förmåner och resurser som ska tillkomma barn. Det har diskuterats i vilken utsträckning socialnämnden kommer att bli bunden av Migrationsverkets tillfälliga beslut om åldern. Med hänsyn till att Migrationsverket enligt förslaget kommer att ha skyldighet att erbjuda ensamkommande barn ytterligare bevismedel i form av medicinska åldersbedömningar när den uppgivna åldern ifrågasätts finns det förutsättningar för ett bättre beslutsunderlag. Utifrån det som regeringen har uttalat i propositionen kan man därför utgå från att Migrationsverkets beslut i de flesta fall i praktiken kommer att bli styrande för socialnämnden när det gäller tillhandahållande av boende.

1.7 Avslutande kommentarer

Jag har vid min undersökning noterat att det funnits betydande brister i socialnämndernas handläggning av ärenden som rör ensamkommande barn. De allvarligaste bristerna rör placeringen av barnen och uppföljningen av vården.

När det gäller handläggningen av ärendena ser jag en tydlig skillnad mellan de kommuner som hade möjlighet att snabbt ordna boende i den egna kommunen och de kommuner som tvingades hitta platser i andra kommuner. I viss mån kan skillnaderna säkert förklaras med att vissa kommuner med möjlighet att placera ensamkommande barn inom den egna kommunen hade en större vana än andra kommuner att ta hand om ensamkommande barn. Som exempel på en kommun där arbetet fungerade tillfredsställande kan jag nämna Kumla kommun. Socialnämnden i den kommunen hade tillgång till lokaler i den egna kommunen som lämpade sig för HVB-boende. Det gjorde att den kommunen

jämfört med flera andra kommuner hade betydligt bättre förutsättningar för att lösa sina uppgifter när det gällde de ensamkommande barnen än socialnämnderna i många andra kommuner.

Av olika skäl har flera kommuner placerat barn ganska långt utanför den egna kommunen. Min undersökning visar att det generellt sett verkar finnas bäst förutsättningar att bedriva ett omsorgsfullt arbete med barnen om barnet finns i kommunen eller i vart fall i dess närhet. Kontakterna och samarbetet med exempelvis skola och hälso- och sjukvård torde också ha bäst förutsättningar om barnet placeras inom den kommun som har ansvaret för barnet. En lärdom av de kaotiska förhållandena under hösten 2015, som delvis bestod åtminstone fram till sommaren 2016, är alltså att det finns stora fördelar med att placera barnet i den egna kommunen eller på ett sådant avstånd från kommunen att nämnden har praktiska möjligheter att följa vården.

Frågorna om placeringen av ensamkommande barn berördes för en tid sedan i departementspromemorian Ändringar i fråga om sysselsättning för asylsökande och kommunplacering av ensamkommande barn (Ds 2016:21). I den promemorian föreslogs bl.a. att det i 3 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA, ska föras in ett nytt tredje stycke med bestämmelser som rör förutsättningarna för en s.k. anvisningskommun att placera ett ensamkommande barn i en annan kommun. Det fanns enligt min mening brister i förslaget. I promemorian lyftes dock fram att ett ensamkommande barns behov som regel blir bäst tillgodosedda om barnet placeras inom anvisningskommunen. Detta är ett antagande som jag anser att man bör ta fasta på. Den grundläggande frågan bör vara att ordna ett mottagande av de ensamkommande barnen som står i överensstämmelse med barnkonventionen och socialtjänstlagens bestämmelse i 1 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, om barnets bästa.

Jag har i dag även fattat beslut i ett antal ärenden som gäller omplacering av ensamkommande barn⁴ och i två ärenden som gäller omedelbart omhändertagande av ensamkommande barn med stöd av LVU⁵. Besluten finns tillgängliga på JO:s webbsida www.jo.se.

2 JO:s undersökning

2.1 Bakgrund

Under 2015 pågick det flera stora och allvarliga konflikter i olika delar av världen. Antalet människor på flykt uppskattades till över 60 miljoner, vilket var det största antalet sedan andra världskriget. Omkring 163 000 människor kom under 2015 till Sverige och ansökte om asyl här. Antalet personer som ansökte om asyl var rekordstort och ledde till att det svenska asylsystemet utsattes för stora påfrestningar. Även andra centrala samhällsfunktioner fick svårt att utföra sina uppgifter på ett riktigt och bra sätt.⁶

⁴ JO:s ärenden med dnr 1639-2016 m.fl., 1985-2016 m.fl. och 2170-2016.

⁵ JO:s ärenden med dnr 7730-2016 och 7731-2016.

⁶ Prop. 2015/16:174 s. 21 f.

Av de personer som kom till Sverige under 2015 och sökte asyl var drygt 35 000 ensamkommande barn.⁷ Av dem kom 26 000 under årets sista månader.⁸ Med ensamkommande barn avses i detta sammanhang barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan en sådan ställföreträdare.⁹

2.2 JO:s initiativ

Ensamkommande barn är ingen homogen grupp. De har som individer olika förmågor, styrkor och svagheter och kommer från olika miljöer och kulturella och sociala förhållanden. Det som förenar dem är att de oftast saknar vuxna anknytningspersoner och ett etablerat socialt nätverk vid ankomsten. Många av barnen kommer från svåra förhållanden och bär på traumatiska upplevelser. Ensamkommande barn är därför en utsatt grupp. De är i betydligt högre utsträckning än många andra barn beroende av att samhället löser frågor om omsorg, boende och skola på ett bra sätt.

Det görs relativt ofta anmälningar till JO som rör ärenden med anknytning till ensamkommande barn. Ofta är det deras gode män eller familjehemsföräldrar som klagar. Jag fattade i juni 2016 beslut i några ärenden som rörde placering av gifta ensamkommande barn. Det har också kommit in ett antal anmälningar som rör s.k. omplaceringar av ensamkommande barn från ett boende till ett annat boende. De anmälningar som har gjorts indikerar att det kan ifrågasättas om barnens grundläggande rättigheter har tillgodosetts och om gällande lagstiftning har tillämpats korrekt.

Mot bakgrund av de inkomna anmälningarna och medieuppgifter som rörde situationen för ensamkommande barn anordnade jag under hösten 2016 vid min tillsynsavdelning hos JO ett seminarium där frågor om ensamkommande barn diskuterades. Vid seminariet medverkade företrädare för Migrationsverket och Human Rights Watch. Jag tog även del av de iakttagelser som Barnrättighetskommittén (SOU 2016:19) hade gjort och av det som min finländska kollega biträdande JO Maija Sakslin hade noterat om de ensamkommande barnens situation i Finland.

Jag kom fram till att det fanns skäl för mig att undersöka hur frågor som rör ensamkommande barn har hanterats inom mina tillsynsområden som förenklat uttryckt omfattar socialtjänsten, utbildningsväsendet samt hälso- och sjukvården. Granskningen har varit inriktad främst på att se om gällande lagar och regler har tillämpats på ett riktigt sätt och om barnens grundläggande rättigheter har respekterats. Syftet har varit att undersöka om det finns problem som är mer allmänt förekommande och om berörda myndigheter behöver vägledning för att hantera frågorna på ett riktigt sätt.

⁷ Regeringskansliets promemoria den 21 juni 2016: Ett nytt ersättningsystem för mottagandet av ensamkommande barn.

⁸ SOU 2017:12 s. 12.

⁹ 1 § sista stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA.

2.3 Undersökningens genomförande

Inom ramen för initiativet har jag genomfört åtta inspektioner. Jag har inspekterat den för stadsdelarna Kungsholmen, Norrmalm och Östermalm i Stockholms kommun gemensamma enheten för ensamkommande barn¹⁰, sociala nämndernas förvaltning i Västerås kommun¹¹, social- och arbetsmarknadsförvaltningen i Köpings kommun¹², socialförvaltningen i Örebro kommun¹³, socialförvaltningen i Kumla kommun¹⁴, socialförvaltningen i Flens kommun¹⁵, socialförvaltningen i Katrineholms kommun¹⁶ och Älvsjö stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun¹⁷. Jag har i detta beslut också beaktat uppgifter som har förts fram i anmälningar till JO under år 2016 samt några äldre beslut som har rört ensamkommande barn.

Genom urvalet av inspektionsobjekt kunde ett begränsat geografiskt område täckas samtidigt som urvalet speglade kommuner med olika förutsättningar. Urvalet innehöll städer av olika storlek och landsortskommuner.

Vid inspektionen av Älvsjö stadsdelsförvaltning uppmärksammade jag två ärenden där det hade fattats beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § LVU. Jag beslutade att utreda handläggningen inom ramen för två särskilda ärenden.¹⁸

2.4 Avgränsningar

När jag inledde min undersökning var det min ambition att klarlägga bl.a. om kommunerna hade lyckats att ordna med skolgång för de ensamkommande barnen och hur hälso- och sjukvårdens verksamhet hade fungerat när det gäller denna grupp barn. Jag har vid mina möten med socialförvaltningarna diskuterat de frågorna. Det som då kom fram och de uppgifter som har förts fram i några enskilda anmälningar till JO har inte gett mig anledning att utreda något särskilt i fråga om de verksamhetsområdena.

Min undersökning har varit inriktad på anvisningskommunens handläggning. Jag har vid undersökningen inte närmare gått in på handläggningen i den s.k. ankomstkommunen.

Beslut om uppehållstillstånd fattas av Migrationsverket. Som jag redan har redovisat är min undersökning inriktad på socialnämndens handläggning av ensamkommande barn. Socialnämnderna har emellertid inte något att göra med Migrationsverkets prövning av frågor som rör barnens rätt till uppehållstillstånd, och den frågan och andra frågor om avvisning av barn ligger utanför min undersökning.

¹⁰ JO:s protokoll den 26 oktober 2016, dnr 5518-2016.

¹¹ JO:s protokoll den 26 oktober 2016, dnr 5778-2016.

¹² JO:s protokoll den 25 oktober 2016, dnr 5779-2016.

¹³ JO:s protokoll den 26 oktober 2016, dnr 5780-2016.

¹⁴ JO:s protokoll den 26 oktober 2016, dnr 5781-2016.

¹⁵ JO:s protokoll den 26 oktober 2016, dnr 5783-2016.

¹⁶ JO:s protokoll den 25 oktober 2016, dnr 5782-2016.

¹⁷ JO:s protokoll den 13 december 2016, dnr 6570-2016.

¹⁸ JO:s dnr 7730-2016 och 7731-2016.

3 Det svenska mottagandet av ensamkommande barn

De grundläggande bestämmelserna om rätt till uppehållstillstånd i Sverige finns i utlänningslagen (2005:716) och lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Frågor om uppehållstillstånd prövas av Migrationsverket. Eftersom min undersökning är inriktad på socialnämndernas mottagande av ensamkommande barn finns det inte skäl för mig att här närmare gå in på reglerna om uppehållstillstånd.

I LMA finns bestämmelser om bl.a. bistånd till utlänningar som har ansökt om uppehållstillstånd som flykting¹⁹ eller som annan skyddsbehövande²⁰. Migrationsverket har huvudansvaret för mottagandet av de personerna och ska för detta ändamål driva förläggningar där de som söker asyl eller uppehållstillstånd ska erbjudas plats. Migrationsverket har även ett ansvar att erbjuda dem sysselsättning. Det finns i LMA också bestämmelser om rätt till bistånd.

För ensamkommande barn finns det särskilda bestämmelser. Med ensamkommande barn avses i detta sammanhang barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan en sådan ställföreträdare.

För ensamkommande barn gäller att Migrationsverket ska anvisa en kommun som ska ordna boendet. När Migrationsverket har anvisat en kommun ska det anses att barnet vistas i den kommunen.²¹ Det är då den kommunen (anvisningskommunen) som har ansvaret för barnets behov av stöd och hjälp.²²

Anvisningskommunens ansvar gäller till dess att vårdbehovet är uppfyllt eller ärendet har flyttats till en annan kommun. Anvisningskommunen har ansvaret för den unges behov av stöd och hjälp även om barnet till följd av ett beslut av socialnämnden vistas i en annan kommun.²³ Placeringskommunen, dvs. den kommun där barnet bor, har dock ansvar för att ordna skolgången för ett barn som har placerats i kommunen. Detta ansvar grundar sig på vistelsebegreppet i skollagen (2010:800) och gäller även i de fall när anvisningskommunen inte har kommit överens med placeringskommunen om placeringen av barnet.

För socialnämndernas mottagande av ensamkommande barn gäller den s.k. normaliseringsprincipen som innebär att samma regler bör gälla alla barn som vistas i landet.²⁴ Placering av ensamkommande barn ska således prövas enligt de regler som gäller för andra barn som vistas i landet och som behöver ett boende utanför det egna hemmet. Grundläggande bestämmelser om placering av barn finns i 6 kap. SoL.

Det är socialnämnden som ska sörja för att ett barn som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem, ett hem för vård eller boende (HVB-hem) eller ett stödboende för barn och unga i åldern 16–20 år

¹⁹ 4 kap. 1 § utlänningslagen.

²⁰ 4 kap. 2 § eller 2 a § utlänningslagen.

²¹ 3 § andra stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

²² 2 a kap. 1 § SoL.

²³ 2 a kap. 4 § SoL.

²⁴ Se bl.a. prop. 2005/06:46 s. 41.

(stödboende). Vid en placering av barn med stöd av bestämmelserna i socialtjänstlagen är utgångspunkten den, förenklat uttryckt, att beslutet om placering ska fattas utifrån vad som är bäst för barnet i det enskilda fallet.²⁵

4 Vissa allmänna iakttagelser i samband med undersökningen

4.1 Dokumentation

4.1.1 Bestämmelser m.m.

Handläggning av ärenden som rör enskilda inom socialtjänsten ska dokumenteras. Detsamma gäller när socialtjänsten genomför beslut om stödinsatser, vård och behandling. Dokumentationen ska utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse.²⁶

Dokumentationsskyldigheten utgör en förutsättning för ett rättssäkert och kvalitetssäkrat arbetssätt. Att dokumentationsskyldigheten fullgörs är grundläggande för en rad regler som tillsammans syftar till att ge god kvalitet och att den enskildes grundläggande rättigheter ska kunna beaktas och kontrolleras.

En tillfredsställande dokumentation är således en förutsättning för att den som ärendet rör ska kunna följa ärendets handläggning. Dokumentationen säkerställer vidare ärendets handläggning om den ordinarie handläggaren är frånvarande, tryggar nämndens underlag för olika beslut och ger möjlighet till granskning av ärendets handläggning i efterhand.²⁷

Handlingar som avser personer som är aktuella för utredning eller insatser hos socialtjänsten ska hållas samman i personakter. En personakt ska innehålla en journal och även upprättade och inkomna handlingar av betydelse för handläggningen av ett ärende eller för genomförande eller uppföljning av insatser.²⁸

Journalanteckningar ska hållas ordnade så att det enkelt går att följa och granska handläggningen av ärenden, åtgärder som vidtas i samband med verkställighet av beslut samt genomförande och uppföljning av insatser. Åtgärder som vidtas vid handläggningen av ett ärende eller vid genomförande eller uppföljning av en insats ska fortlöpande och utan oskäligt dröjsmål dokumenteras i journalen.²⁹ Det är inte tillräckligt att de uppgifter som hämtas in under en utredning sammanställs när utredningen är slutförd, utan utredaren ska kontinuerligt tillföra akten alla de uppgifter som kan vara av betydelse. Dokumentationen ska föras så att det är möjligt att vid varje tidpunkt utläsa vad som har kommit fram i ärendet.³⁰ Av journalen ska det även framgå om tolk har använts vid kontakten med den enskilde, och vid handläggning av ärenden som rör barn ska det av dokumentationen framgå vilken information som har lämnats till barnet, vilka åsikter som barnet har fört fram och hur barnets bästa har beaktats.³¹

²⁵ 1 kap. 2 § SoL.

²⁶ 11 kap. 5 § SoL.

²⁷ JO 2006/07 s. 284, dnr 3832-2004, och JO:s beslut den 5 februari 2008, dnr 4592-2006.

²⁸ 4 kap. 2 och 6 §§ SOSFS 2014:5.

²⁹ 4 kap. 7 och 9 §§ SOSFS 2014:5.

³⁰ JO 2006/07 s. 284, dnr 3832-2004, och JO:s beslut den 5 februari 2008, dnr 4592-2006.

³¹ 4 kap. 10, 15, 16 och 18 §§ SOSFS 2014:5.

Som angetts ovan ska dokumentationen även utvisa beslut som fattas i ärendet. Dokumentationen ska bl.a. innehålla uppgifter om vilka insatser som har beviljats eller avslagits helt eller delvis. Det ska även finnas uppgifter om huruvida beslutet är tidsbegränsat eller förenat med något annat förbehåll.³²

Brister i dokumentationen är särskilt allvarliga när det gäller ärenden som rör personer som av olika anledningar har svårt att själva tillvarata sina rättigheter, t.ex. ensamkommande barn. En god dokumentation skapar förutsättningar för att ett ensamkommande barn ska kunna få den vård han eller hon är i behov av och för att socialtjänsten och andra ska kunna följa upp vården i ett senare skede.

4.1.2 Undersökningens resultat

Vid de inspektioner som har genomförts har jag, när det gäller dokumentation och journalföring, noterat att detta har skötts på olika sätt hos förvaltningarna. Några förvaltningar har, trots ökningen av antalet ärenden under hösten 2015, skött journalföringen på ett bra sätt och i enlighet med den reglering som finns. I flera ärenden fördes journalerna löpande och anteckningarna i journalerna gjordes utan dröjsmål. Det har i dessa fall varit lätt att följa ärendena och genomföra granskningen.³³

Jag har dock vid inspektionerna kunnat konstatera att långt ifrån alla förvaltningar har uppfyllt de krav på dokumentation och journalföring som finns. Vid en förvaltning var bristerna mycket omfattande, och det gick inte att följa ärendena utifrån den befintliga dokumentationen. Granskningen blev då mycket svår att genomföra eftersom det t.ex. inte var möjligt att avgöra om en åtgärd hade vidtagits men inte fanns dokumenterad, eller om förvaltningen faktiskt inte hade vidtagit åtgärden.³⁴ Andra brister som noterades vid inspektionerna var att det ibland tog lång tid innan anteckningar fördes in i journalerna.³⁵ Dokumentationen uppfattades ibland också som knapphändig.³⁶ Vidare var det i en del ärenden svårt att av dokumentationen bedöma vem som hade lämnat vissa uppgifter, dvs. om en uppgift kom från barnet eller från någon annan. Det uppmärksammades även att det i vissa fall var svårt att utläsa vilken information barnet hade fått och om en tolk hade närvarat vid samtalen med barnet.³⁷

När det gäller dokumentationen av de beslut som nämnden hade fattat kunde jag konstatera att det i många fall framgick när det var fråga om ett tillfälligt placeringsbeslut.³⁸ Det kunde dock ibland vara svårt att utläsa av journalen när ett beslut hade fattats.³⁹ Det förekom också att det i beslutet saknades uppgifter

³² 5 kap. 14 och 15 §§ SOSFS 2014:5.

³³ Bl.a. social- och arbetsmarknadsförvaltningen i Köping, dnr 5779-2016, och socialförvaltningen i Kumla, dnr 5781-2016.

³⁴ Sociala nämndernas förvaltning i Västerås, dnr 5778-2016.

³⁵ Socialförvaltningen i Örebro, dnr 5780-2016.

³⁶ Stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen m.fl., dnr 5518-2016, och socialförvaltningen i Katrineholm, dnr 5782-2016.

³⁷ Socialförvaltningen i Katrineholm, dnr 5782-2016.

³⁸ Socialförvaltningen i Kumla, dnr 5781-2016, och socialförvaltningen i Katrineholm, dnr 5782-2016.

³⁹ Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016.

om i vilket specifikt jourhem barnet skulle placeras.⁴⁰ Jag kommer i avsnitt 6.4 att gå in närmare på frågan om placeringsbeslutets utformning.

Att handläggningen av ett ärende dokumenteras tillfredsställande är som redan påpekats av stor vikt för kvaliteten i vården och den enskildes rättssäkerhet. En god dokumentation skapar förutsättningar för att ett ensamkommande barn ska kunna få den vård han eller hon är i behov av och för att vården ska kunna följas upp av socialtjänsten i ett senare skede. Jag ser därför allvarligt på de brister som jag har uppmärksammat vid vissa förvaltningar.

Jag kommer att återkomma till dokumentationsskyldigheten i samband med de särskilda frågor som behandlas i följande avsnitt.

4.2 Handläggningstider

4.2.1 Bestämmelser

Socialtjänsten ska utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan, anmälan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Utredningen ska bedrivas skyndsamt och vara slutförd senast inom fyra månader. Socialnämnden får, om det finns särskilda skäl, besluta att förlänga utredningen för viss tid.⁴¹

4.2.2 Undersökningens resultat

Vid inspektionerna noterade jag att förvaltningarna, trots den svåra situation som var under hösten 2015, inledde utredning enligt 11 kap. 1 § SoL utan dröjsmål i de flesta av de granskade ärendena.⁴² Flera förvaltningar berättade dock att läget under hösten 2015 var så ansträngt att det inte fanns några möjligheter att fördela ärendena till en handläggare trots att man hade inlett en utredning. När inspektionerna genomfördes noterade jag att några förvaltningar hade kommit i kapp med handläggningen och fördelat alla ärenden.⁴³ Vissa förvaltningar låg dock efter i arbetet och hade fortfarande ärenden som inte var fördelade.⁴⁴

Att ärenden förblir ofördelade kan ofta medföra att några faktiska utredningsåtgärder inte vidtas trots att en utredning formellt har inletts. Detta riskerar i sin tur att leda till att utredningarna tar mycket lång tid att genomföra och att socialnämnden inte skaffar sig tillräcklig kännedom om barnen och deras förhållanden. Detta kan i sin tur leda till att barnet inte får sitt behov av skydd och stöd tillgodosett.

När det gäller handläggningstiderna kunde jag konstatera att utredningarna i flera av de granskade ärendena avslutades inom den föreskrivna tiden om fyra

⁴⁰ Stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen m.fl., dnr 5518-2016.

⁴¹ 11 kap. 1 och 2 §§ SoL.

⁴² Bl.a. social- och arbetsmarknadsförvaltningen i Köping, dnr 5779-2016, socialförvaltningen i Kumla, dnr 5781-2016, socialförvaltningen i Katrineholm, dnr 5782-2016, och Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016.

⁴³ Socialförvaltningen i Katrineholm, dnr 5782-2016, och Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016.

⁴⁴ Stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen m.fl., dnr 5518-2016, och sociala nämndernas förvaltning i Västerås, dnr 5778-2016.

månader.⁴⁵ Jag uppmärksammade dock ett flertal fall där utredningarna inte hade avslutats inom föreskriven tid. I ett par granskade ärenden var utredningstiderna så långa som ett år. Förlängningsbeslut fanns i vissa ärenden men saknades i andra.⁴⁶ Vid en förvaltning noterades ett flertal ärenden där utredningarna inte var avslutade trots att utredningarna hade inletts under hösten eller vintern 2015. I de ärendena saknades beslut om att förlänga utredningstiden.⁴⁷

4.3 Utseende av en god man

4.3.1 Bestämmelser om utseende av god man

Överförmyndaren ska som regel utse en god man för alla ensamkommande barn som kommer till Sverige. Den gode mannen ska i vårdnadshavarnas ställe ansvara för barnets personliga förhållanden och sköta dess angelägenheter.⁴⁸ Ansökan om god man får göras av Migrationsverket och av socialnämnden i den kommun där barnet vistas. Överförmyndaren får också självmant ta upp frågan. En god man ska förordnas så snart det är möjligt. Överförmyndaren ska omedelbart efter förordnandet informera barnet om vem som har förordnats som god man. Informationen ska även lämnas till barnets boende och till det offentliga biträdet.⁴⁹

4.3.2 Undersökningens resultat

Vid inspektionerna framkom att det i flera kommuner förordnades en god man i nära anslutning till anvisningen. I vissa kommuner kunde det emellertid ta längre tid, ibland flera månader, innan en god man förordnades. Det berodde som regel på att det inte fanns tillräckligt många gode män att tillgå.⁵⁰

Det är viktigt att en god man förordnas så snart som möjligt så att inte barnet står utan företrädare. Om det inte finns någon god man förordnad saknar barnet en företrädare som kan ta ställning till de frågor som uppkommer under utredningen.

I en kommun framkom att överförmyndarnämnden, med hänvisning till sekretess, inte ville lämna ut uppgifter om vem som hade förordnats som god man till socialförvaltningen. I stället fick förvaltningen invänta att den gode mannen själv kontaktade förvaltningen, vilket i vissa fall kunde dröja.⁵¹ Det är enligt min mening olyckligt. Den gode mannen förutsätts ha ett nära samarbete med socialtjänsten, och det är väsentligt att socialtjänsten tidigt får kontakt med den gode mannen. Även om uppgiften om vem som har förordnats som god man för ett specifikt barn omfattas av sekretess hos överförmyndaren framstår det som uppenbart att uppgiften kan lämnas till socialnämnden i den kommun som

⁴⁵ Bl.a. social- och arbetsmarknadsförvaltningen i Köping, dnr 5779-2016, och socialförvaltningen i Kumla, dnr 5781-2016.

⁴⁶ Socialförvaltningen i Örebro, dnr 5780-2016, socialförvaltningen i Flen, dnr 5783-2016, och Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016.

⁴⁷ Socialförvaltningen i Flen, dnr 5783-2016.

⁴⁸ 2 § lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn.

⁴⁹ 3 § lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn.

⁵⁰ Se t.ex. Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016, och socialförvaltningen i Katrineholm, dnr 5782-2016.

⁵¹ Socialförvaltningen i Örebro, dnr 5780-2016.

har ansvar för barnet utan att barnet eller den gode mannen lider skada eller men av att uppgiften lämnas ut.⁵² Överförmyndarens verksamhet omfattas emellertid inte av min undersökning och jag går därför inte in närmare på saken här.

4.4 Vårdplaner och genomförandeplaner

4.4.1 Bestämmelser m.m.

En stor del av socialtjänstens arbete med ensamkommande barn går ut på att hitta ett lämpligt boende åt det ensamkommande barnet. När någon behöver vårdas i ett HVB-hem, stödboende eller familjehem ska en plan upprättas för den vård som socialnämnden avser att anordna (vårdplan). Socialnämnden ska också upprätta en plan över hur vården ska genomföras (genomförandeplan).⁵³ Vårdplanen ska bl.a. beskriva de särskilda insatser som behövs samt målet med vården. I genomförandeplanen ska det sedan beskrivas när och hur de särskilda insatserna ska genomföras.⁵⁴ Vårdplanen och genomförandeplanen ska även uppta åtgärder och insatser som andra huvudmän har ansvar för.⁵⁵ Det kan t.ex. gälla insatser från sjukvården där landstinget är ansvarigt. Enligt Socialstyrelsens allmänna råd bör genomförandeplanen upprättas i samband med placeringen.⁵⁶

Vårdplanen förutsätts bli undertecknad av den gode mannen och även barnet om han eller hon är över 15 år. Vårdgivaren och den handläggande tjänstemannen hos den socialnämnd som beslutar om placeringen förutsätts också underteckna vårdplanen. Alla som berörs av vårdplaneringen blir på så sätt införstådda med vad som förväntas av just honom eller henne.⁵⁷

4.4.2 Undersökningens resultat

Upprättande av vårdplaner och genomförandeplaner är viktigt bl.a. för uppföljningen av vården och för att tydliggöra ansvaret mellan socialtjänsten och andra berörda huvudmän. Det är även viktigt att vårdplanerna och genomförandeplanerna är individuellt utformade utifrån det enskilda barnets behov eftersom dokumenten ska ligga till grund för en god vård. Vid inspektionerna kunde jag konstatera att vårdplaner fanns upprättade i många av de granskade ärendena.⁵⁸ I något fall var vårdplanen däremot daterad först efter det att utredningen hade avslutats.⁵⁹ I några ärenden saknades det uppgifter om när vårdplanen hade färdigställts, och det förekom också att vårdplanerna inte var undertecknade.⁶⁰ En

⁵² Bestämmelser om sekretess hos överförmyndaren finns i 32 kap. 4 och 5 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSK.

⁵³ 11 kap. 3 § SoL.

⁵⁴ 5 kap. 1 a § socialtjänstförordningen (2001:937), SoF.

⁵⁵ 11 kap. 3 § SoL.

⁵⁶ 7 kap. 2 § AR SOSFS 2012:11.

⁵⁷ Prop. 2000/01:80 s. 106.

⁵⁸ T.ex. stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen m.fl., dnr 5518-2016, socialförvaltningen i Örebro, dnr 5780-2016, och socialförvaltningen i Kumla, dnr 5781-2016.

⁵⁹ Socialförvaltningen i Örebro, dnr 5780-2016.

⁶⁰ Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016.

del vårdplaner uppfattades även som något innehållslösa och generella.⁶¹ När det gäller genomförandeplaner kunde jag konstatera att sådana saknades i ett stort antal av de granskade ärendena.⁶² Vid en förvaltning berättade man att man nyligen hade påbörjat arbetet med att ta fram genomförandeplaner.⁶³

5 Bedrivande av utredningen

5.1 Inledande av utredning och allmänt om socialtjänstens utredning

När ett barn som saknar vårdnadshavare i Sverige ger sig till känna eller aktualiseras på något annat sätt i en kommun, t.ex. genom Migrationsverkets anvisning, ska socialnämnden utan dröjsmål inleda en utredning.⁶⁴ Socialnämnden ska också göra en bedömning av om barnet är i behov av omedelbart skydd.⁶⁵ Nämnden har ett långtgående utredningsansvar när det gäller barn som kan vara i behov av skydd och stöd, och sådana utredningar bör ha högsta prioritet inom socialtjänsten.⁶⁶

Syftet med utredningen är att nämnden ska klargöra barnets situation och behov samt föreslå insatser för att tillgodose behoven.⁶⁷ Utredningen syftar också till att ge nämnden ett tillförlitligt beslutsunderlag och den ska ges en sådan omfattning att den kan leda till ett sakligt korrekt beslut.⁶⁸

Förutom att utreda barnets behov av ett långsiktigt boende har socialnämnden även ansvar för att utreda barnets behov av andra insatser.⁶⁹ När det gäller barnets boende har socialnämnden att utreda vilken boendeform som passar bäst för att tillgodose barnets behov. I avsnitt 6 redogörs närmare för olika typer av placeringar.

Som redovisats i avsnitt 3 innebär den s.k. normaliseringsprincipen att samma regler och sociala omvårdnadssystem bör gälla för alla barn som vistas i Sverige. Ensamkommande barns behov ska med andra ord utredas utifrån samma regler som gäller för utredningar av andra barn som kan behöva socialtjänstinsatser.⁷⁰

Även om utredningen av ett ensamkommande barns behov ska göras utifrån samma bestämmelser som utredningar för andra barn som kan ha behov av insatser från socialtjänsten behöver utredningen anpassas till den särskilda situation som ensamkommande barn befinner sig i. En barnutredning som inte rör ett ensamkommande barn tar ofta sikte på brister i barnets hemmiljö eller, när

⁶¹ Socialförvaltningen i Katrineholm, dnr 5782-2016.

⁶² Bl.a. stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen m.fl., dnr 5518-2016, socialförvaltningen i Örebro, dnr 5780-2016, och socialförvaltningen i Katrineholm, dnr 5782-2016.

⁶³ Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016.

⁶⁴ 11 kap. 1 § första stycket SoL.

⁶⁵ 11 kap. 1 a § första stycket SoL.

⁶⁶ Se bl.a. prop. 1996/97:124 s. 110 och prop. 2012/13:10 s. 55.

⁶⁷ Se prop. 2012/13:10 s. 64 och SOSFS 2014:6 s. 4.

⁶⁸ Se prop. 1979/80:1 Del A s. 562.

⁶⁹ Socialstyrelsens handbok Utreda barn och unga – Handbok för socialtjänstens arbete enligt socialtjänstlagen s. 73, Socialstyrelsens handbok Ensamkommande barn och unga – Handbok om socialnämndens ansvar och uppgifter s. 22 och SOSFS 2014:6 s. 4.

⁷⁰ Se bl.a. prop. 2005/06:46 s. 41 och Socialstyrelsens handbok Ensamkommande barn och unga – Handbok om socialnämndens ansvar och uppgifter s. 22.

det gäller äldre barn, oro på grund av barnets missbruk eller andra frågor som rör barnets beteende. Utmärkande för utredningen när det gäller ensamkommande barn är att barnets vårdnadshavare inte finns i Sverige och därmed i många fall inte kan göras delaktiga i utredningen. I vårdnadshavarnas ställe behöver i stället den gode mannen involveras.

Uppgifter om barnets situation hämtas i första hand in med hjälp av information från barnet. Barnet kan dock av olika anledningar ha svårt att lämna relevanta uppgifter om sina behov. I den särskilda situation som ensamkommande barn befinner sig i kan barnet t.ex. ha svårt att öppna sig och känna förtroende för omgivningen. Det finns som regel få personer kring barnet som känner det väl och kan bidra med uppgifter om barnet. Vidare är tillgång till en tolk ofta en förutsättning för att kunna genomföra utredningen. Utredningen påverkas även av att ensamkommande barn har ett omedelbart behov av en placering, och genom placeringen inträder ett ansvar för att följa upp barnets hälsa, utveckling, sociala beteende, skolgång samt relationer till närstående.⁷¹ Uppföljningen av placeringen behandlas närmare i avsnitt 8.

5.1.1 Vissa allmänna iakttagelser om utredningarna

I stort sett alla de granskade förvaltningarna hade inlett en utredning i nära anslutning till anvisningen. Vid flera av förvaltningarna klarade man inte av att upprätthålla kraven på det långtgående utredningsansvar som socialtjänsten har i ärenden som rör barn.⁷² Några av förvaltningarna uppgav även att de vid tidpunkten för JO:s inspektioner inte utredde ärenden om ensamkommande barn lika grundligt som andra ärenden.⁷³ På grund av resursbrist överlät några förvaltningar till konsulter och i några fall till de företag som rekryterade familjehem att utreda barns behov.⁷⁴

Flera av förvaltningarna uppgav att det hade dragit ut på tiden innan ärenden hade fördelats till en ansvarig handläggare, och vid ett par förvaltningar fanns det fortfarande ett stort antal ärenden som inte hade fördelats.⁷⁵ Vid flera förvaltningar skapades nya grupper för arbetet med ensamkommande barn under 2015 och 2016. Det förekom rekryteringsproblem på flera håll, och vid en förvaltning saknade de som anställdes till gruppen för arbetet med ensamkommande barn tidigare erfarenhet av att arbeta med barnärenden.⁷⁶

En socialnämnd gjorde i september 2016 en anmälan enligt lex Sarah till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) i vilken framfördes att det fanns stora brister i den totala handläggningen av ärenden om ensamkommande barn. Beträffande förvaltningens utredningar enligt 11 kap. 1 § SoL angavs bl.a. att de

⁷¹ Se 6 kap. 7 b § SoL.

⁷² T.ex. stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen m.fl., dnr 5518-2016, Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016, sociala nämndernas förvaltning i Västerås, dnr 5778-2016, och socialförvaltningen i Flen, dnr 5783-2016.

⁷³ T.ex. stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen m.fl., dnr 5518-2016.

⁷⁴ T.ex. Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016, och socialförvaltningen i Flen, dnr 5783-2016.

⁷⁵ Stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen m.fl., dnr 5518-2016, och sociala nämndernas förvaltning i Västerås, dnr 5778-2016.

⁷⁶ Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016.

inte kunde bedrivas skyndsamt och att det i många fall till och med saknades en ansvarig handläggare.⁷⁷

5.2 Utredningsförfarandet

Vid alla beslut och andra åtgärder som rör vård- och behandlingsinsatser för barn ska vad som är bäst för barnet vara avgörande.⁷⁸ Liksom i socialtjänstens verksamhet i övrigt ska genomförandet av en utredning bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.⁷⁹

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 i onödan utsätts för skada eller olägenhet samt inte göras mer omfattande än vad som är motiverat av omständigheterna i ärendet.⁸⁰ Utredningen ska bedrivas skyndsamt och vara slutförd senast inom fyra månader. Finns det särskilda skäl får socialnämnden besluta att förlänga utredningen en viss tid.⁸¹

Socialnämndens insatser ska utformas och genomföras tillsammans med den enskilde.⁸² Under vissa förutsättningar kan ett barn ges vård utan samtycke. Bestämmelser om sådan vård finns i LVU (se avsnitt 9.8).

Enligt Socialstyrelsens allmänna råd bör socialnämnden inleda utredningen med att planera hur den är tänkt att bedrivas.⁸³ Detta bör göras i nära samråd med barnet utifrån dess ålder och mognad. Planeringen bör omfatta bl.a. vad som ska klargöras i utredningen, hur samtal och möten ska utformas så att barnet ges goda förutsättningar att framföra sina åsikter, när och hur samtal ska äga rum med barnet enskilt eller tillsammans med någon annan (t.ex. den gode mannen), hur behov av tolk- eller kommunikationsstöd ska tillgodoses, vilka kontakter (t.ex. med sakkunniga) som behöver tas under utredningen och när utredningen beräknas vara slutförd.

Uppgifter till utredningen bör hämtas in på ett strukturerat sätt med utgångspunkt i vetenskap och beprövad erfarenhet.⁸⁴ Under utredningens gång ska barnet och dess ställföreträdare vara delaktiga och kontinuerligt få information, så att utredningsprocessen blir begriplig och förutsägbar för dem.⁸⁵

Som konstaterats inledningsvis hämtas uppgifter om barnets situation i första hand in med hjälp av information från barnet. Även om ett barns föräldrar inte befinner sig i Sverige är det viktigt att utreda om och i så fall hur föräldrar

⁷⁷ Sociala nämndernas förvaltning i Västerås, IVO:s ärende 8.1.2-29960/2016.

⁷⁸ 1 kap. 2 § andra stycket SoL. Jämför även artikel 3.1 i Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

⁷⁹ 1 kap. 1 § tredje stycket SoL.

⁸⁰ 11 kap. 2 § första stycket SoL.

⁸¹ 11 kap. 2 § andra stycket SoL.

⁸² 3 kap. 5 § SoL.

⁸³ SOSFS 2014:6 s. 4 och 5.

⁸⁴ SOSFS 2014:6 s. 5.

⁸⁵ Se prop. 2012/13:10 s. 56.

och andra närstående kan ha kontakt med barnet samt vilka möjligheter de har att vara delaktiga i utredningen.⁸⁶

Barnets situation behöver också beskrivas av referenspersoner och sakkunniga i barnets nätverk. Boendepersonal, gode mannen och lärare m.fl. kan bidra med information om hur de uppfattar barnets behov i den aktuella situationen.

Socialnämnden har en skyldighet att verka för att samverka med bl.a. andra myndigheter kommer till stånd.⁸⁷ Socialnämndens samverkan med andra huvudmän under utredningen bör syfta till att dels få en god helhetsbild av barnets situation, dels samordna eventuella insatser.⁸⁸

5.3 Socialtjänstens kontakter med barnet under utredningen

5.3.1 Bestämmelser om barnets rätt att få information och komma till tals

Sverige som stat är bundet av FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen, och två protokoll⁸⁹ till konventionen som Sverige har tillträtt. Även om konventionen inte är direkt tillämplig för domstolar och myndigheter finns det en skyldighet att tolka svenska regler fördragskonformt. Artikel 12.1 ger barnet rätt att uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör barnet. Rättigheten är absolut och gäller alla barn utan åtskillnad. Artikel 12.2 ger barnet rätt att höras i alla administrativa förfaranden som rör barnet. Staten ska skapa förutsättningar för barnet att göra sin röst hörd.

Principen om barnets bästa och barnets rätt att komma till tals ska tolkas i förhållande till varandra, vilket innebär att informationen från barnet kan påverka både bedömningen av barnets bästa och hur barnet ska ges möjlighet att uttrycka sina åsikter.⁹⁰

När det gäller åtgärder för ett barn enligt socialtjänstlagen följer av 11 kap. 10 § SoL att barnet ska få relevant information. I andra meningen i bestämmelsen anges att barnet ska ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet. Om barnet inte framför sina åsikter, ska hans eller hennes inställning så långt det är möjligt klarläggas på annat sätt. Barnets åsikter och inställning ska tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad. Andra meningen i bestämmelsen har tillkommit för att tydliggöra barnets rätt att komma till tals enligt artikel 12 i barnkonventionen.⁹¹

I mål och ärenden som handläggs enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen har ett barn som har fyllt 15 år dessutom rätt att föra sin egen talan.⁹² Av detta följer att både den gode mannen och barnet, om det har fyllt 15 år, är part i ett ärende som rör barnet hos socialnämnden. I många fall kommer därför barnets

⁸⁶ Se Socialstyrelsens handbok Ensamkommande barn och unga – Handbok om socialnämndens ansvar och uppgifter s. 23.

⁸⁷ 3 kap. 5 § och 5 kap. 1 a § SoL.

⁸⁸ SOSFS 2014:6 s. 4.

⁸⁹ Fakultativt protokoll till konventionen om barnets rättigheter vid indragning av barn i väpnade konflikter och fakultativt protokoll till konventionen om barnets rättigheter om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi.

⁹⁰ Se prop. 2012/13:10 s. 37.

⁹¹ Se prop. 2012/13:10 s. 135.

⁹² 11 kap. 10 § andra stycket SoL.

inställning i en fråga att vara avgörande för om en erbjuden insats kan genomföras.

Socialtjänsten ska kommunicera utredningsmaterialet med den som är part i ärendet dvs. barnet, om det har fyllt 15 år, och hans eller hennes ställföreträdare. De ska också ges möjlighet att yttra sig över utredningsmaterialet.⁹³

Socialstyrelsen har utfärdat föreskrifter för hur dokumentation av barnets bästa och rätt att vara delaktig ska utföras.⁹⁴

5.3.2 Närmare om socialnämndens inledande och fortsatta kontakter med barnet under utredningstiden

Den inledande kontakten mellan barnet och den ansvariga socialsekreteraren kan spela en stor roll för det fortsatta arbetets gång. För att barnet ska kunna medverka i utredningen krävs att det är införstått med varför utredningen görs, hur processen går till, vilka man ska tala med och vad utredningen ska leda till. Information till barnet bör ges så tidigt som möjligt, dels för att informationen kan lugna barnet i en obekant och kanske skrämmande situation, dels för att barnet tidigt i processen ska kunna ge uttryck för sin inställning. Med hänsyn till vad som är bäst för barnet får den information som lämnas anpassas till situationen och barnets ålder, mognad och tidigare kunskaper. Det är viktigt att barnet ges kontinuerlig information under hela den tid som en utredning pågår.⁹⁵

Enligt Socialstyrelsens allmänna råd om utredningens genomförande bör socialnämnden träffa barnet såväl med som utan vårdnadshavare.⁹⁶ När det gäller ensamkommande barn blir det snarare fråga om att träffa barnet enskilt och tillsammans med den gode mannen eller t.ex. familjehemsföräldrarna. Både samtal och observationer bidrar till att nämnden kan bilda sig en uppfattning om barnets situation. Barnet bör ges möjlighet att uttrycka sin åsikt både genom att svara på frågor och genom att berätta fritt.⁹⁷ Det är vidare viktigt att barnet får möjlighet att framföra sina åsikter i en miljö som känns trygg för barnet och att de metoder och arbetssätt som används är väl anpassade till barnets förutsättningar. Behovet av att klargöra barnets inställning är särskilt stort i de fall då barnet är i behov av skydd.⁹⁸

Den första kontakten med barnet och den initiala informationen om barnet kan i vissa fall leda till slutsatsen att det är tillräckligt att göra en kortfattad utredning och i andra fall att en mer ingående utredning behövs för att utreda barnets behov och kunna klargöra ett barns inställning. JO har i ett beslut uttalat sig om utredningen i tre ärenden där det kom fram uppgifter om att det ensamkommande barnet hade ingått äktenskap med en vuxen person. Enligt JO kan socialnämnden först efter en noggrann och omsorgsfull utredning ha ett tillräckligt gott beslutsunderlag för att avgöra om ett barn har en reell möjlighet att ge uttryck för en önskan om att få bo med sin make eller maka och om barnet

⁹³ 11 kap. 8 § SoL.

⁹⁴ SOSFS 2014:5 (12–18 §§).

⁹⁵ Se prop. 2006/07:129 s. 38.

⁹⁶ SOSFS 2014:6 s. 5.

⁹⁷ SOSFS 2014:6 s. 5.

⁹⁸ Se prop. 2012/13:10 s. 38 f. och s. 135.

är i behov av skydd eller stöd. JO ansåg att ett eller två samtal med barnet vid ankomsten till Sverige i de flesta fall inte kunde anses vara tillräckligt.⁹⁹

5.3.3 JO:s iakttagelser

Flera av förvaltningarna uppgav att de som regel etablerade en första kontakt med barnet relativt snabbt efter anvisningen (omgående eller inom cirka två veckor). I en del fall möttes barnet upp när det anlände med t.ex. tåg till kommunen. I andra fall ägde det första mötet rum i boendet eller på förvaltningen. Ibland hade man endast telefonkontakt med barnet. Vissa förvaltningar träffade dock inte barnet innan det placerades. Några av förvaltningarna uppgav att den första kontakten var kort. De flesta förvaltningarna verkar tidigt ha informerat barnet om socialtjänstens respektive Migrationsverkets roll.

Några av förvaltningarna uppgav, vilket även framkom av de granskade akterna, att den första kontakten i vissa fall dröjde upp till flera månader.¹⁰⁰ Undersökningen visade även att det första utredningssamtalet med barnet i flera fall dröjde, i något fall upp till nio månader.¹⁰¹ En förvaltning uppgav att det inte hade varit möjligt att göra hembesök i alla fall och att man vid tidpunkten för inspektionen i många fall inte alls hade träffat barnet.¹⁰²

En del förvaltningar använde sig av någon form av frågemall vid de första kontakterna med barnet.¹⁰³ Några av förvaltningarna uppgav att man såväl vid det första samtalet med barnet som vid senare samtal gav barnet tillfälle att tala enskilt med handläggaren.¹⁰⁴ I ett fall noterades att familjehemsföräldrarna närvarade vid de flesta samtalen med barnet.¹⁰⁵ I några fall var det svårt att av dokumentationen utläsa vilka uppgifter som barnet själv hade lämnat och vilka uppgifter som hade lämnats av andra personer.¹⁰⁶

Undersökningen visar att antalet kontakter med barnet under utredningen varierade mellan förvaltningarna och från ärende till ärende samt att det i flera fall gick lång tid mellan samtalen.¹⁰⁷ Kontakterna med barnet påverkades, förutom av bristande personalresurser, av var barnet geografiskt var placerat samt av vad det var för sorts placering. Till exempel uppgav en förvaltning att det första samtalet med barnet dröjde längre om det var fråga om en nätverksplacering.¹⁰⁸

Såvitt kommit fram av undersökningen har en tolk i stor utsträckning funnits närvarande, ofta per telefon, vid socialtjänstens samtal med barnet. Flera av

⁹⁹ JO 2016/17 s. 484, dnr 394-2016, 476-2016 och 692-2016.

¹⁰⁰ T.ex. Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016, och socialförvaltningen i Katrineholm, dnr 5782-2016.

¹⁰¹ Socialförvaltningen i Flen, dnr 5783-2016.

¹⁰² Stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen m.fl., dnr 5518-2016.

¹⁰³ Stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen m.fl., dnr 5518-2016, och sociala nämndernas förvaltning i Västerås, dnr 5778-2016.

¹⁰⁴ Stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen m.fl., dnr 5518-2016, sociala nämndernas förvaltning i Västerås, dnr 5778-2016, och socialförvaltningen i Kumla, dnr 5781-2016.

¹⁰⁵ Socialförvaltningen i Katrineholm, dnr 5782-2016.

¹⁰⁶ Socialförvaltningen i Katrineholm, dnr 5782-2016.

¹⁰⁷ Bl.a. Socialförvaltningen i Katrineholm, dnr 5782-2016, sociala nämndernas förvaltning i Västerås, dnr 5778-2016, och socialförvaltningen i Örebro, dnr 5780-2016.

¹⁰⁸ Socialförvaltningen i Katrineholm, dnr 5782-2016.

förvaltningarna har dock uppgett att det har varit svårt att få tag på tolkar, särskilt när det gäller språket dari.¹⁰⁹ I några av de granskade ärendena framkom att familjehemsföräldrarna tolkade vid samtal med barnet.¹¹⁰ Vid en förvaltning hade man anställt en egen tolk för att effektivisera handläggningen.¹¹¹

5.4 Fångas särskilda behov upp under utredningen?

Som redan har nämnts kan ensamkommande barn ha varit med om svåra händelser. Förhållanden såväl före och under resan till Sverige som i asylprocessen och tiden därefter kan påverka barnens fysiska och psykiska hälsa.¹¹²

Som redovisats ovan syftar utredningen till att klargöra barnets situation och behov samt till att föreslå insatser för att behoven ska tillgodoses. Utöver att utreda behovet av en lämplig boendeform och eventuella andra insatser enligt SoL har socialnämnden även en skyldighet att utreda behovet av andra insatser och verka för att samverka med bl.a. andra myndigheter kommer till stånd.¹¹³

5.4.1 JO:s iakttagelser

Flera av förvaltningarna uppgav att man vid det första samtalet med barnet tog upp frågor om barnets hälsa samt behovet av samtalsstöd och psykiatrikontakt.¹¹⁴ Några av förvaltningarna berättade att det var svårt att initialt fånga upp om barnet hade några särskilda behov, utan det visade sig först senare under utredningstiden eller därefter. Det kom fram olika skäl till varför behoven upptäcktes sent. Ett sådant skäl var att barnen inledningsvis hade svårt att öppna sig.¹¹⁵ I andra fall upptäcktes behoven sent på grund av att socialtjänsten inte hade haft möjlighet att träffa barnet eller göra hembesök i ett tidigare skede.¹¹⁶

I några av de granskade ärendena uppmärksammades brister vad gäller socialtjänstens ansvar att utreda, sätta in insatser och följa upp om barnet hade särskilda behov. I ett ärende framgick av journalanteckningarna att barnet inte mädde bra men där angavs det ändå i utredningen att barnet hade god fysisk och psykisk hälsa.¹¹⁷ I ett annat fall framkom av uppgifter från familjehemmet att barnet hade vistats på sjukhus en längre tid. Behovet av insatser verkade dock inte ha fångats upp.¹¹⁸ I ett tredje fall hade en god man uttryckt oro för ett barn, men såvitt det kom fram följdes inte oron upp och den ledde inte heller till några åtgärder.¹¹⁹

¹⁰⁹ Social- och arbetsmarknadsförvaltningen i Köping, dnr 5779-2016, socialförvaltningen i Örebro, dnr 5780-2016, och sociala nämndernas förvaltning i Västerås, dnr 5778-2016.

¹¹⁰ Socialförvaltningen i Katrineholm, dnr 5782-2016.

¹¹¹ Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016.

¹¹² Socialstyrelsens handbok Ensamkommande barn och unga – Handbok om socialnämndens ansvar och uppgifter s. 24 och 31.

¹¹³ 3 kap. 5 § och 5 kap. 1 a § SoL samt SOSFS 2014:6 s. 4.

¹¹⁴ Socialförvaltningen i Kumla kommun, dnr 5781-2016, stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen m.fl., dnr 5518-2016, och social- och arbetsmarknadsförvaltningen i Köping, dnr 5779-2016.

¹¹⁵ Socialförvaltningen i Katrineholm, dnr 5782-2016.

¹¹⁶ Bl.a. Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016.

¹¹⁷ Stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen m.fl., dnr 5518-2016.

¹¹⁸ Socialförvaltningen i Flen, dnr 5783-2016. Se även avsnitt 5.5.

¹¹⁹ Socialförvaltningen i Katrineholm, dnr 5782-2016.

5.5 Kommentarer om socialtjänstens bedrivande av utredning

Undersökningen visar att vissa kommuner, trots den ansträngda situationen, har lyckats bedriva utredningen av barnens behov av insatser på ett godtagbart sätt.¹²⁰

I flera kommuner fanns det dock många brister när det gäller genomförandet av utredningen av barnens behov. Detta har kommit fram såväl genom de granskade ärendena som genom den information som företrädarna för förvaltningarna har lämnat. I flera fall har det visat sig att socialtjänsten inte har lyckats utreda de ärenden som rör ensamkommande barn på samma noggranna och omsorgsfulla sätt som andra ärenden. Det har även kommit fram att det i många fall har saknats ansvariga handläggare för ärendena samt att utredningarna inte har avslutats inom rimlig tid. Vid tidpunkten för JO:s inspektioner hade några kommuner ännu inte kommit till rätta med situationen, och det fanns fortfarande sådana brister som beskrivits ovan. Detta är mycket allvarligt.

Att ett ensamkommande barns behov inte utreds tillräckligt noggrant får givetvis konsekvenser. Ett bristande beslutsunderlag när det gäller vilket slags boende barnet har behov av kan leda till ett beslut om en placering som inte tillgodoser barnets behov och således inte är lämplig (se avsnitt 6 och 9).

Brister i utredningarna får även konsekvenser för beslutsunderlaget vad gäller andra insatser än boendet. Undersökningen visade att särskilda behov i vissa fall inte ens hade fångats upp under utredningen och att åtgärder således inte hade satts in.

Kontakten med barnet är av mycket stor vikt när det gäller utredningar av ensamkommande barn. Som konstaterats ovan kommer uppgifterna om barnet och dess behov främst från barnet då det initialt är få andra personer i Sverige som känner barnet eller har vetskap om barnets behov.

När det gäller socialtjänstens kontakter med barnet under utredningen visar undersökningen att det finns flera förhållanden som innebär en risk för att barnets behov inte utreds på ett tillräckligt noggrant sätt och att kraven på barnets rätt att få information och komma till tals inte uppfylls. Bland annat har följande faktorer uppmärksammats:

- En god man förordnas sent och kan då inte företräda barnet under utredningen eller lämna uppgifter om barnet.
- Den första kontakten med barnet dröjer.
- Kontakterna med barnet under utredningen är få och det går lång tid mellan tillfällena.
- En ansvarig handläggare saknas.
- En vårdplan saknas eller är bristfällig.

En ytterligare viktig faktor som, i förening med ovanstående förhållanden, bidrar till en ökad risk för att ett barns särskilda behov inte fångas upp är att barnet kan ha svårt att vid sina första kontakter med socialtjänsten öppna sig och berätta om olika problem som han eller hon har. Som kommit fram ovan

¹²⁰ Socialförvaltningen i Kumla, dnr 5781-2016, och social- och arbetsmarknadsförvaltningen i Köping, dnr 5779-2016.

uppmärksammades detta problem under mina inspektioner. Detta var även en av de frågor som Måns Molander vid Human Rights Watch lyfte fram vid ett seminarium som jag hade under hösten 2016. Som ett exempel på denna situation kan jag nämna ett ärende som jag granskade vid en av mina inspektioner.¹²¹ I det fallet hade barnet en blodsjukdom som förvaltningen fick kännedom om först efter förhållandevis lång tid i samband med att barnet hade vistats en tid på sjukhus. Att ett barn inte berättar om en sjukdom eller något annat förhållande kan socialtjänsten i och för sig inte lastas för. För att barnet ska öppna sig förutsätts dock som regel att det finns ett förtroende från barnets sida gentemot socialtjänsten och att barnet på andra sätt som beskrivits ovan ges goda förutsättningar att få komma till tals.

Bristande information om och utredning av barnets behov leder vidare till att uppföljningen av insatserna blir avgörande. I många fall kanske särskilda behov inte visar sig förrän efter det att utredningen har avslutats. Uppföljningen i ärenden om ensamkommande barn får särskilt stor betydelse även av den anledningen att en placering av barnet sker omedelbart (se närmare i avsnitt 8).

6. Placeringen av barnet

6.1 Inledning

Socialstyrelsen har i handboken Ensamkommande barn och unga – Handbok om socialnämndens ansvar och uppgifter gjort en utförlig genomgång av de bestämmelser som gäller när socialnämnden placerar ensamkommande barn. Socialstyrelsen har också meddelat föreskrifter och allmänna råd som avser socialnämndens ansvar för barn och unga i familjehem, jourhem eller HVB-hem.¹²² Jag kommer mot den bakgrunden bara att göra en översiktlig redovisning av reglerna på området.

6.2 Vilka placeringsalternativ finns?

Socialnämnden ska enligt 6 kap. 1 § SoL se till att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem, HVB-hem eller stödboende för barn och unga i åldern 16–20 år (stödboende).

Ett *familjehem* är ett enskilt hem som på uppdrag av socialnämnden tar emot bl.a. barn för stadigvarande vård och fostran. Verksamheten ska inte bedrivas yrkesmässigt.¹²³

När ett barn placeras ska det i första hand övervägas om barnet kan tas emot av någon anhörig eller annan närstående. Barnets bästa ska dock alltid beaktas.¹²⁴ Ett beslut om att placera barnet hos en anhörig eller annan närstående benämns ofta *nätverksplacering* eller *anhörigplacering*.

Det förekommer att socialtjänsten anlitar privata verksamheter för att få tillgång till familjehem eller jourhem. Dessa s.k. *konsulentstödda familjehem* skiljer sig från de ”vanliga” familjehemmen och jourhemmen på så sätt att råd, stöd

¹²¹ Socialförvaltningen i Flens kommun, dnr 5783-2016.

¹²² SOSFS 2012:11.

¹²³ 3 kap. 2 § SoF.

¹²⁴ 6 kap. 5 § SoL.

och annan sådan hjälp till hemmet i första hand ges av konsulentverksamheten i stället för socialtjänsten.

Ett *jourhem* är ett enskilt hem som vid upprepade tillfällen tar emot barn för tillfällig vård och fostran.¹²⁵ Om det inte finns särskilda skäl får ett barn vårdas i ett jourhem i högst två månader efter det att socialnämndens utredning har avslutats.¹²⁶ Nämndens utredning om barnet ska som huvudregel vara klar inom fyra månader.¹²⁷

Ett *HVB-hem* är ett hem inom socialtjänsten som tar emot enskilda för vård eller behandling i förening med ett boende.¹²⁸

Med *stödboende* avses en verksamhet inom socialtjänsten som tar emot enskilda i åldern 16–20 år i ett eget boende med individanpassat stöd.¹²⁹

Utöver de placeringsoptioner som nu har nämnts förekommer det att barnet bor hos en familj i Sverige som har en överenskommelse med ställföreträdare för barnet, s.k. *privatplacering*. Det krävs då att socialnämnden har godkänt att barnet kan bo i det aktuella hemmet.¹³⁰

6.3 Familjehemsutredning m.m.

För att barnet ska kunna placeras i ett enskilt hem krävs att förhållandena i hemmet och förutsättningarna för vård där är utredda av socialnämnden.¹³¹ Vid utredningen ska socialnämnden bedöma hemmets allmänna förutsättningar för att erbjuda barn vård som är trygg, säker, ändamålsenlig och präglad av kontinuitet. Om ett visst barn finns i åtanke ska nämnden dessutom bedöma om hemmet har förutsättningar att tillgodose hans eller hennes specifika behov.¹³²

Utredningsskyldigheten gäller för alla former av placeringar i enskilda hem. Samma krav på utredningens omfattning och kvalitet ska alltså ställas oavsett om det är fråga om privatplacering, anhörigplacering, placering i ett konsulentstött familjehem eller ”vanlig” familjehemsplacering. Socialnämnden kan inte överlåta uppgiften att utföra en utredning åt ett bolag. Däremot kan nämnden anlita uppdragstagare som är fysiska personer och som knyts till nämnden på ett sådant sätt att de kan anses delta i nämndens verksamhet för att utföra utredningen.¹³³

När det gäller beslut om inskrivning i ett HVB-hem eller stödboende ska den som beslutar om inskrivningen kontrollera om hemmet eller boendet är lämpligt med hänsyn till den enskildes behov, ålder, utveckling, utbildning och personliga förhållanden i övrigt.¹³⁴

¹²⁵ 6 kap. 6 § tredje stycket SoL.

¹²⁶ 6 kap. 6 § fjärde stycket SoL.

¹²⁷ 11 kap. 2 § andra stycket SoL.

¹²⁸ 3 kap. 1 § SoF.

¹²⁹ 3 kap. 1 a § SoF.

¹³⁰ 6 kap. 6 § första stycket SoL.

¹³¹ 6 kap. 6 § andra och tredje stycket SoL.

¹³² 4 kap. 1 § SOSFS 2012:11. I 2 och 3 §§ finns detaljerade föreskrifter om utredningens innehåll.

¹³³ Prop. 2006/07:129 s. 59.

¹³⁴ 3 kap. 11 § SoF. Socialstyrelsen har utfärdat föreskrifter och allmänna råd som bl.a. tar sikte på inskrivning i HVB-hem, HSLF-FS 2016:55.

6.4 Undersökningens resultat

6.4.1 Inledning

Vid de förvaltningar som JO har besökt har tjänstemännen gett uttryck för att man inte kunde förutse den stora tillströmningen av ensamkommande barn, vilket ledde till att det inte fanns lämpliga placeringalternativ. Man tvingades därför till "nödlösningar". Det fanns ofta inte någon möjlighet att ta hänsyn till barnets bästa vid de initiala placeringarna, utan barnet fick bo där man kunde ordna "tak över huvudet". De tillfälliga placeringarna var av olika karaktär, men ofta handlade det om jourhem eller tillfälliga placeringar i familjehem.

Den stora ärendetillströmningen medförde också att socialtjänsten i något fall behövde ta till rent tillfälliga boendelösningar för barnen. Ibland tvingades man under en kortare period placera barn i andra boendelalternativ än de som anges i SoL, t.ex. campingstugor och liknande.¹³⁵

Vid de besök som gjorts vid förvaltningarna fick jag dock det allmänna intrycket att kommunerna började komma i kapp med rekryteringen av nya familjehem och jourhem samt etableringen av nya HVB-hem.

Stödboende användes bara i begränsad omfattning vid de besökta förvaltningarna.

6.4.2 Utredning av boendet

Den stora ökningen av antalet ensamkommande barn som skulle placeras medförde också att kommunernas förmåga att på ett säkert och effektivt sätt utreda familjehemmen blev lidande. Vid min granskning fann jag allvarliga brister när det gäller de utredningarna. När JO:s personal besökte förvaltningarna under hösten 2016 kunde jag konstatera att man på flera håll inte hade hunnit med att utreda de nya familjehemmen.¹³⁶ Om barnet var placerat i ett konsulentstött familjehem förekom det att akten innehöll endast en utredning som den privata utföraren hade gjort. En sådan utredning kan dock inte ersätta den utredning som socialtjänsten ska göra. Det förekom också att barnet i avvaktan på en lämplig placering hade haft en tillfällig placering i ett outrett familjehem under så lång tid att man inte längre kunde betrakta placeringen som tillfällig. Det innebär i så fall att det aktuella hemmet måste utredas som ett familjehem.

6.4.3 Det ska framgå av beslutet om det är en tillfällig placering

Utformningen av besluten om bistånd och placering skilde sig mellan kommunerna. Ett beslut om att bevilja barnet en viss boendeform är ett beslut om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL (förutsatt att barnet inte ska få vård enligt LVU). Det finns inte några regler som direkt tar sikte på hur besluten ska utformas. Enligt min mening måste man ändå kunna ställa vissa grundläggande krav på att besluten formuleras på ett tydligt sätt.

¹³⁵ Socialförvaltningen i Örebro, dnr 5780-2016.

¹³⁶ Stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen m.fl., dnr 5518-2016, social- och arbetsmarknadsförvaltningen i Köping, dnr 5779-2016, socialförvaltningen i Örebro, dnr 5780-2016, och socialförvaltningen i Flen, dnr 5783-2016.

Under hösten 2015 och våren 2016 tvingades kommunerna göra tillfälliga placeringar under tiden som utredningarna av barnens behov pågick eller medan man väntade på att lämpliga platser skulle bli lediga. Det framgick dock inte alltid av besluten att de avsåg en tillfällig placering. Det kan leda till att barnen får fel förväntningar, vilket i sin tur kan medföra att omplaceringar blir onödigt uppslitande. Enligt min mening bör det därför framgå av beslutet om det är fråga om en tillfällig placering. När det gäller placering i jourhem¹³⁷ ligger det dock i sakens natur att placeringen är tillfällig.

6.4.4 Socialnämnden ska besluta i vilket familjehem barnet ska bo

Ett placeringsbeslut måste innehålla en konkret uppgift om var barnet ska bo. Det förekom att beslut om familjehemsplacering utformades på så sätt att barnet skulle placeras genom ett visst bolags försorg. I ett fall hade nämnden utformat beslutet på följande sätt: ”Beslut: Bevilja bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen i form av placering i jourhem via [en privat utförare] fr.o.m. 2015-12-21 i avvaktan på Migrationsverkets beslut.” I ett annat fall, som gällde omplacering, hade nämnden angett: ”Beslut att enligt 4 kap. 1 § SoL omplacera [barnet] till nytt jourhem och nytt företag via [en privat utförare].”¹³⁸

Det finns inte stöd i lag för att utforma ett placeringsbeslut på det sättet. Av 6 kap. 6 § första stycket SoL framgår att ett barn inte utan socialnämndens medgivande eller beslut om vård får tas emot för stadigvarande vård och fostran i ett enskilt hem som inte tillhör någon av föräldrarna eller någon annan som har vårdnaden om honom eller henne. Av den bestämmelsen följer att nämnden måste lämna medgivande till att barnet placeras i ett utpekad hem.¹³⁹ Att överlåta åt någon annan att ta ställning till i vilket familjehem eller jourhem barnet ska bo blir snarast en form av delegation som inte är tillåten.¹⁴⁰

Att formulera beslutet på ett sådant sätt medför också att barnet inte har möjlighet att lämna ett relevant samtycke till placeringen. Under alla förhållanden är det olämpligt att socialnämnden frångår sig kontrollen över var barnet faktiskt placeras. En sådan formulering kan också leda till rättsosäkra och för barnet oväntade omplaceringar (se avsnitt 9).

Jag är kritisk till sådana utformningar av placeringsbeslut.

6.4.5 Kan beslut om stadigvarande placeringar tidsbegränsas?

Vid en av de besökta förvaltningarna uppmärksammade jag att det i placeringsbesluten angavs att besluten gällde för en viss tid även när det var fråga om stadigvarande placering.¹⁴¹ Företrädare för förvaltningen uppgav att detta var i enlighet med kommunens riktlinjer och att tidsbegränsningen gjordes för att markera för handläggaren att ett nytt beslut om placering ska fattas var sjätte månad. Barnen och deras gode män informerades dock om att beslutet gällde

¹³⁷ Dvs. sådana hem som avses i 6 kap. 6 § tredje stycket SoL.

¹³⁸ Stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen m.fl., dnr 5518-2016.

¹³⁹ Se JO:s beslut den 10 november 1994, dnr 3993-1994.

¹⁴⁰ Jämför bestämmelserna i 10 kap. 4 och 5 §§ SoL och JO 2004/05 s. 261, dnr 304-2002.

¹⁴¹ Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016.

tills vidare. I flera fall hade placeringstiden löpt ut utan att något nytt beslut hade fattats.

Att bevilja insatsen att barnet ska placeras i ett hem genom socialnämnden är till sin karaktär ett beslut om fortlöpande bistånd. Oavsett om det är fråga om ett gynnande beslut finns därför inte något absolut förbud mot att beslutet omprövas.¹⁴² Dessutom följer det av 6 kap. 8 § första stycket SoL att vården ska övervägas var sjätte månad. För egen del anser jag mot den bakgrunden att det är en märklig ordning att, utöver övervägandena, dessutom regelmässigt tidsbegränsa besluten.

Även om förvaltningen informerar barnet och den gode mannen om att det tidsbegränsade beslutet är avsett att gälla tills vidare leder utformningen enligt min mening till sämre förutsebarhet och därmed en ökad otrygghet för barnet. Om man ändå anser att beslutet ska tidsbegränsas är det viktigt att ett nytt beslut fattas i god tid innan det tidigare beslutet upphör att gälla. Det är inte en acceptabel ordning att barn periodvis är placerade utan något formellt giltigt beslut. Retroaktiva beslut bör så långt det är möjligt undvikas.

Jag skickar en kopia av detta beslut till Socialnämnden i Stockholms kommun för att fästa nämndens uppmärksamhet på att det kan finnas skäl att se över riktlinjerna för placeringsbeslutens utformning.

6.4.6 Placering i jourhem

Jag har noterat att det råder en viss förvirring i fråga om begreppet jourhem vid några förvaltningar och i en del av de bolag som på kommunens uppdrag tillhandahåller boenden.¹⁴³ Med jourhem avses, som nämnts, ett enskilt hem som vid upprepade tillfällen tar emot barn för tillfällig vård och fostran. Inte sällan används begreppet jourhem vid tillfälliga placeringar av annat slag. Det kan vara fråga om tillfälliga placeringar i familjer som ännu inte har utretts som jourhem eller som familjehem för ett visst barn. Jag har också sett exempel på att man har kallat olika typer av tillfälliga placeringar för jourplacering eller placering i jourfamilj, vilket lätt kan förväxlas med jourhem. Eftersom särskilda regler gäller för placering i jourhem bör man eftersträva att göra en tydlig åtskillnad mellan placering i jourhem och andra tillfälliga placeringar.

Vid granskningen uppmärksammades ett antal jourhemsplaceringar som hade pågått under längre tid än två månader efter det att nämndens utredning hade avslutats.¹⁴⁴ Det fanns i de fallen i regel inte någon anteckning om varför placeringen hade pågått för länge. Man kan anta att det i de flesta fall handlade om att det inte fanns någon lämplig plats tillgänglig, vilket kan utgöra ett särskilt skäl enligt bestämmelsen. Jag vill dock påminna om att det följer av bestämmelsen i 11 kap. 5 § SoL att orsaken till att jourhemsplaceringen drar ut på tiden ska dokumenteras.

¹⁴² Se RÅ 2000 ref. 16 och jämför JO 2003/04 s. 324, dnr 4207-2000.

¹⁴³ Se t.ex. Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016, s. 6.

¹⁴⁴ Stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen m.fl., dnr 5518-2016.

6.4.7 Konsulentstödda familjehem

Under den mest kritiska perioden placerades barn i konsulentstödda familjehem i stor omfattning. Inte sällan var man tvungen att anlita sådana hem utanför den egna kommunen.

Vid flera förvaltningar uppgav man att det hade funnits kvalitetsbrister i vissa av de anlidade verksamheterna. Det kunde röra sig om att man inte hade upprättat tillräcklig dokumentation om barnet eller att man hade placerat om barnet utan att meddela förvaltningen.¹⁴⁵ Det förekom också att barn hade placerats i hem som var olämpliga eller där familjehemmet inte verkade ha förstått sitt uppdrag.¹⁴⁶ I något fall hade nämnden också uppmärksammat att hemmet i fråga inte hade något konsulentstöd.¹⁴⁷ Jag vill understryka att det jag nu har tagit upp är exempel på brister som har förekommit, men jag har inte tillräckligt underlag för att göra några generella uttalanden om de privata utförarnas tjänster.

Riksdagen har nyligen fattat beslut om att det ska införas ett krav på tillstånd för konsulentstödda verksamheter.¹⁴⁸ Den nya regleringen kommer sannolikt leda till att en del av de problem som jag har uppmärksammat i min undersökning undanröjs. Det finns därför inte skäl för mig att göra några ytterligare uttalanden i det här sammanhanget.

6.4.8 Privatplacering

En privatplacering är inte någon placering i egentlig mening. Exempelvis utgår ingen ersättning från socialnämnden. I normalfallet handlar det om att barnets föräldrar i hemlandet har en överenskommelse med en familj i Sverige om att barnet ska bo där.¹⁴⁹ En förutsättning för att nämnden ska godkänna att barnet placeras privat är att barnet inte har något vårdbehov. Nämnden har inte någon uppföljningsskyldighet enligt 6 kap. 7 b § SoL men är skyldig att överväga placeringen var sjätte månad.¹⁵⁰

Privatplacering förekom inte i någon stor omfattning, men ett par iakttagelser bör nämnas.¹⁵¹ I båda fallen hade ett barn privatplacerats hos en släkting. Socialtjänsten hade noterat att barnens gode män hade samtyckt till privatplaceringen, men det fanns ingen dokumenterad kontakt med barnets föräldrar eller vårdnadshavare. För egen del kan jag inte se att det finns något hinder mot att en privatplacering bygger på en överenskommelse mellan barnet och familjen i Sverige, förutsatt att den gode mannen lämnar sitt samtycke till detta.

6.5 Slutsatser

Den stora ökningen av antalet ensamkommande barn som kom till Sverige främst under hösten 2015 ledde till att kommunerna inte hade möjlighet att

¹⁴⁵ Se t.ex. Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016.

¹⁴⁶ Social- och arbetsmarknadsförvaltningen i Köping, dnr 5779-2016.

¹⁴⁷ Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016.

¹⁴⁸ Se prop. 2016/17:59, socialutskottets bet. 2016/17:SoU11 och rskr. 2016/17:156.

¹⁴⁹ Jämför Socialstyrelsens handbok Ensamkommande barn och unga – Handbok om socialnämndens ansvar och uppgifter, s. 41.

¹⁵⁰ 6 kap. 8 § SoL.

¹⁵¹ Socialförvaltningen i Katrineholm, dnr 5782-2016.

välja det bästa boendet eller den bästa vården för barnen. Man hade ofta inte möjlighet att ta hänsyn till barnens bästa utan fick placera barnen där det fanns plats. Detta ledde i sin tur till att det blev ett stort antal tillfälliga placeringar, vilka också tenderade att bli för långvariga. I förhållandevis stor utsträckning har det också förekommit att barn har varit placerade i jourhem under för lång tid.

Den stora bristen på hem åt ensamkommande barn ledde också till att socialtjänsten i stor utsträckning tvingades placera ensamkommande barn i outredda familjehem. Ofta var det fråga om s.k. konsulentstödda familjehem som tillhandahölls av privata utförare, och inte sällan placerades barn i sådana hem utanför den egna kommunen. På många håll tog det lång tid innan en familjehemsutredning kunde genomföras, och inte sällan förlitade man sig helt på den utredning som den privata utföraren hade genomfört.

Bristerna i utredningen av barnens behov och av boendena ledde till olämpliga och felaktiga placeringar. En konsekvens av det blev att barnen skyndsamt behövde omplaceras när förvaltningarna upptäckte att boendena eller vården inte uppfyllde kraven. Det är olyckligt att många barn tvingades till omplaceringar som hade kunnat undvikas om mer resurser hade lagts på den inledande utredningen. Undersökningen har visat att stora resurser ägnades åt ”brandkärsutryckningar” i stället för strukturerat förebyggande arbete.

7 Socialtjänstens kontakter med skola och sjukvård

7.1 Ensamkommande barns rätt till skolgång och sjukvård samt socialtjänstens ansvar

Asylsökande barn har ingen skolplikt, men de har rätt till utbildning på samma villkor som andra barn som är bosatta i Sverige. För att få börja på gymnasiet måste asylsökande ungdomar dock påbörja gymnasiestudierna innan de fyller 18 år.¹⁵² Barnen ska tas emot i skolan så snart det är lämpligt med hänsyn till barnens personliga förhållanden. Det bör dock ske senast en månad efter ankomsten till Sverige.¹⁵³ När det gäller hälso- och sjukvård har asylsökande barn samma rätt till vård som andra barn. Ett asylsökande barn ska även erbjudas en hälsoundersökning om det inte är uppenbart obehövligt.¹⁵⁴

Det är skolan och landstinget som har ansvaret för utbildningen respektive hälso- och sjukvården. Socialnämnden ansvarar dock för att barn som vårdas utanför det egna hemmet får god vård och ska verka för att de får lämplig utbildning och den hälso- och sjukvård som de behöver. Det innebär att nämnden ska vara aktiv i att få till stånd undersökningar, insatser och behandlingar som barnen kan vara i behov av både i skolan och inom hälso- och sjukvården. Det kan t.ex. vara lämpligt att nämnden är delaktig när skolan tar fram ett åtgärdsprogram för någon som är placerad i ett familjehem eller HVB-hem.¹⁵⁵ Vid

¹⁵² 7 kap. 2 §, 15 kap. 5 § och 29 kap. 2 och 3 §§ skollagen.

¹⁵³ 4 kap. 1 a § skolförordningen (2011:185) och 12 kap. 14 § gymnasieförordningen (2010:2039).

¹⁵⁴ 4, 5 och 7 §§ lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

¹⁵⁵ 6 kap. 1 och 7 §§ SoL och prop. 2012/13:10 s. 80 och 81.

uppföljning av vården ska socialnämnden också särskilt uppmärksamma barnets hälsa och skolgång.¹⁵⁶

Socialnämnden ska samverka med andra samhällsorgan för att barn och unga i familjehem eller HVB-hem ska få lämplig utbildning och få sina behov av hälso- och sjukvård samt tandvård tillgodosedda. Nämnden ska aktivt verka för att samverkan kommer till stånd.¹⁵⁷ I den vårdplan och genomförandeplan som socialnämnden ska upprätta när ett barn behöver vårdas utanför det egna hemmet (se avsnitt 4.4) ska nämnden uppta åtgärder och insatser som andra huvudmän har ansvar för.¹⁵⁸ Genomförandeplanen ska som huvudregel beskriva när och hur den unge ska kunna tillgodogöra sig sådana åtgärder och insatser.¹⁵⁹ Det ska framgå vilka åtgärder som planeras för att barnet ska få lämplig utbildning i en förskola eller skola och för att barnet ska få sina behov av hälso- och sjukvård samt tandvård tillgodosedda.¹⁶⁰

7.2 Undersökningens resultat

Som en allmän iakttagelse kan jag inledningsvis nämna att den generella uppfattningen hos förvaltningarna verkar vara att den bästa vården som huvudregel kan erbjudas inom den egna kommunen och att det är inom kommunen som möjligheterna till samverkan med bl.a. skolor och boenden finns. Vissa förvaltningar uppgav att socialtjänstens möjligheter att samverka med andra aktörer försvåras när barnen är placerade utanför den egna kommunen.¹⁶¹

När det gäller tillgången till skolplatser för de ensamkommande barnen berättade flera förvaltningar att det ofta gick relativt snabbt att få en skolplats till barnen trots att antalet ensamkommande barn ökade och det ibland medförde att skolorna hade svårt att hinna med att få fram platser.¹⁶² En förvaltning berättade att tiden till skolstart har varierat men att det nu inte tar alltför lång tid innan skolan kommer igång.¹⁶³ Vissa förvaltningar arbetade med alternativa undervisningssätt för barnen i avvaktan på ordinarie skolgång. Som exempel kan nämnas att en förvaltning anställde pedagoger i verksamheten som bedrev undervisning på boendena. Det förekom också att personal från Röda Korset undervisade barnen, och en förvaltning startade en egen verksamhet för de ensamkommande barn som inte kunde läsa och skriva.¹⁶⁴

Ibland hade förvaltningarna direktkontakt med skolan. En förvaltning berättade att man höll regelbundna samverkansmöten med kommunens skolor och att man tog in konsultationsdokument från skolorna.¹⁶⁵ Jag noterade dock att

¹⁵⁶ 6 kap. 7 b § SoL.

¹⁵⁷ 5 kap. 1 a § SoL och 3 kap. 2 § SOSFS 2012:11.

¹⁵⁸ 11 kap. 3 § SoL.

¹⁵⁹ 5 kap. 1 a § SoF.

¹⁶⁰ 7 kap. 3 § SOSFS 2012:11.

¹⁶¹ T.ex. stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen m.fl., dnr 5518-2016, och social- och arbetsmarknadsförvaltningen i Köping, dnr 5779-2016.

¹⁶² Social- och arbetsmarknadsförvaltningen i Köping, dnr 5779-2016, socialförvaltningen i Örebro, dnr 5780-2016, och socialförvaltningen i Kumla, dnr 5781-2016.

¹⁶³ Sociala nämndernas förvaltning i Västerås, dnr 5778-2016.

¹⁶⁴ Socialförvaltningen i Örebro, dnr 5780-2016, och socialförvaltningen i Kumla, dnr 5781-2016.

¹⁶⁵ Socialförvaltningen i Kumla, dnr 5781-2016.

det i akterna vid en annan förvaltning fanns få anteckningar om förvaltningens kontakter med skolan. Jag besökte också en förvaltning som berättade att skolan ofta krävde att den gode mannen skulle skriva in barnet, vilket medförde att det ibland tog lång tid innan barnet kunde börja skolan. Dessa två förvaltningar berättade att de inte hade direktkontakt med skolan, utan att kontakterna i första hand sköttes av de gode männen, eller personal på HVB-hemmen eller familjehemmen. Informationen vidarebefordrades sedan till förvaltningen som också informerades direkt om någon allvarligare händelse hade inträffat.¹⁶⁶ Att de undersökta förvaltningarna på olika sätt har verkat för att de ensamkommande barnen har fått utbildningsinsatser står klart. Frågan om barnen rent faktiskt har fått utbildningsinsatser som motsvarar skollagens krav om mottagande och undervisning för nyanlända faller dock utanför undersökningen.¹⁶⁷

Vid inspektionerna noterades att flera förvaltningar förde diskussioner om barnets hälsa under utredningen.¹⁶⁸ Det noterades också att vissa förvaltningar på ett bra sätt uppmärksammade barnens behov av hälso- och sjukvård. Som exempel kan nämnas en förvaltning som uppmanade det aktuella boendet att ombesörja vårdkontakten när ett vårdbehov uppmärksammades. Förvaltningen följde sedan upp att barnet verkligen fick den hjälp barnet var i behov av. Man hade också kontakt med barn- och ungdomspsykiatri vid behov.¹⁶⁹ Andra förvaltningar berättade att det var de gode männen som ansvarade för vårdkontaktarna och uppmärksammade förvaltningen på vilka behov som fanns.¹⁷⁰ En förvaltning berättade att det under vintern 2015 och våren 2016 kunde dröja länge innan barnen fick genomgå en hälsoundersökning. Förvaltningen drev inte på frågan eftersom de visste att primärvården hade svårt att hinna med.¹⁷¹

8 Uppföljning av vården

8.1 Råd, stöd och annan hjälp till hemmen

Socialnämnden ska i fråga om de barn som vårdas i ett familjehem, jourhem, stödboende eller HVB-hem lämna dem som vårdar sådana barn råd, stöd och annan hjälp som de behöver.¹⁷² I Socialstyrelsens allmänna råd anges att socialnämnden bör se till att familjehemsföräldrarna får handledning och fortbildning som är anpassad till uppdragets karaktär.¹⁷³

Vårdgivarens kompetens är en faktor som påverkar hur arbetet med uppföljningen av en placering bör bedrivas.¹⁷⁴ När det gäller placeringar hos släktingar eller andra närstående kan situationen t.ex. vara den att de själva nyss har anlänt

¹⁶⁶ Stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen m.fl., dnr 5518-2016, och socialförvaltningen i Katrineholm, dnr 5782-2016.

¹⁶⁷ Jämför 3 kap. 12 a–12 f §§ skollagen.

¹⁶⁸ Bl.a. social- och arbetsmarknadsförvaltningen i Köping, dnr 5779-2016, och socialförvaltningen i Kumla, dnr 5781-2016.

¹⁶⁹ Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016.

¹⁷⁰ Stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen m.fl., dnr 5518-2016.

¹⁷¹ Socialförvaltningen i Katrineholm, dnr 5782-2016.

¹⁷² 6 kap. 7 a § SoL.

¹⁷³ 6 kap. AR SOSFS 2012:11.

¹⁷⁴ Nya sociallagarna – Med kommentarer – I lydelsen den 1 januari 2017, Lundgren m.fl., s. 185.

till Sverige och därför av olika anledningar behöver särskilt stort stöd i sitt uppdrag som familjehem.

8.2 Socialnämndens uppföljningsansvar

Socialnämnden ska noga följa vården av vart och ett av de barn och unga som vårdas i ett familjehem, jourhem, stödboende eller HVB-hem främst genom regelbundna personliga besök i det hem där barnet eller den unge vistas, enskilda samtal med barnet eller den unge, samtal med den eller dem som tagit emot barnet eller den unge i sitt hem och samtal med vårdnadshavarna.¹⁷⁵ Vidare ska socialnämnden särskilt uppmärksamma barnets eller den unges hälsa, utveckling, sociala beteende, skolgång samt relationer till anhöriga och andra närstående. Av Socialstyrelsens allmänna råd framgår att nämnden vid uppföljningen bör notera om det finns behov av ändrade eller utökade insatser som kan medföra att en ny utredning krävs enligt 11 kap. 1 § SoL.¹⁷⁶

8.3 En särskilt utsedd socialsekreterare

När vård ges i ett familjehem, stödboende eller HVB-hem ska det finnas en av socialnämnden särskilt utsedd socialsekreterare som ansvarar för kontakterna med barnet eller den unge. Socialsekreteraren ska besöka barnet eller den unge regelbundet i den omfattning som är lämplig utifrån barnets eller den unges behov och önskemål.¹⁷⁷ I Socialstyrelsens allmänna råd anges att besöken bör göras minst fyra gånger per år, men att yngre barn samt barn och unga som nyligen har placerats kan behöva tätare kontakt.¹⁷⁸

Arbetet med att följa en placering måste anpassas efter förhållandena i det enskilda fallet.¹⁷⁹ När det gäller ensamkommande barn finns det ingen vårdnadshavare eller biologisk förälder som kan ge information om barnets förhållanden till socialnämnden. En fungerande kontakt med föräldrarna bidrar annars ofta till god insyn i en placering. Här fyller de gode männen naturligtvis en stor funktion. Som redovisats i avsnitt 5.4.1 redogjorde några förvaltningar för att många ensamkommande barn först efter en tid fick förtroende för sin socialsekreterare och att det kunde vara en anledning till att det ofta dröjde innan barnet delgav eventuella behov som det hade eller berättade om brister i hemmet. Jag föreställer mig även att ett barn som är placerat hos en anhörig kan känna stark lojalitet till familjehemmet. Mot den bakgrunden är det särskilt angeläget att den särskilt utsedde socialsekreteraren har en tät och kontinuerlig kontakt med barnet. Socialsekreterarens personliga kontakt med barnet utgör en central del i uppföljningen av vården.¹⁸⁰ Det är av stor vikt att socialsekreteraren är uppmärksam på eventuella nya behov hos barnet som kan uppstå under placeringens gång och att en utredning inleds i enlighet med 11 kap. 1 §

¹⁷⁵ 6 kap. 7 b § SoL.

¹⁷⁶ SOSFS 2014:6 s. 6.

¹⁷⁷ 6 kap. 7 c § SoL.

¹⁷⁸ 7 kap. AR SOSFS 2012:11.

¹⁷⁹ Nya sociallagarna – Med kommentarer – I lydelsen den 1 januari 2017, Lundgren m.fl., s. 185.

¹⁸⁰ Prop. 2012/13:10 s. 78.

SoL när barnet kan behöva ges ytterligare insatser eller omplaceras. För detta ska det finnas fastställda rutiner.¹⁸¹

8.4 Övervägande av vården

Socialnämnden ska minst en gång var sjätte månad överväga om vården enligt SoL fortfarande behövs och hur vården bör inriktas och utformas.¹⁸² Även privata placeringar omfattas av nämndens skyldighet att överväga vården.

8.5 Undersökningens resultat

Vid mina inspektioner under hösten 2016 fick jag intrycket att man vid anhörigplaceringar ofta var förhållandevis snabb med att fatta beslut i placeringsspörsmålet. Jag uppfattade emellertid inte att uppföljningen av dessa placeringar var anpassad till eventuella behov av mer omfattande stödinsatser än annars. I stället noterade jag t.ex. en placering hos en anhörig där det hade lämnats uppgifter som borde ha inlett förvaltningens oro för barnets förhållanden. Det verkade dock i det fallet inte ha inletts någon utredning för att klarlägga bl.a. familjehemmets förutsättningar att ge barnet god vård.¹⁸³

Mitt intryck i stort var dock att de granskade förvaltningarna som regel vidtog åtgärder när t.ex. en god man eller skola påtalade allvarligare problem av något slag eller lämnade uppgifter om missförhållanden i hemmet.¹⁸⁴ Antalet dokumenterade kontakter med barnen i övrigt efter placeringen kunde variera, men vid några förvaltningar som granskades hade man förhållandevis gles kontakt med barnen.¹⁸⁵ Vid en förvaltning hade det i ett fall dröjt nästan sju månader från avslutad utredning till det att socialsekreteraren, i samband med att vården skulle övervägas, höll ett uppföljande samtal med ett barn. Det fanns vid samma förvaltning även ett ärende där ett barn vid upprepade tillfällen under ett halvårs tid utan resultat hade försökt få kontakt med förvaltningen med anledning av ändrade förhållanden.¹⁸⁶

Vid en av förvaltningarna kom det fram att det fanns många ärenden från hösten 2015 som ännu inte hade fördelats till en ansvarig handläggare och där det inte heller hade utsetts en särskild socialsekreterare. Samma förvaltning hade många barn placerade i konsulentstödda familje- eller jourhem, och jag noterade att dokumentationen i de ärendena var knapphändig, vilket naturligtvis också påverkar möjligheten till uppföljning.¹⁸⁷

¹⁸¹ 2 kap. 2 § andra stycket SOSFS 2012:11.

¹⁸² 6 kap. 8 § första stycket SoL.

¹⁸³ Socialförvaltningen i Flen, dnr 5783-2016.

¹⁸⁴ Se t.ex. stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen m.fl., dnr 5518-2016.

¹⁸⁵ Stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen m.fl., dnr 5518-2016, och sociala nämndernas förvaltning i Västerås, dnr 5778-2016.

¹⁸⁶ Socialförvaltningen i Katrineholm, dnr 5782-2016.

¹⁸⁷ Stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen m.fl., dnr 5518-2016.

Vidare kunde jag vid inspektionerna konstatera att det vid flera förvaltningar fanns ärenden där vården inte hade övervägts inom föreskriven tid och att vården i en del fall inte hade övervägts alls.¹⁸⁸

8.6 Slutsatser

Under den pressade arbetssituation som rådde under hösten 2015 och våren 2016 var det flera förvaltningar som i många delar inte levde upp till de krav som lagstiftaren har ställt på socialtjänsten. Jag vill här framhålla det ansvar som socialnämnden har för ett placerat barn. Att noga följa vården och se till att barnet har det bra är en av socialnämndens viktigaste uppgifter. För att nämnden ska kunna fullgöra sitt ansvar för att ett barn växer upp under trygga förhållanden krävs en tät och kontinuerlig kontakt med barnet samt regelbundna besök där barnet vistas. Även kontakten med den gode mannen är givetvis av stor vikt.

Utifrån förvaltningarnas egna redogörelser har fokus legat på att de ensamkommande barnen skulle få en placering, och man har prioriterat att träffa barnen. Samtidigt kunde jag, som framgår av avsnitt 5.3.3, se exempel på när det dröjde flera månader innan man tog kontakt med barnet. Som redogjorts för i avsnitten 5.5 och 6.4.2 genomförde man inte heller alltid utredningar på ett tillräckligt omsorgsfullt sätt, och ibland hade det inte gjorts någon utredning i ärendet över huvud taget. I de situationerna blir uppföljningen ännu viktigare för att försäkra sig om att barnet har det bra, inte minst när det gäller ensamkommande barn som ju inte har någon vårdnadshavare eller biologisk förälder som kan ge information om barnets förhållanden. Jag är därför särskilt kritisk till att det vid tiden för inspektionerna fortfarande fanns ärenden som inte ens hade fördelats till en ansvarig handläggare. Att man så lång tid efter det att barnen hade anvisats till kommunen ännu inte hade fått ens en övergripande kontroll över sina ärenden menar jag är helt oacceptabelt.

Ett annat viktigt syfte med uppföljningen är att skapa ett underlag för överväganden av om vården fortfarande behövs. Jag vill med anledning av mina iakttagelser särskilt fästa socialnämndernas uppmärksamhet på den skyldighet som nämnden har att överväga vården vid frivilliga placeringar. Det är inte tillräckligt att de socialsekreterare som har kontakt med barnet, familjehemmet och den gode mannen, bedömer att vården ska fortsätta. Lagstiftaren har ansett att det är politikerna i nämnden som ska göra övervägandet vid ett sammanträde.

För att socialnämnden ska kunna få ett tillräckligt underlag inför sitt övervägande måste det upprättas vårdplaner och genomförandeplaner. Det är med utgångspunkt från de planerna som nämnden ska se till att vården utgår från barnets behov. I avsnitt 4.4.2 har jag redogjort för de brister som jag noterade vid flera förvaltningar när det gäller upprättandet av vårdplaner och genomförandeplaner. Det var bl.a. fråga om att det saknades planer i flera ärenden och

¹⁸⁸ Socialförvaltningen i Flen, dnr 5783-2016, socialförvaltningen i Katrineholm, dnr 5782-2016, sociala nämndernas förvaltning i Västerås, dnr 5778-2016, och socialförvaltningen i Örebro, dnr 5780-2016.

att de vårdplaner som hade upprättats i vissa fall var knapphändiga eller så allmänt hållna att de saknade reellt innehåll. Arbetet med planerna prioriterades inte när det kom som flest ensamkommande barn till kommunerna och det har jag förståelse för. Jag vill dock påtala vikten av att arbetet med att upprätta sådana planer i samtliga ärenden kommer igång och att planerna löpande revideras så att de uppgifter som redovisas är aktuella. Det krävs även noggranna journalanteckningar om vad som har kommit fram om barnets situation. Exempelvis bör de kontakter som har tagits mellan den särskilt utsedde socialsekreteraren och familjehemsföräldrarna, barnet och den gode mannen redovisas. Det bör av anteckningarna även framgå vilka kontakter som har tagits med andra myndigheter i syfte att ge barnet stöd och hjälp.

Uppföljningen är också viktig för att fånga upp behov av andra insatser som har uppstått eller kommit fram. Det ingår i den särskilt utsedde socialsekreterarens uppgifter att se till att barnet eller den unge får tillgång till sådana insatser och att även dessa insatser följs upp. Vidare krävs en fortsatt lyhördhet inför behovet av stöd till det hem där barnet är placerat. Det kan dock vara svårt att upptäcka nya behov som uppstår under placeringens gång om det saknas vårdplaner och genomförandeplaner eller om dessa är bristfälliga.

9 Ändring av ett ensamkommande barns boende

9.1 Bakgrund

Under framför allt våren 2016 märkte jag en ökning av antalet anmälningar med anknytning till ensamkommande barn. I huvudsak framfördes klagomål mot socialnämndernas handläggning och beslut om ändring av boende för barnen. I flera fall handlade klagomålen om att barnet motsatte sig att flytta från ett boende till ett annat och att socialtjänsten inte såg till barnens bästa. I flera av anmälningarna anfördes att socialnämnden hade brustit i att utreda barnens förhållanden och i skyldigheten att låta barnen och de gode männen komma till tals.

I ett antal av dessa ärenden begärde jag att de berörda nämnderna skulle yttra sig över det som hade anförts i anmälningarna till JO.¹⁸⁹ Även i andra anmälningar till JO har frågor om samma sak aktualiserats. Mot bakgrund av de anmälningar som jag har utrett och till mina uttalanden i detta beslut har jag dock inte funnit anledning att särskilt utreda de övriga anmälningar som har kommit in i saken.

Under hösten 2015 rådde en besvärlig situation för landets socialtjänster, som skulle utreda de ensamkommande barnens behov och på kort tid ordna med lämpliga boenden för dem. De inspektioner som jag har genomfört och aktuella tillsynsärenden ger en bild av att många kommuner inte hade praktiska möjligheter att inledningsvis tillgodose de ensamkommande barnens behov av insatser inom den egna kommunen eller i en angränsande kommun. Många barn fick därför placeras långt ifrån den anvisade kommunen. Efter årsskiftet 2015/16 kom det färre ensamkommande barn till Sverige. Många kommuner

¹⁸⁹ Se JO:s beslut i ärenden med dnr 1639-2016 m.fl., 1985-2016 m.fl. och 2170-2016.

fick då möjlighet att ordna boenden för de ensamkommande barnen inom den egna kommunen och ville därför ”ta hem” de barn som nämnden hade anvisat till kommunen men som nämnden inledningsvis hade placerat i andra kommuner.¹⁹⁰ Några av förvaltningarna upplevde i samband med detta att mycket arbete fick läggas ned på att få barnen och de gode männen att medverka till en flytt.¹⁹¹ Jag har vidare fått intrycket att en faktor till att barn har flyttats i den omfattning som har skett är att den extrema situationen i flera fall ledde till att socialtjänstens första placering av barnen inte skedde med de krav på omsorg och noggrannhet som normalt ställs vid en placering. Detta medförde i vissa fall att barn placerades i boenden som var direkt olämpliga. Vid en förvaltning uppgav man t.ex. att ett skäl till att flera omplaceringar hade behövt göras var att man inledningsvis inte hade haft möjlighet att matcha boendet utifrån barnets behov. Ett annat skäl var att man upptäckte att vissa företag som hade anlåtats inte bedrev en seriös verksamhet.¹⁹² Vid ett par förvaltningar uppmärksammades det vidare att privata utförare hade omplacerat barn utan nämndens kännedom.¹⁹³ I ett av de tillsynsärenden som jag har granskat upptäckte nämnden att en privat utförare inte hade tillstånd att driva verksamhet i den form som gjordes, vilket ledde till att 44 ungdomar som nämnden hade placerat genom utföraren fick omplaceras.¹⁹⁴

Vid min granskning av aktuella tillsynsärenden och i samtal med tjänstemännen på de olika förvaltningarna kom det fram att förvaltningarna har hanterat frågor som rör ändring av ensamkommande barns boende på olika sätt. De flesta förvaltningar uppgav att en utredning om barnets förhållanden görs inför en omplacering. Vid några förvaltningar uppgav man dock att det inte alltid hade skett.¹⁹⁵ En förvaltning uppgav att man inte fattade något beslut om omplacering om det var fråga om en omplacering med samma utförare.¹⁹⁶ Även i anmälningar till JO har det framförts klagomål mot att socialtjänsterna inte har fattat några skriftliga beslut när boendet för barnet har ändrats.¹⁹⁷

Mot bakgrund av det som har kommit fram vid inspektionerna och i de klagomål som har förts fram mot socialtjänsternas handläggning av frågor som rör ändring av ensamkommande barns boende har jag funnit anledning att närmare klargöra hur socialtjänsten bör gå till väga när det uppstår en fråga om att flytta ett barn från ett boende till ett annat. För enkelhetens skull benämner jag fortsättningsvis alla sådana ändringar av ett barns boende som omplacering.

¹⁹⁰ Socialförvaltningen i Kumla, dnr 5781-2016, socialförvaltningen i Örebro, dnr 5780-2016, social- och arbetsmarknadsförvaltningen i Köping, dnr 5779-2016, samt JO:s beslut i ärende med dnr 1985-2016 m.fl.

¹⁹¹ Socialförvaltningen i Örebro, dnr 5780-2016.

¹⁹² Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016, och en promemoria upprättad i samband med den inspektionen i ärende med dnr 2170-2016.

¹⁹³ Socialförvaltningen i Flen, dnr 5783-2016, och Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016, samt en promemoria upprättad i ärende med dnr 2170-2016 i samband med inspektionen av Älvsjö stadsdelsförvaltning.

¹⁹⁴ JO:s beslut i ärende med dnr 1639-2016 m.fl.

¹⁹⁵ Bl.a. socialförvaltningarna i Örebro, dnr 5780-2016, och Flen, dnr 5783-2016.

¹⁹⁶ Stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen m.fl., dnr 5518-2016.

¹⁹⁷ Se bl.a. JO:s beslut i ärende med dnr 1985-2016 m.fl.

9.2 Allmänna utgångspunkter

Den grundläggande bestämmelsen i 3 kap. 5 § SoL om att socialnämndens insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne gäller naturligtvis även vid omplacering av ett barn. Av bestämmelsen framgår klart och tydligt att socialtjänsten inte får vidta insatser ”över huvudet” på den enskilde.¹⁹⁸

Den gode mannen likställs med en vårdnadshavare och har därmed ett avgörande inflytande över frågan om barnets boende.¹⁹⁹ Den gode mannens samtycke utgör alltså en nödvändig förutsättning för placeringen av barnet. Det gäller även när socialnämnden vill att ett barn ska flytta från ett boende till ett annat.

När en åtgärd rör ett barn ska barnet få relevant information. Ett barn ska ges möjlighet att föra fram sina åsikter i frågor som rör honom eller henne. Om barnet inte framför sina åsikter, ska hans eller hennes inställning så långt det är möjligt klarläggas på annat sätt. Barnets åsikter och inställning ska tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad.²⁰⁰ Det finns inte någon nedre åldersgräns för när barn kan få komma till tals. I alla beslut som rör barn bör det framgå att barnets åsikter har hämtats in och hur åsikterna i så fall har hämtats in och beaktats.²⁰¹

I alla ärenden som gäller barn ska barnets bästa beaktas och vara avgörande vid beslut och andra åtgärder som rör vård- eller behandlingsinsatser för barnet.²⁰² Till detta kommer Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen. Av barnkonventionen följer att barn har rätt att uttrycka sina åsikter och att principen om barnets bästa ska vara styrande. Förutom barnets åsikter, ska de analyser som ligger till grund för bedömningen av barnets bästa dokumenteras.²⁰³

I mål och ärenden som handläggs enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen har ett barn som har fyllt 15 år rätt att föra sin egen talan.²⁰⁴ Både den gode mannen och barnet får då ställning som part i målet eller ärendet.

9.3 Skäl för omplacering av ett barn

Det kan finnas flera skäl till att ett ensamkommande barn behöver omplaceras. Ett skäl kan vara att barnet eller hans eller hennes gode man framför ett önskemål om att få byta boende. En annan situation är när det inte finns faktiska förutsättningar för att bo kvar i ett hem, t.ex. därför att en enskild verksamhet ska upphöra eller för att ett familjehem av något skäl inte vill eller kan ha kvar sitt uppdrag. Förhållandena i ett familjehem kan även ha förändrats på grund av olika omständigheter såsom sjukdom eller separation hos familjehemsföräldrarna. Det kan också vara så att ett boende på grund av något förhållande som senare uppmärksammas bedöms vara olämpligt för barnet. Socialtjänsten

¹⁹⁸ Prop. 1979/80: 1 s. 528.

¹⁹⁹ Prop. 2004/05:136 s. 29 och 30.

²⁰⁰ 11 kap. 10 § SoL.

²⁰¹ Prop. 2012/13:10 s. 37.

²⁰² 1 kap. 2 § SoL.

²⁰³ Se prop. 2012/13:10 s. 37 och 4 kap. 15, 16 och 18 §§ SOSFS 2014:5.

²⁰⁴ 11 kap. 10 § SoL.

kan alltså av flera skäl ha anledning att omvärdera ett familjehems eller en institutions möjlighet att ge barnet den omsorg och vård som det behöver.

Det finns även situationer som kan vara svårare att acceptera för den enskilde. Hit hör att en kommun har sagt upp ett avtal med ett boende som drivs i enskild regi och i stället vill flytta ett barn till ett av kommunens egna boenden, t.ex. därför att kostnaden därigenom skulle minska.

9.4 Omprövning av ett tidigare fattat biståndsbeslut eller ändring av en redan beviljad insats

9.4.1 Allmänt om omprövning av ett beslut om bistånd i form av vård eller boende i ett familjehem, HVB-hem eller stödboende

När det blir aktuellt att flytta ett barn som är stadigvarande placerat enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen från ett boende till ett annat uppstår frågan om under vilka förutsättningar socialnämnden har möjlighet att fatta ett sådant beslut. Detta ger mig anledning att behandla i vilken utsträckning ett beslut om omplacering kan innebära en omprövning av ett tidigare fattat biståndsbeslut eller om det i stället är fråga om en ändring av en redan beviljad insats.

Ett beslut om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL i form av vård eller boende i ett familjehem, HVB-hem eller stödboende utgör ett s.k. gynnande förvaltningsbeslut.

Någon generell regel om under vilka förutsättningar en myndighet kan ändra ett beslut av en annan anledning än rena förbiseendefel finns inte. Utgångspunkten är dock att ett gynnande beslut inte kan ändras till nackdel för den enskilde. Undantag kan göras om beslutet har försetts med ett s.k. återkallelseförbehåll, om tvingande säkerhetsskäl kräver en omedelbar återkallelse eller om beslutet har blivit oriktigt på grund av att den enskilde har vilselett myndigheten.²⁰⁵

Högsta förvaltningsdomstolen har i ett avgörande²⁰⁶ behandlat frågan om det finns andra fall då ett beslut om bistånd kan ändras till nackdel för en enskild. Avgörandet gällde om en socialnämnd kunde ompröva och till biståndstagarens nackdel ändra ett beslut om bistånd i form av hemtjänst som gällde tills vidare. I avgörandet uttalade domstolen att om en enskild har beviljats förlöpande bistånd utan någon angiven tidsbegränsning kan detta beslut omprövas om det finns starka skäl för det, t.ex. om biståndsbehovet väsentligt har förändrats. Det kan dock inte komma i fråga att låta ändringar av andra förhållanden än sådana som har kunnat beaktas vid det ursprungliga ställningstagandet få föranleda en omprövning.

När det gäller beslut om bistånd som har tidsbegränsats är de nämnda undantagen från huvudregeln om omprövning av gynnande beslut inte direkt tillämpliga. Den enskildes intresse av att kunna förlita sig på en myndighets beslut talar enligt min mening dock än mer emot att ett tidsbegränsat beslut ska kunna omprövas till den enskildes nackdel innan beslutet har löpt ut.

²⁰⁵ Prop. 1985/86:80 s. 39.

²⁰⁶ RÅ 2000 ref. 16.

9.4.2 Ny vård- eller boendeform

När socialnämnden ska sörja för vård utanför hemmet ska den ges antingen i familjehem, HVB-hem eller stödboende.²⁰⁷ I ett beslut om bistånd i form av vård eller boende utanför det egna hemmet för ett barn bör nämnden ange om biståndet avser en placering i ett familjehem, HVB-hem eller stödboende. Boendeformerna skiljer sig mycket åt, och lämplig vård- eller boendeform bestäms efter överväganden i det enskilda fallet. Utgångspunkten är att beslutet om placering ska fattas utifrån vad som är bäst för barnet i det enskilda fallet. Insatsen ska utformas och genomföras tillsammans med den gode mannen och barnet om det har fyllt 15 år.

När ett barn beviljas bistånd i form av vård eller boende i familjehem, HVB-hem eller stödboende är det enligt min mening naturligt att se det som en fråga om olika insatser och inte som enbart en fråga om att verkställa ett beslut om vård eller boende utanför det egna hemmet.²⁰⁸

Distinktionen mellan vad som är ett biståndsbeslut och verkställighet av ett sådant beslut påverkar inte socialnämndens skyldigheter enligt 3 kap. 5 § SoL men däremot skyldigheten att ompröva ett beslut. Omprövning av ett gynnande förvaltningsbeslut ska nämligen komma till uttryck i ett formellt beslut. Den enskilde kan överklaga ett sådant beslut till domstol.²⁰⁹

Om det uppstår behov av att ändra vård- eller boendeformen för ett barn från en stadigvarande placering i familjehem till en institution eller tvärtom innebär detta att biståndsbeslutet ska omprövas. Var barnet ska erbjudas boende, dvs. förenklat uttryckt adressen där barnet ska bo, framstår däremot till sin karaktär vara ett led i verkställigheten av biståndsbeslutet.

9.4.3 Förändringar av verkställigheten

När en socialnämnd anser att det finns anledning att flytta ett barn inom en och samma vård- eller boendeform är det närmast fråga om en ändring av genomförandet/verkställigheten av den beviljade insatsen. De allmänna principerna om förutsättningarna för att ändra ett gynnande förvaltningsbeslut är inte tillämpliga. I stället uppstår frågor om bl.a. en socialnämnd ensidigt och formlost kan bestämma att ett barn ska flytta eller om nämnden i en sådan situation har en skyldighet att fatta ett beslut i frågan och därmed ge barnet en möjlighet att få saken prövad av domstol.

Utgångspunkten är att socialtjänstens åtgärder som endast syftar till att verkställa ett biståndsbeslut inte kan överklagas. Det finns dock vissa åtgärder som rör ändring av en tidigare beviljad insats och som har sådana rättsverkningar för den enskilde att han eller hon borde ha ett berättigat intresse av att få åtgärden prövad av domstol.²¹⁰ Domstolens prövning begränsas i så fall till om den

²⁰⁷ Se 6 kap. 1 § SoL.

²⁰⁸ Jämför Kammarrätten i Stockholms dom den 23 december 2015 i mål nr 7735-15.

²⁰⁹ Se bl.a. JO 2005/06 s. 182, dnr 1838-2002, och JO:s beslut den 5 februari 2010 i ärende med dnr 6507-2008.

²¹⁰ HFD 2012 ref. 11.

enskilde tillförsäkras en skälig levnadsnivå genom beslutet om ändrat genomförande av den tidigare beviljade insatsen.²¹¹

9.4.4 Nämnden bör fatta ett beslut om en ändring innebär att ett barn ska flytta

Nämndens beslut om ändring i genomförandet/verkställigheten av den beviljade insatsen kan innebära att barnets situation påverkas på ett sådant sätt att barnet har ett berättigat intresse av att få åtgärden prövad av domstol. Om ändringen innebär att barnet flyttas långt från vistelseorten eller i övrigt medför någon beaktansvärd förändring för barnet framstår det som rimligt att barnet bör ha möjlighet att få saken prövad i domstol. För att ett barn ska ha möjlighet att överklaga ett beslut som innebär att barnet ska byta boende bör nämnden därför fatta ett beslut i frågan. Det är sedan domstolen som får ta ställning till om ett eventuellt överklagande kan prövas.

Socialnämndens handläggning av en fråga om ändring av ett barns boende bör därmed vara densamma oavsett om förändringen innebär en omprövning av ett biståndsbeslut eller om det handlar om en förändrad verkställighet.

9.5 Handläggningen när boendet för ett ensamkommande barn ändras

Vid en flyttning från ett boende till ett annat utsätts barnet för en separation. Det är naturligt att en flytt kan medföra påfrestningar för barnet. Hur barnet påverkas beror givetvis på omständigheterna i det enskilda fallet. Även om en placering har varit kortvarig kan det finnas situationer där påfrestningen för barnet blir stor, t.ex. för att barnet tidigare har varit utsatt för flera separationer eller andra händelser.

Om det hos nämnden uppkommer en fråga om omplacering av ett barn som har en stadigvarande placering i ett familjehem, HVB-hem eller stödboende ska nämnden som regel inleda en utredning om barnets förhållanden.²¹²

Socialnämnden ansvarar för att barnet får god vård. Om en socialnämnd får kännedom om uppgifter om ett placerat barn som kan föranleda någon åtgärd av nämnden ska den göra en bedömning av om barnet är i behov av omedelbart skydd.²¹³ Inte sällan kan det därför uppstå situationer där det är nödvändigt att skyndsamt flytta ett barn utan att nämnden har gjort en fullständig utredning om barnets förhållanden.

Socialnämnden kan dock inte inom ramen för en frivillig placering med stöd av bestämmelserna i socialtjänstlagen fatta ett beslut om en omplacering utan att först hämta in samtycke från barnets gode man och, om barnet har fyllt 15 år, från barnet.

Eftersom insatser enligt socialtjänstlagen är frivilliga kan en enskild tacka nej till ett erbjudande om insats. Om barnet eller den gode mannen inte samtycker till socialnämndens förslag om en ny placering saknas alltså förutsättningar för en placering i det föreslagna boendet med stöd av bestämmelserna i

²¹¹ HFD 2013 ref. 39.

²¹² Jämför 2 kap. 2 § andra stycket SOSFS 2012:11 och 11 kap. 1 § SoL.

²¹³ 11 kap. 1 a § SoL.

socialtjänstlagen. Om det inte finns skäl att tillämpa LVU får placeringen därför upphöra. Det innebär att det ytterst är den gode mannen som ska se till att barnet får omvårdnad, trygghet och en god fostran. Socialnämnden har dock ett fortsatt ansvar för att barnet får det skydd och stöd som han eller hon behöver. Detta gäller särskilt barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt. I en sådan situation har socialnämnden ett långtgående ansvar att försöka motivera och erbjuda frivilliga insatser enligt socialtjänstlagen.

9.6 Tillfälligt placerade barn som flyttas från ett boende till ett annat

När det gäller ensamkommande barn inleds i princip en utredning i anslutning till att en placering av barnet görs, tillfälligt eller stadigvarande.

Utredningen om barnet ska bl.a. klargöra vilken vård- eller boendeform som barnet behöver. Utgångspunkten är att beslutet om placering ska fattas utifrån vad som är bäst för barnet i det enskilda fallet. Det som har kommit fram i utredningen ska ligga till grund för det beslut om bistånd som fattas. I utredningen kan socialnämnden komma fram till att barnets behov av boende bäst tillgodoses i t.ex. en annan boendeform än där nämnden inledningsvis hade placerat barnet. Socialnämndens slutliga erbjudande om boende kan därför innebära att barnet behöver flytta från sin tillfälliga placering. Om socialnämndens förslag till boende tillgodoser barnets behov har barnet eller den gode mannen inte någon obegränsad frihet att välja vård- eller boendeform eller var placeringen närmare ska ske. Det går dock inte att bortse från att insatser med stöd av socialtjänstlagen alltid är frivilliga och kräver samtycke av den gode mannen, och om barnet har fyllt 15 år, av barnet. Barnet och den gode mannen måste alltså höras om sin inställning och kan alltid välja att tacka nej till ett erbjudande om en insats.

Med hänsyn till att den enskilde ska kunna lita på en myndighets beslut och till barnets behov av trygghet och kontinuitet är det angeläget att nämndens beslut är tydliga och att barnet och den gode mannen informeras om avsikten med att en placering endast är tillfällig. Jag vill dock framhålla att en placering som inledningsvis har varit avsedd att vara tillfällig kan ha pågått under en sådan tid att placeringen inte längre kan betraktas som tillfällig.²¹⁴

Vid en tillfällig placering ska barnet och den gode mannen fortlöpande ges relevant information om det arbete som pågår med att ordna ett stadigvarande boende för barnet. Det ska framgå av dokumentationen vilken information som har lämnats. Bestämmelserna om den enskildes rätt att få vara delaktig i planeringen av insatserna för honom eller henne, rätt till information och rätt att komma till tals gäller naturligtvis även i de fall då barnets boende är tillfälligt. Det är alltså inte acceptabelt att ett beslut om en ny placering fattas över huvudet på barnet eller den gode mannen.

9.7 Avslutande kommentarer

Situationen för landets socialtjänster var mycket ansträngd under hösten och vintern 2015. Kommunerna fick ta emot fler ensamkommande barn än vad man

²¹⁴ Jämför avsnitt 6.4.2 i detta beslut.

hade kunnat räkna med och vad man hade resurser till. Jag har därför stor förståelse för att socialnämnderna inledningsvis saknade möjligheter att akut tillgodose samtliga ensamkommande barns behov av insatser inom den egna kommunen eller i en angränsande kommun. Jag har också förståelse för att en socialnämnd generellt har bäst förutsättningar att bedriva ett omsorgsfullt arbete med dessa barn och ungdomar om de befinner sig på ett sådant avstånd till socialtjänsten som underlättar kontakterna med barnet. Kontakterna och samarbetet med exempelvis skolan och hälso- och sjukvården torde också ha bäst förutsättningar om barnet placeras inom den kommun som har ansvaret för barnet.

Vid inspektionerna och i de anmälningar som jag har tagit del av som gäller ändring i boendet för ensamkommande barn har jag dock iakttagit vissa brister i socialnämndernas handläggning av dessa frågor.

I vissa fall har socialnämnden inte varit tillräckligt tydlig i sin information till barnet och den gode mannen om att en placering har varit tillfällig i avvaktan på att barnets behov utreds eller till dess att ett stadigvarande boende kan ordnas. Detta har i några fall lett till missförstånd och missnöje hos barnet och den gode mannen när nämnden slutligen har erbjudit barnet en stadigvarande placering i ett annat boende än där barnet hade placerats tillfälligt. Att informationen i detta avseende har varit bristfällig är givetvis inte tillfredsställande.

Även om socialnämnderna har haft möjlighet att göra förändringar i ett barns boende har jag framför allt i de klagomål som har kommit in till JO genomgående noterat brister i socialnämndernas kommunikation med de gode männen och de berörda barnen. Insatser med stöd av socialtjänstlagen bygger på frivillighet och kan inte genomföras mot den enskildes vilja. Innan ett beslut om omplacering fattas måste alltså den gode mannen och barnet höras om sin inställning och samtycke till åtgärden hämtas in. Om nämnden säger upp en placering eller fattar beslut om en ny placering utan att först ha diskuterat saken med barnet och den gode mannen åsidosätter man den enskildes rätt att få vara delaktig i planeringen av insatserna för honom eller henne.

Ensamkommande barn är vidare en grupp med olika bakgrunder och behov. De vistas i ett land där de inte kan språket och saknar ofta ett eget socialt nätverk. Under och innan flykten till Sverige kan de ha varit med om uppslitande separationer och andra traumatiska händelser. Det är därför angeläget att barnens behov av socialtjänstens skydd och stöd utreds på ett omsorgsfullt sätt. Det är naturligt att en flytt kan medföra ytterligare påfrestningar för barnet. Om en socialnämnd beslutar att ett barn ska flytta från ett boende till ett annat utan att ha gett barnet en möjlighet att föra fram sina åsikter i frågan har nämnden inte heller tillräckligt underlag för att göra en bedömning av hur barnet skulle kunna påverkas av en flytt eller för ställningstagandet till om den nya placeringen kan tillgodose barnets behov. Någon avvägning och bedömning av barnets bästa kan inte heller göras på ett fullgott sätt.

Jag ser allvarligt på att man har åsidosatt de grundläggande bestämmelserna om hur ärenden som gäller omplacering av barn som är placerade med stöd av socialtjänstlagens bestämmelser ska handläggas.

9.8 LVU

9.8.1 Särskilda iakttagelser om tillämpningen av LVU i samband med ändring av ett ensamkommande barns boende

Vid en inspektion inom ramen för min undersökning uppmärksammades två ärenden där nämnden hade fattat beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU i samband med att nämnden ville flytta det ensamkommande barnet från ett boende till ett annat.²¹⁵

Det ena beslutet avsåg barnet Z.M., född 2000. Handlingarna i ärendet gav intryck av att beslutet om omedelbart omhändertagande hade fattats för att flytta Z.M. från ett boende till ett annat. Det framgick inte av beslutet vilken grund som gjorde beslutet nödvändigt.

Det andra beslutet avsåg barnet M.H., född 1999. Av handlingarna i det ärendet kom det fram att man behövde flytta M.H. på grund av att boendet där han vistades skulle renoveras. Han samtyckte inte till erbjudandet om en ny placering, och lämnade ett möte då saken diskuterades vid förvaltningen. Nämndens ordförande fattade då ett beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU av honom eftersom det fanns sannolika skäl för att M.H. behövde vård på grund av sådana omständigheter som avses i 3 § LVU. Man begärde även hjälp av Polismyndigheten för att genomföra beslutet. Efter fem dagar upphävde nämndens ordförande beslutet om omhändertagande. M.H. hade då flyttat till det nya boendet.

Mot bakgrund av iakttagelserna beslutade jag att nämndens handläggning av ärendena angående Z.M. och M.H. skulle utredas som två särskilda ärenden.²¹⁶

Som ett led i utredningen av JO:s tillsynsärende med dnr 5842-2016 granskades vid inspektionen bl.a. personakten som gällde barnet D.H., född 1999. Av handlingarna kom det fram bl.a. att det hade uppstått ett behov av att flytta D.H. på grund av att boendet där han vistades skulle stänga. D.H. samtyckte inte till erbjudandet om en ny placering. Enligt en journalanteckning hade en handläggare i ärendet uppgett till boendet att socialtjänsten kunde vara behjälplig med handräckning genom polis om boendet inte kunde ha kvar D.H.²¹⁷

9.8.2 Allmänt om LVU

Insatser inom socialtjänsten för barn och ungdomar ska göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen. Under vissa förutsättningar kan barn och ungdomar ges vård utan samtycke med stöd av LVU. Sådan vård kan beslutas på grund av brister i barnets hemmiljö²¹⁸ eller den unges eget beteende²¹⁹.

²¹⁵ Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016.

²¹⁶ Se JO:s beslut i ärenden med dnr 7730-2016 och 7731-2016.

²¹⁷ Se promemoria i JO:s ärende med dnr 5842-2016 upprättad vid JO:s inspektion av Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016.

²¹⁸ 2 § LVU.

²¹⁹ 3 § LVU.

Den unge ska ges vård med stöd av LVU om det är fråga om någon av de situationer som anges i 2 eller 3 § LVU, och det kan antas att behövlig vård inte kan ges den unge med samtycke av den eller dem som har vårdnaden om honom eller henne och, när barnet har fyllt 15 år, av honom eller henne själv.²²⁰

Beslut om vård med stöd av LVU fattas av förvaltningsrätten efter en ansökan av socialnämnden.²²¹ Socialnämnden får under vissa förutsättningar besluta att den unge omedelbart ska omhändertas i väntan på rättens prövning av frågan om vård.²²²

9.8.3 Vård enligt LVU på grund av den unges eget beteende

Vård ska beslutas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende.²²³

En så allvarlig åtgärd som tvångsomhändertagande får inte vidtas utan tungt vägande skäl. Vård enligt LVU på grund av den unges eget beteende kräver att det finns en påtaglig risk för skada genom något av de förhållanden som anges i bestämmelsen. Det innebär att det måste finnas klara och konkreta omständigheter som ger stöd för att en risk för skada föreligger. Subjektiva antaganden om risk för skada är inte tillräckligt. Inte heller får ovidkommande omständigheter såsom allmänna samhällsvärderingar ligga till grund för ett tvångsomhändertagande.²²⁴

Vidare är det bara den unges eget vårdbehov som får ligga till grund för ett beslut om vård. Intresset av att skydda omgivningen eller skyddet för den unges familj är inte i sig tillräckliga skäl för vård enligt LVU.²²⁵

Med brottslig verksamhet avses inte rena bagatellförseelser och inte heller enstaka andra brott som inte är av allvarlig art. Först vid en brottslighet som ger uttryck för en sådan bristande anpassning till samhällslivet att det kan sägas finnas ett vård- och behandlingsbehov kan det bli fråga om vård med stöd av LVU.²²⁶

Med socialt nedbrytande beteende i 3 § LVU menas att den unge betar sig på ett sätt som avviker från samhällets grundläggande normer och innebär en påtaglig risk för den unges hälsa eller utveckling. Som exempel på sådant beteende anges att den unge begår något eller några enstaka allvarliga brott utan att man för den skull kan tala om brottslig verksamhet. Det kan också vara fråga om att den unge mer än tillfälligt vistas i en s.k. knarkarkvart eller någon annan missbruksmiljö eller att den unge prostituerar sig eller uppträder på en sexklubb.²²⁷

²²⁰ 1 § LVU.

²²¹ 4 § LVU.

²²² 6 § LVU.

²²³ 3 § LVU.

²²⁴ Prop. 1989/90:28 s. 62 och 63.

²²⁵ Jämför prop. 1979/80:1 Del A s. 583, prop. 1989/90:28 s. 63, SOU 2015:71 s. 359 och SOSFS 1997:15 s. 45.

²²⁶ Prop. 1979/80:1 s. 583 och prop. 1989/90:28 s. 108.

²²⁷ Prop. 1989/90:28 s. 66, 67 och 109.

Högsta förvaltningsdomstolen har i ett avgörande uttalat att även andra situationer än de som nämns i förarbetena kan falla under uttrycket socialt nedbrytande beteende.²²⁸ I avgörandet HFD 2015 ref. 7 konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen att ett obetänksamt handlande av en ung människa inte var ett sådant socialt nedbrytande beteende som avses i LVU.

Vid prövningen av om förutsättningar för vård är uppfyllda ska en sammantagen bedömning göras av de olika beteenden som den unge visar upp.²²⁹

Även om LVU är en skyddslagstiftning för unga är ett tvångsomhändertagande enligt lagen en ingripande åtgärd. Det är därför angeläget att tillämpningen av 3 § LVU inte sträcker sig utöver vad som kan betraktas som en rimlig tolkning av bestämmelsens ordalydelse. Enbart det faktum att den unge utsätter sig för en risk innebär inte att det föreligger ett beteende som kan betecknas som socialt nedbrytande.²³⁰

9.8.4 Omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU

Socialnämnden får besluta att den som är under 20 år omedelbart ska omhändertas, om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av lagen och det inte går att avvakta rättens beslut om vård med hänsyn till risken för den unges hälsa eller utveckling eller till att den fortsatta utredningen allvarligt kan försvåras eller vidare åtgärder hindras. Om det inte går att avvakta socialnämndens beslut om omhändertagande, får nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har utsett besluta om omhändertagande.²³¹

Båda de nämnda förutsättningarna måste vara uppfyllda. Eftersom ett omedelbart omhändertagande är en tillfällig åtgärd är det naturligt att man måste göra en preliminär bedömning av om LVU är tillämplig. Vid den bedömningen ska det framstå som sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av LVU. Det ligger i sakens natur att ett fullständigt beslutsunderlag inte finns i situationer där ett omedelbart omhändertagande blir aktuellt.²³²

Det finns inte någon bestämmelse i LVU om hur ett beslut om omedelbart omhändertagande ska utformas. Det bör dock framgå av beslutet om det grundar sig på omständigheter som anges i 2 § och/eller 3 § LVU.²³³

Polismyndigheten ska på begäran av bl.a. socialnämnden eller någon ledamot eller tjänsteman som nämnden har utsett hjälpa till att genomföra ett beslut om vård eller omhändertagande med stöd av LVU (43 § LVU).

9.8.5 LVU får inte användas enbart i syfte att flytta ett barn från ett boende till ett annat

Ensamkommande barn är en utsatt grupp som ofta saknar stöd och andra kontakter i Sverige. De befinner sig därmed i en särskilt utsatt situation. Om det är

²²⁸ RÅ 2000 ref. 33.

²²⁹ Jämför RÅ 84 2:31 och RÅ 2000 ref. 33.

²³⁰ Jämför HFD 2015 ref. 42.

²³¹ 6 § LVU.

²³² SOSFS 1997:15 s. 43 och 44.

²³³ Jämför prop. 1979/80:1 Del A s. 590 och SOU 2015:71 s. 361, 362 och 1037.

nödvändigt att flytta ett ensamkommande barn som är placerat enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen och barnet inte samtycker till ett erbjudande om en ny placering kan det uppstå situationer då barnet inte har någonstans att bo. I en sådan situation finns det naturligtvis en risk för att barnets hälsa eller utveckling kan skadas.

Jag vill dock särskilt framhålla att LVU är en skyddslagstiftning som ska se till att barn och unga, under särskilda förutsättningar, får det skydd och stöd som de behöver. Nämnden får givetvis inte fatta ett beslut om omedelbart omhändertagande enbart för att bryta ett barns motstånd mot en flytt eller för att kunna få Polismyndighetens hjälp med handräckning för en sådan åtgärd.

Det sagda innebär givetvis inte att en socialnämnd kan förhålla sig passiv om en ung person avviker eller utsätter sin hälsa eller utveckling för en risk att skadas. Med hänsyn till ansvaret för att se till att barnet får det skydd och stöd som det behöver måste nämnden på lämpligt sätt försöka motivera barnet till nödvändiga insatser.

10 Några särskilda frågor med anknytning till det ensamkommande barnets ålder

10.1 Inledning

Som jag tidigare har redogjort för är det socialnämndens ansvar att ett ensamkommande barn får ett boende. När den unge fyller 18 år anses han eller hon inte längre vara ett ensamkommande barn.²³⁴ Ansvaret för bl.a. boendet går då som regel över till Migrationsverket om hans eller hennes ansökan om uppehållstillstånd inte har behandlats.²³⁵ Det finns flera frågor som är kopplade till barnens ålder och som gäller socialnämndens handläggning av ärenden som rör ensamkommande barn. Utifrån det som har kommit fram vid mina inspektioner och genom anmälningar till JO sedan hösten 2016 vill jag behandla tre sådana frågor, nämligen

1. Hur ska socialnämnden handlägga ärendet om nämnden efter Migrationsverkets anvisning, till skillnad från verket, bedömer att det ensamkommande barnet är över 18 år?
2. Hur ska socialnämnden handlägga ärendet om Migrationsverket i ett beslut har bedömt att det ensamkommande barnet är över 18 år?
3. Hur ska socialnämnden handlägga ärendet i samband med att det ensamkommande barnet fyller 18 år?

Regeringen lämnade den 23 februari 2017 en proposition till riksdagen med förslag om ändringar i utlänningslagen som innebär att Migrationsverket ska göra en åldersbedömning tidigare i asylprocessen.²³⁶ Jag utgår i det följande från att förslagen i propositionen kommer att leda till lagstiftning. De ändrade

²³⁴ Jämför 1 § femte stycket LMA.

²³⁵ Jämför 2, 3 och 14 §§ LMA. Se även prop. 2005/06:46 s. 50.

²³⁶ Prop. 2016/17:121. Till grund för propositionen ligger regeringens promemoria Åldersbedömning tidigare i asylprocessen (Ds 2016:37).

reglerna gäller i och för sig Migrationsverket men kan antas komma att påverka även handläggningen inom socialtjänsten.

10.2 Socialnämndens handläggning om nämnden efter Migrationsverkets anvisning bedömer att det ensamkommande barnet är över 18 år

Migrationsverket har det övergripande ansvaret för mottagandet av alla utläningar som kommer till Sverige och som ansöker om uppehållstillstånd. Vid ankomsten till Sverige finns det inte alltid säkra uppgifter om den enskildes ålder. Om den enskilde uppger sig vara under 18 år ska Migrationsverket vid sin handläggning utgå från den uppgiften om det inte är uppenbart att det rör sig om en vuxen person eller om det finns uppgifter som strider mot sökandens muntliga uppgifter.²³⁷ Om Migrationsverket bedömer att det är ett ensamkommande barn som söker uppehållstillstånd ska Migrationsverket anvisa barnet till en kommun som då får ansvaret för att ordna ett boende.²³⁸

Regelsystemet för kommuners mottagande av ensamkommande barn under asylprocessen bygger således på att det är Migrationsverket som inledningsvis bestämmer om någon ska betraktas som ett ensamkommande barn. Migrationsverkets beslut om anvisning kan inte överklagas.²³⁹ Om Migrationsverket har anvisat någon till en kommun kan socialnämnden alltså inte neka att bistå med boende därför att nämnden i den kommunen för egen del anser att han eller hon är över 18 år.²⁴⁰

Om socialnämnden efter anvisningen bedömer att någon som har anvisats till kommunen är över 18 år kan nämnden inte utan vidare utforma vården utifrån Migrationsverkets preliminära bedömning av åldern. Vid val av en lämplig placering måste socialnämnden beakta bl.a. att en vuxen inte får bo i ett HVB-hem där barn är placerade. Nämnden ska i ett sådant fall, som i alla andra fall, erbjuda ett lämpligt boende efter en individuell prövning av den enskildes mög-
nad och behov.²⁴¹

Jag noterade att det fanns fall där man vid förvaltningen hade misstänkt att någon var äldre än 18 år.²⁴² Jag kunde dock konstatera att det fanns olika uppfattningar hos förvaltningarna om möjligheterna att kontakta Migrationsverket i en sådan situation. Någon förvaltning ansåg att det varken fanns någon skyl-

²³⁷ Migrationsverkets rättsliga kommentar angående bedömning av ålder i asylärenden (SR 35/2015). Se även JO 2013/14 s. 361, dnr 4107-2011, JO 2015/16 s. 361, dnr 6942-2013 och JO 2016/17 s. 643, dnr 539-2015.

²³⁸ 3 § andra stycket LMA.

²³⁹ 22 § första stycket LMA.

²⁴⁰ Se dock SKL:s promemoria den 6 oktober 2016, *Rutiner för omprövning av Migrationsverkets anvisningsbeslut*, i vilken SKL uppger att SKL och Migrationsverket har enats om en rutin som innebär att kommunerna i vissa fall ska kunna begära att Migrationsverket omprövar sitt anvisningsbeslut.

²⁴¹ Detta var en metod som Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016, arbetade efter när den gjorde bedömningen att det bland de ensamkommande barnen i ett boende fanns någon som uppenbart var äldre än 18 år. Även t.ex. socialförvaltningen i Örebro, dnr 5780-2016, gav uttryck för att man i en sådan situation försökte ordna en placering i ett boende där barn inte var placerade.

²⁴² Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016, sociala nämndernas förvaltning i Västerås, dnr 5778-2016, och socialförvaltningen i Örebro, dnr 5780-2016.

dighet eller möjlighet för nämnden att på eget initiativ upplysa Migrationsverket om eventuella misstankar om att någon var äldre än 18 år.²⁴³ En förvaltning efterlyste en möjlighet att kunna agera i dessa fall.²⁴⁴ En annan förvaltning uppgav att det hade hänt att man på eget initiativ hade lämnat upplysningar till Migrationsverket när man hade ansett att något av de ensamkommande barnen var äldre än 18 år. Man hade även försökt få Migrationsverket att ta tillbaka ansvaret för några anvisade ensamkommande barn.²⁴⁵

Socialnämndens bedömning av den enskildes ålder är en sådan uppgift om hans eller hennes personliga förhållanden som omfattas av den s.k. socialtjänstsekretessen i 26 kap. 1 § OSL. För uppgifter som omfattas av den bestämmelsen råder en stark presumtion för sekretess. Nämnden kan därmed inte utan vidare upplysa någon annan myndighet om sin bedömning av åldern och de uppgifter som ligger till grund för den.

Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, har i en promemoria uttalat att man tillsammans med Migrationsverket har enats om en rutin som bl.a. innebär att socialnämnden ska kunna begära en omprövning av Migrationsverkets anvisningsbeslut om nämnden anser att anvisningen gäller någon som uppenbart är över 18 år och således inte ska anses vara ett ensamkommande barn.²⁴⁶ Enligt rutinen bör socialnämnden vid sin begäran om omprövning lämna över en utredning med uppgifter som talar för att personen i fråga är betydligt äldre än 18 år.²⁴⁷

Det är inte lämpligt att barn och vuxna bor tillsammans i hem som är anpassade för barn. Om socialnämnden bedömer att någon är betydligt äldre än 18 år kan jag därför i och för sig anse att nämnden bör ha möjlighet att lämna uppgifter om detta till Migrationsverket. Det är dock inte helt klart att det finns lagstöd för detta, dvs. det kan vara tveksamt om bestämmelserna i OSL medger att nämnden röjer uppgifter som rör den enskildes ålder i dessa fall. Enligt det förslag som nu har lämnats till riksdagen om att Migrationsverket ska fatta ett tillfälligt beslut om den enskildes ålder tidigare under asylprocessen är det dock möjligt att frågan i allt väsentligt kommer att förlora sin betydelse för socialnämndens del.

Med dessa uttalanden lämnar jag frågan.

10.3 Socialnämndens handläggning om Migrationsverket senare i ett beslut har bedömt att det ensamkommande barnet är över 18 år

Som jag tidigare har nämnt utgår Migrationsverket som regel från den uppgift som den asylsökande inledningsvis lämnar om sin ålder. Sökandens egen uppgift ligger således ofta till grund för Migrationsverkets beslut att anvisa honom

²⁴³ Socialförvaltningen i Katrineholm, dnr 5782-2016.

²⁴⁴ Sociala nämndernas förvaltning i Västerås, dnr 5778-2016.

²⁴⁵ Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016.

²⁴⁶ SKL:s promemoria den 6 oktober 2016, *Rutiner för omprövning av Migrationsverkets anvisningsbeslut*.

²⁴⁷ SKL redogör i samband med detta för den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 2 § OSL. I den bestämmelsen anges bl.a. att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet.

eller henne till en kommun som ett ensamkommande barn. För närvarande tar Migrationsverket som huvudregel ställning till den asylsökandes ålder först i sitt slutliga beslut om uppehållstillstånd.²⁴⁸

Jag har noterat att socialnämnder i dag handlägger ärenden olika efter att Migrationsverket i samband med det slutliga beslutet om uppehållstillstånd har bedömt att det ensamkommande barnet är över 18 år. En del nämnder har erbjudit alla att bo kvar i boenden i socialnämndens regi till dess att Migrationsverkets beslut i asylärendet har vunnit laga kraft, medan andra omgående har avslutat placeringen. Det finns inte några bestämmelser som uttryckligen reglerar hur nämnderna ska göra i den här situationen.²⁴⁹ Mot den bakgrunden kan jag inte se att de socialnämnder som har låtit placeringarna upphöra innan Migrationsverkets beslut har vunnit laga kraft har agerat felaktigt.

Regeringen har som grund för sina lagförslag angett att en åldersbedömning måste göras tidigare i asylprocessen. Detta har motiverats med att den nuvarande ordningen har inneburit att en asylsökande som senare har bedömts vara vuxen har behandlats som ett barn under asylprocessen och fått del av de rättigheter, förmåner och resurser som endast ska tillkomma barn. Regeringen anser därför att det utifrån såväl ett barnrättsperspektiv som ett ekonomiskt perspektiv finns anledning att ändra den nuvarande ordningen eftersom det inte är lämpligt att vuxna asylsökande bor tillsammans med ensamkommande barn på boenden som är anpassade för barn. Resurser som är avsatta för barn ska inte heller gå till vuxna asylsökande.²⁵⁰

Enligt det aktuella lagförslaget ska Migrationsverket fatta ett tillfälligt beslut om ålder i ett tidigare skede under asylprocessen. I korthet föreslås att om det råder oklarhet om en sökande, som uppger sig vara ett ensamkommande barn, är under 18 år eller inte ska Migrationsverket så snart som möjligt göra en åldersbedömning och fatta ett tillfälligt beslut om sökandens ålder, dock inte i s.k. uppenbara fall. Enligt förslaget ska det tillfälliga beslutet gälla omedelbart men kunna överklagas. I propositionen uttalas i det här sammanhanget att det även finns en möjlighet för domstolen att efter ett överklagande besluta om s.k. inhibition, dvs. att ett beslut tills vidare inte ska gälla. Enligt förslaget ska ett slutligt ställningstagande om den asylsökandes ålder även göras i samband med det slutliga beslutet i ärendet om uppehållstillstånd.²⁵¹

Det har diskuterats i vilken utsträckning socialnämnden kommer att bli bunden av Migrationsverkets tillfälliga beslut. Regeringen argumenterar i propositionen för att utgångspunkten fortfarande måste vara att varje myndighet som kommer i kontakt med ensamkommande asylsökande barn självständigt ska ta ställning till en asylsökandes ålder inom ramen för sin verksamhet och de regler som styr denna.²⁵² Med hänsyn till att Migrationsverket nu kommer att ha en

²⁴⁸ Migrationsverkets rättsliga kommentar angående bedömning av ålder i asylärenden (SR 35/2015). Se även JO 2013/14 s. 361, dnr 4107-2011, JO 2015/16 s. 361, dnr 6942-2013, och JO 2016/17 s. 643, dnr 539-2015.

²⁴⁹ Jämför prop. 2016/17:121 s. 13.

²⁵⁰ Prop. 2016/17:121 s. 12.

²⁵¹ Prop. 2016/17:121 s. 17, 18 och 19.

²⁵² Prop. 2016/17:121 s. 13. Se även JO Cecilia Renfors yttrande över regeringens promemoria Åldersbedömning tidigare i asylprocessen, dnr R 101-2016.

skyldighet att erbjuda ensamkommande barn ytterligare bevismedel i form av medicinska åldersbedömningar när den uppgivna åldern ifrågasätts finns det förutsättningar för ett bättre beslutsunderlag. Mot den bakgrunden har jag svårt att se att socialnämnden kommer att ha bättre möjligheter att bedöma åldern på det ensamkommande barnet än Migrationsverket. Utifrån det som regeringen har uttalat i propositionen kan man därför utgå från att Migrationsverkets beslut i de flesta fall i praktiken kommer att bli styrande för socialnämnden när det gäller tillhandahållande av boende.²⁵³

Om Migrationsverket i ett beslut anger att någon är ett ensamkommande barn och anvisar honom eller henne till en kommun, men senare kommer fram till att barnet är över 18 år, kommer detta sannolikt i de flesta fall att leda till att socialnämnden inte längre anser sig vara skyldig att tillhandahålla boende. Frågan om det beviljade boendet i så fall ska omprövas är inte helt okomplicerad. Utgångspunkten är att enskilda ska kunna lita på gynnande förvaltningsbeslut och att dessa inte utan vidare kan omprövas och ändras till den enskildes nackdel. Gynnande förvaltningsbeslut vinner alltså normalt s.k. negativ rättskraft.

Frågan om när ett biståndsbeslut kan omprövas eller en redan beviljad insats kan ändras har behandlats under avsnitt 9.4. Som jag då redogjorde för har Högsta förvaltningsdomstolen i ett avgörande tagit ställning till frågan om ett beslut om bistånd i form av hemtjänst kunde omprövas till den enskildes nackdel. I avgörandet berör domstolen inledningsvis de undantag som finns för att gynnande förvaltningsbeslut ska kunna ändras, nämligen om beslutet försetts med förbehåll, om det finns tvingande säkerhetsskäl eller om beslutet blivit oriktigt på grund av att den enskilde vilselett myndigheten. När det gäller biståndsbeslut som gäller tills vidare uttalar emellertid domstolen att dessa beslut är av ett annat slag eftersom skälet för ändring sällan har något att göra med att det ursprungliga beslutet har varit felaktigt, utan att förhållandena har ändrats i ett eller annat hänseende, t.ex. om behovet av bistånd ändras väsentligt. Skälen för en omprövning kan alltså vara så starka att ett absolut förbud mot omprövning på grund av ändrade förhållanden inte bör ställas upp.²⁵⁴

Ett beslut av socialnämnden om bistånd i form av boende är att betrakta som ett gynnande förvaltningsbeslut och bör härigenom omfattas av principen om negativ rättskraft. Även om det är fråga om ett fortlöpande bistånd upphör inte beslutet per automatik enbart för att Migrationsverket i ett beslut har skrivit upp åldern på den unge. Migrationsverkets åldersbedömning är som tidigare angetts inte formellt bindande för socialnämnden. Om nämnden finner anledning att ifrågasätta den ursprungliga åldersbedömningen bör nämnden göra en ny, egen åldersbedömning.²⁵⁵ Om nämnden finner att åldern på den unge är högre än den som låg till grund för biståndsbeslutet och att det tidigare beslutet ska upphävas bör detta av rätts säkerhetsskäl ske genom att beslutet omprövas i ett formellt beslut. Ett sådant förfarande innebär även att den enskilde har möjlighet att överklaga nämndens beslut till förvaltningsrätten. Det blir då ytterst domstolen

²⁵³ Jämför prop. 2016/17:121 s. 13.

²⁵⁴ Se RÅ 2000 ref. 16.

²⁵⁵ Jämför prop. 2016/17 s. 13.

som får ta ställning till om den enskilde i ärendet om bistånd ska betraktas som ett barn eller en vuxen.

Den enskilde har även möjlighet att, oavsett om han eller hon har bedömts vara över 18 år men inte fyllt 21 år, ansöka om fortsatt vård enligt SoL. Socialnämnden ska i ett sådant fall ta ställning till om den enskilde har ett fortsatt behov av vård i form av placering enligt SoL eller om den unge uppnår skälig levnadsnivå genom de insatser som han eller hon kan få enligt LMA. Om beslutet går den unge emot kan han eller hon överklaga beslutet.

Enligt den kommande lagstiftningen om tidigare åldersbedömning inom asylprocessen ska ett tillfälligt beslut om ålder gälla omedelbart. Det kan finnas utrymme för olika uppfattningar om socialnämnden bör besluta om att biståndet ska upphöra innan Migrationsverkets tillfälliga beslut har vunnit laga kraft. Syftet med förslaget om åldersbedömning tidigare i asylprocessen är dock att så långt som möjligt undvika att vuxna asylsökande placeras på boenden för barn och att resurser som är avsedda för barn också kommer barn till godo. Regeringen har uttalat att en förutsättning för att uppnå det syftet är att den åldersbedömning som görs får ett snabbt genomslag.²⁵⁶ Utgångspunkten bör därmed vara att det inte finns något hinder för nämnden att ompröva biståndet även om den enskilde har överklagat Migrationsverkets tillfälliga beslut om ålder. Det kan dock inte uteslutas att nämnden i enstaka fall gör en annan bedömning än Migrationsverket när det gäller ålder. Hur nämnden bör göra går det alltså inte att svara generellt på, utan nämnden måste göra en bedömning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

10.4 Socialnämndens handläggning av ärendet när det ensamkommande barnet fyller 18 år

Undersökningen visade att förvaltningarna inte verkade ha några större problem med att hantera den situation som uppstår när det ensamkommande barnet fyller 18 år och har fått uppehållstillstånd. Ungdomar i den situationen behandlades utifrån samma förutsättningar som gäller för andra unga vuxna. Om den unge har ett fortsatt vårdbehov efter att han eller hon har fyllt 18 år kan det alltså vara aktuellt med en fortsatt placering med stöd av 4 kap. 1 § SoL.

När den unge fyller 18 år innan Migrationsverket har fattat beslut om hans eller hennes uppehållstillstånd är, som jag redan nämnt, utgångspunkten att ansvaret för mottagandet övergår till Migrationsverket eftersom den unge inte längre betraktas som ett ensamkommande barn utan som en vuxen i asylprocessen.²⁵⁷ Socialnämnden avslutar då som regel placeringen, och Migrationsverket anvisar i stället den unge till ett anläggningsboende.²⁵⁸ En planering inför en utslussning från en placering ska vara individuellt anpassad och påbörjas i så god tid som möjligt.²⁵⁹ Om den unge inte har fått uppehållstillstånd och 18-

²⁵⁶ Prop. 2016/17:121 s. 19.

²⁵⁷ 1 och 2 §§ LMA. Se även prop. 2005/06:46 s. 50.

²⁵⁸ 3 § första stycket LMA.

²⁵⁹ Socialstyrelsen (2016) Ensamkommande barn och unga – Handbok om socialnämndens ansvar och uppgifter, s. 49.

årsdagen närmar sig är det enligt min mening viktigt att planeringen sker i samverkan med Migrationsverket för att försöka tillgodose eventuella önskemål som den unge kan ha, t.ex. när det gäller möjligheten att fortsätta en planerad skolgång.

Det är även möjligt för den unge att ansöka om fortsatt vård i kommunen efter sin 18-årsdag i form av en placering enligt 4 kap. 1 § SoL. I en sådan situation ska nämnden fatta ett formellt beslut där man tar ställning till om den unge har ett fortsatt vårdbehov enligt SoL eller om den unge uppnår en skälig levnadsnivå genom de insatser i form av boende och bistånd som kan erhållas enligt LMA. Den bedömning som ska göras bör ske utifrån samma förutsättningar som gäller för andra unga vuxna. Om beslutet går den enskilde emot kan han eller hon överklaga beslutet.

Jag noterade vid mina inspektioner att det förekom att ungdomar som inte hade fått uppehållstillstånd ansökte om fortsatt vård efter sin 18-årsdag. Undersökningen visade dock att socialnämnderna som regel avslutade placeringarna när barnen fyllde 18 år. En del förvaltningar hade en dialog med Migrationsverket inför att placeringen avslutades.²⁶⁰ I undantagsfall lät man vården fortsätta, om man ansåg att det fanns ett särskilt vårdbehov som t.ex. ett funktionshinder eller om det fanns något annat särskilt skäl.²⁶¹ Stadsdelsförvaltningarna i Stockholm lät dock, enligt riktlinjer från kommunen, ungdomarna vara fortsatt placerade även efter att de hade fyllt 18 år.²⁶²

²⁶⁰ T.ex. socialförvaltningen i Örebro, dnr 5780-2016, samt social- och arbetsmarknadsförvaltningen i Köping, dnr 5779-2016.

²⁶¹ T.ex. socialförvaltningen i Katrineholm, dnr 5782-2016, och socialförvaltningen i Örebro, dnr 5780-2016.

²⁶² Stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen m.fl., dnr 5518-2016, och Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016.

Två beslut om hemflyttning av ensamkommande barn som var placerade i en annan kommun än anvisningskommunen; fråga bl.a. om barnen borde fått komma till tals före socialnämndens beslut

I.

(Dnr 2170-2016)

Beslutet i korthet: Migrationsverket anvisade ett ensamkommande barn till Älvsjö stadsdelsnämnd i Stockholms kommun. Barnet placerades i ett stödboende genom en privat utförare i Uppsala kommun. Nämnden gjorde senare bedömningen att boendet inte var lämpligt för barnet. Nämnden sade upp platsen i Uppsala och meddelade barnet och den gode mannen att barnet hade fått plats på ett boende för ensamkommande barn i Stockholm.

JO konstaterar att barnet, som var över 15 år, hade rätt att få föra fram sina åsikter om sitt boende. Genom att nämnden sade upp barnets placering och fattade ett beslut om en ny placering för honom utan att först ha diskuterat saken med vare sig barnet eller den gode mannen åsidosattes deras rätt att få vara delaktiga i planeringen av insatserna. Enligt JO kan det vidare ifrågasättas om nämnden utan en sådan kontakt har haft tillräckligt underlag för att göra en bedömning av om det nya boendet kunde tillgodose barnets behov på ett lämpligt sätt eller om nämnden på ett fullgott sätt kunde göra en avvägning och bedömning av barnets bästa. Socialnämnden får kritik för att ha åsidosatt de grundläggande bestämmelserna i socialtjänstlagen om hur ärenden som rör barn som är placerade med stöd av socialtjänstlagen ska handläggas.

Bakgrund

A.A. kom till Sverige som ensamkommande barn i oktober 2015 och anvisades av Migrationsverket till Älvsjö stadsdelsnämnd i Stockholms kommun. A.A. beviljades inledningsvis bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, i form av stödboende genom en privat utförare och placerades i Uppsala kommun. I utredningen om A.A., som avslutades den 3 februari 2016 med fortsatt placering i stödboendet, angavs att A.A. kunde behöva flytta om han fick en plats på Stockholms stads egna boende för ensamkommande barn.

Den 14 mars 2016 sade förvaltningen upp A.A:s plats i stödboendet. A.A. hade då fått en plats i ett av Stockholms stads egna boenden för ensamkommande barn. A.A. motsatte sig att flytta till det erbjudna boendet och A.A:s gode man lämnade inte sitt samtycke till en placering av A.A. i boendet.

En tjänsteman från Inspektionen för vård och omsorg kontaktade socialtjänsten den 17 mars 2016 och lämnade uppgifter om boendet i Uppsala där A.A. vistades. Tjänstemannen uppgav bl.a. att IVO hade gjort tillsyn i boendet efter att grannar hade hört av sig och uppgett att ungdomarna som vistades i boendet saknade tillsyn och omsorg.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade A.A:s gode man, Anna S., på nämndens beslut om att A.A. skulle flytta från Uppsala till boendet i Stockholm. Hon uppgav bl.a. följande: En handläggare kontaktade henne den 11 mars 2016 och berättade att nämnden hade ställt A.A. i kö för en plats i Stockholms stads boenden för ensamkommande barn och den 14 mars 2016 fick hon besked om att nämnden hade sagt upp A.A:s plats i stödboendet. Handläggaren uppgav att boendeformen inte var bra för A.A. Hon framförde att socialtjänsten måste tala med henne och med A.A. innan ett sådant beslut fattas men handläggaren sade att beslutet redan hade tagits. Hon visste att A.A. hade det bra i boendet och ville att socialtjänsten skulle besöka A.A. I andra hand förde hon fram önskemål om att A.A. skulle beviljas ett boende som inte påverkade hans skolgång. Den 18 mars 2016 återkom handläggaren och meddelade att flytten för A.A. var bestämd till den 21 mars 2016. Hon lämnade inte sitt medgivande till att A.A. skulle flytta. Hon efterfrågade också vilka omständigheter som låg till grund för beslutet om att A.A. skulle flytta och hur A.A:s bästa hade beaktats. Hon fick inte något svar på sina frågor. A.A. flyttade till det nya boendet i enlighet med socialtjänstens planering.

Utredning

JO begärde att Älvsjö stadsdelsnämnd skulle yttra sig över det som Anna S. hade anfört i anmälan till JO.

I ett remissvar anförde nämnden bl.a. följande:

Handläggaren i ärendet kontaktade Anna utifrån att han gjort bedömningen att den placering som Annas ungdom hade hos Novara omsorg inte tillgodosåg ungdomens behov. Ungdomen ansågs fara illa i placeringen. Handläggaren fick inget gehör för den oro som förmedlades till Anna. Hon svarade 2014-03-14 att hon ansåg att han hade det bra där. Tre dagar senare 2016-03-17 kontaktade Inspektionen för vård och omsorg (IVO) handläggaren i ärendet. De hade gjort tillsyn i boendet efter anmälan från grannar om att ungdomarna som bodde i lägenheten saknade tillsyn och omsorg. IVO riktade stark kritik till placeringen. Uppgifterna handläggaren fick från IVO stämde bra överens med det som handläggaren själv sett tidigare. Utifrån detta bedömdes behovet av att tillgodose ungdomens basala omsorgsbehov som akut och ungdomen placerades om till ett av Stockholms asylboende.

Anna fortsatte att motsätta sig en omplacering och angav som argument att IVO:s granskning inte var relevant eller riktigt utförd. Hon försvarade boendet hos ungdomen var placerad hos. Det var tydligt att Anna inte godkände uppgifterna om oro varken från handläggaren eller från socialtjänstens granskningsmyndighet IVO. Anna uppgav också i ett mail till handläggaren att hon avsåg att fortsättningsvis inte svara i telefon när handläggaren till ungdomen ringde till henne vilket hon har hållit sig till. Det har härav varit mycket svårt att föra en dialog med Anna och det har försvårat samverkan ytterligare. I detta läge valde förvaltningen att initiera en dialog med överförmyndarnämnden om Annas uppdrag. Eftersom Anna är utsedd av överförmyndarnämnden och de är hennes granskningsmyndighet valde förvaltningen att i första hand undersöka möjligheten att få till en bättre situation i samverkan kring ungdomen via dialog med överförmyndarnämnden. Dessa kontakter har hållits på chefsnivå. Samtalen med överförmyndarnämnden i ärendet är inte ännu avslutade.

Anna S. anmälde handläggningen av omplaceringen till IVO. 2016-04-21 meddelade IVO att de inte kommer att inleda tillsyn med anledning av uppgifterna från Anna.

Annas uppgifter om att handläggaren "motvilligt" skulle ha gått med på att ta upp behovet av nytt boende med sin chef anser förvaltningen mer handlar om Annas egen inställning till handläggaren och kan inte ses som annat än ett personligt påhopp.

Annas ovilja att ta till sig oro om ungdomens situation och ovilja att samverka med handläggaren är mycket bekymmersam. Om dialogen med överförmyndarnämnden inte resulterar i en förbättring i samverkan kring ungdomen överväger nämnden att ansöka om att vården fortsättningsvis ska bedrivas med stöd av LVU.

Anna S. kom in med kompletterande skrifter i ärendet. Hon kommenterade remissvaret och uppgav bl.a. följande: Beslutet om att A.A. skulle flytta till Stockholm innebar att socialtjänsten flyttade A.A. från skola, socialt nätverk, kompisar, god man och boende utan att ha någon faktisk kunskap om boendet och utan att ens ha träffat eller pratat med A.A. om det. Inför beslutet om att flytta A.A. beaktade socialtjänsten bl.a. inte hur A.A:s skolgång skulle påverkas. Socialtjänsten gjorde inte någon utredning om A.A:s bästa och ingen pratade med A.A. inför flytten.

Den 9 och 10 november 2016 genomförde JO en inspektion av Älvsjö stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun (enheten barn och familj). Vid inspektionen granskades bl.a. personakten som gällde A.A.

I ett beslut den 30 mars 2017 anförde *JO Holgersson* följande.

Bedömning

Allmänt om JO:s granskning av ärenden som rör ensamkommande barn

Under 2015 kom det drygt 35 000 asylsökande ensamkommande barn till Sverige. Det innebar att landets socialtjänster ställdes inför en besvärlig situation, som skulle utreda barnens behov och ordna med boenden för barnen. Under hösten 2016 genomförde jag åtta inspektioner med fokus på ensamkommande barn. Inspektionen av Älvsjö stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun (enheten barn och familj) genomfördes inom ramen för den undersökningen. Syftet med min undersökning var att undersöka hur de ensamkommande barnens grundläggande rättigheter hade tillgodosetts inom socialtjänstens område. I min tillsynsverksamhet har jag även noterat en ökning av antalet anmälningar med anknytning till ensamkommande barn. Flera av anmälningarna har gällt klagomål mot socialnämndernas handläggning och beslut om ändring av boende för barnen. Kommunerna fick under den aktuella perioden ta emot fler ensamkommande barn än vad man hade räknat med och hade resurser till. Inledningsvis saknade många socialnämnder därför möjlighet att akut tillgodose de ensamkommande barnens behov av insatser inom den egna kommunen eller i en angränsande kommun. Efter årsskiftet 2015/16 kom det färre ensamkommande barn till Sverige. Många kommuner fick då möjlighet att ordna boenden för de ensamkommande barnen inom den egna kommunen och ville därför "ta hem" de barn som nämnden hade anvisat till kommunen men som nämnden inledningsvis hade placerat i andra kommuner. I flera fall hade barnen kommit

till rätta i de boenden där de vistades och ville därför inte flytta. Det restes i flera fall invändningar mot socialnämndernas beslut om flyttning. I andra fall har jag noterat att socialnämndens första placering av barnen inte skedde med den omsorg och noggrannhet som normalt ställs på en placering. Detta fick till följd att många barn behövde flyttas, ibland flera gånger.

Resultatet av min undersökning redovisas i ett beslut i JO:s ärende med dnr 5565-2016. Beslutet finns tillgängligt på JO:s webbsida, www.jo.se.

Allmänna utgångspunkter

När ett ensamkommande barn har kommit till Sverige ska Migrationsverket anvisa en kommun som ska ansvara för omhändertagandet av barnet (3 § lagen [1994:137] om mottagande av asylsökande m.fl.). Barnet anses därmed vistas i den anvisade kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Det innebär att det är den kommunen som har det yttersta ansvaret för att barnet får det stöd och den hjälp som han eller hon behöver.

I Sverige gäller den s.k. normaliseringsprincipen som innebär att samma regler bör gälla alla barn som vistas i landet (se prop. 2005/06:46 s. 41). Placering av ensamkommande barn ska alltså prövas enligt samma regler som gäller för andra barn som vistas i landet och som behöver vård eller boende utanför det egna hemmet. Grundläggande bestämmelser om placering av barn finns i 6 kap. SoL.

För ensamkommande barn ska det som regel utses en god man (2 § lagen [2005:429] om god man för ensamkommande barn). Den gode mannen likställs med en vårdnadshavare och har fått samma befogenheter som en sådan. Den gode mannen ska därmed ansvara för barnets personliga förhållanden och sköta dess angelägenheter. I förarbetena uttalas bl.a. att den gode mannen har rätt och skyldighet att bestämma i alla frågor som rör barnet, såväl personliga som ekonomiska och rättsliga. I likhet med vad som gäller för vårdnadshavare bör den gode mannen ta den hänsyn till barnets synpunkter och önskemål som dess ålder och utveckling kan ge anledning till (prop. 2004/05:136 s. 29 och 30). Med de vidsträckta befogenheter som den gode mannen har följer även möjligheten att utöva ett avgörande inflytande över frågan om barnets boende. Den gode mannens samtycke till en placering utgör alltså en rättslig grund för placeringen av barnet. Det gäller även i fråga om omplacering av ett barn från ett boende till ett annat.

I mål och ärenden som handläggs enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen har ett barn som har fyllt 15 år rätt att föra sin egen talan (11 kap. 10 § SoL). Både den gode mannen och barnet får då ställning som part i målet eller ärendet.

Placering av ensamkommande barn med stöd av bestämmelserna i socialtjänstlagen

När Migrationsverket har anvisat en kommun är det alltså socialnämnden i den kommunen som har ansvaret för att utreda barnets behov och att besluta om lämpligt boende för barnet. Boendet kan vara ett familjehem, hem för vård eller

boende (HVB-hem) eller stödboende för barn och unga i åldern 16–20 år (jämför 6 kap. 1 § och 11 kap. 1 § SoL).

En av de grundläggande principerna inom socialtjänstens verksamhet är att den ska bygga på respekt för människors självbestämmanderätt och integritet (1 kap. 1 § SoL). Socialnämndens insatser för den enskilde ska vidare utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne (3 kap. 5 § SoL). Bestämmelsen är av grundläggande betydelse för all verksamhet inom socialtjänsten. Av bestämmelsen framgår klart och tydligt att socialtjänsten inte får vidta insatser ”över huvudet” på den enskilde (prop. 1979/80:1 s. 528).

Det är alltså inte möjligt att med stöd av socialtjänstlagen besluta om insatser mot den enskildes vilja. Om det inte går att hitta en lösning i samförstånd kring exempelvis valet av boende saknas förutsättningar för en frivillig placering med stöd av bestämmelserna i socialtjänstlagen. Under vissa förutsättningar kan ett barn beredas vård utan samtycke. Bestämmelser om sådan vård finns i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Förenklat uttryckt kan vård enligt LVU grundas på brister i barnets hem (2 §) eller den unges eget beteende (3 §). Frågan om LVU ligger dock utanför detta ärende och jag går därför inte närmare in på den här.

När en åtgärd rör ett barn ska barnet få relevant information. Ett barn ska ges möjlighet att föra fram sina åsikter i frågor som rör barnet. Om barnet inte framför sina åsikter, ska hans eller hennes inställning så långt det är möjligt klarläggas på annat sätt. Barnets åsikter och inställning ska tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad (11 kap. 10 § SoL). Det finns inte någon nedre åldersgräns för när barn kan få komma till tals. I alla beslut som rör barn bör det framgå att barnets åsikter har hämtats in och hur åsikterna i så fall har hämtats in och beaktats (prop. 2012/13:10 s. 37).

Ett beslut om bistånd i form av vård eller boende i ett familjehem, HVB-hem eller stödboende är ett beslut om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Genom bistånd enligt socialtjänstlagen ska den enskilde tillförsäkras en skälig levnadsnivå och biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv (4 kap. 1 § SoL).

Vid bedömningen av vilken insats som kan komma i fråga ska hänsyn tas till den enskildes önskemål. Rätten till stöd och hjälp från socialnämnden kan dock inte avse andra insatser än sådana som bedöms kunna tillgodose den enskildes behov på ett lämpligt sätt. Vid bedömningen av vilken insats som kan komma i fråga måste en sammanvägning göras av olika omständigheter såsom den önskade insatsens lämplighet, kostnaderna för den önskade insatsen i jämförelse med andra insatser och den enskildes önskemål. Det finns inte någon obegränsad frihet för den enskilde att välja sociala insatser oberoende av kostnad (prop. 1979/80:1 s. 185 och prop. 2000/01:80 s. 91).

Inom ramen för sin skyldighet att tillgodose barnets behov av ett boende har socialnämnden alltså ett betydande utrymme att erbjuda barnet en placering på ett lämpligt boende. Om en erbjuden insats tillgodoser behovet har barnet eller den gode mannen ingen rätt att få insatsen utformad på ett visst annat sätt. I alla ärenden som gäller barn ska dock barnets bästa beaktas och vara avgörande vid beslut och andra åtgärder som rör vård- eller behandlingsinsatser för barnet

(1 kap. 2 § SoL). Till detta kommer Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen. Av barnkonventionen följer att barn har rätt att uttrycka sina åsikter och att principen om barnets bästa ska vara styrande. Dokumentationen ska, förutom barnets åsikter, innehålla de analyser som ligger till grund för bedömningen av barnets bästa (jämför prop. 2012/13:10 s. 37 och 4 kap. 15, 16 och 18 §§ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd Dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS [SOSFS 2014:5]).

Socialnämndens bedömning av rätten till bistånd ska komma till uttryck i ett beslut. Om beslutet går den enskilde emot får beslutet överklagas till förvaltningsrätten (16 kap. 3 § SoL).

Skäl för ändring av ett barns boende

När det gäller ensamkommande barn görs i princip en placering av barnet i direkt anslutning till att barnet har anvisats till en kommun. Socialtjänsten kan ha anledning att omvärdera om ett boende kan ge barnet den omsorg och vård som det behöver. Det kan därför finnas flera skäl till att ett ensamkommande barn behöver byta boende. Jag har i min undersökning om ensamkommande barn gjort vissa uttalanden om förutsättningarna för en socialnämnd att göra ändringar i biståndet eller utformningen av insatsen för ett barn (se JO:s beslut i ärende med dnr 5565-2016). Jag går därför inte närmare in på dessa frågor här.

Handläggningen när boendet för ett ensamkommande barn ändras

Om det hos nämnden uppkommer en fråga om omplacering av ett barn som har en stadigvarande placering i ett familjehem, HVB-hem eller stödboende ska nämnden som regel inleda en utredning om barnets förhållanden (jämför 2 kap. 2 § andra stycket Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om socialnämndens ansvar för barn och unga i familjehem, jourhem eller hem för vård eller boende [SOSFS 2012:11] och 11 kap. 1 § SoL).

Socialnämnden ansvarar för att barnet får god vård. Om en socialnämnd får kännedom om uppgifter om ett placerat barn som kan föranleda någon åtgärd av nämnden ska nämnden göra en bedömning av om barnet är i behov av omedelbart skydd (11 kap. 1 a § SoL). Inte sällan kan det därför uppstå situationer där det är nödvändigt att skyndsamt flytta ett barn utan att nämnden har gjort en fullständig utredning om barnets förhållanden.

Socialnämnden kan dock inte inom ramen för en frivillig placering med stöd av bestämmelserna i socialtjänstlagen fatta ett beslut om en omplacering utan att först hämta in samtycke från barnets gode man och, om barnet har fyllt 15 år, från barnet.

Eftersom insatser enligt socialtjänstlagen är frivilliga kan en enskild tacka nej till ett erbjudande om insats. Om barnet eller den gode mannen inte samtycker till socialnämndens förslag om en ny placering saknas alltså förutsättningar för en placering i det föreslagna boendet med stöd av bestämmelserna i socialtjänstlagen. Om det inte finns skäl att tillämpa LVU får placeringen därför upphöra. Det innebär att det ytterst är den gode mannen som ska se till att barnet får omvårdnad, trygghet och en god fostran. Socialnämnden har dock ett

fortsatt ansvar för att barnet får det skydd och stöd som han eller hon behöver. Detta gäller särskilt barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt. I en sådan situation har socialnämnden ett långtgående ansvar att försöka motivera och erbjuda frivilliga insatser enligt socialtjänstlagen.

Nämndens handläggning inför beslutet om att A.A. skulle flytta från stödboendet i Uppsala till ett boende för ensamkommande barn i Stockholm

Inriktningen av min granskning

Det som motiverade beslutet om att A.A. skulle flytta från boendet i Uppsala var enligt nämnden att nämnden hade gjort bedömningen att boendet där A.A. vistades inte var lämpligt för honom och inte tillgodosåg hans behov. Den bedömning som nämnden gjorde i det avseendet rör en sådan fråga som JO inte brukar uttala sig om. Det finns inte anledning för mig att frånga den principen i detta fall. Min granskning är därför inriktad på nämndens formella handläggning av frågan om placeringen av A.A.

Bristfällig dokumentation

Nämndens beslut om att erbjuda A.A. en placering i ett boende i Stockholm innebar en ändring i biståndet för A.A. Om en nämnd gör bedömningen att en pågående insats inte svarar mot den enskildes behov ska detta dokumenteras. Även de analyser som ligger till grund för barnets bästa ska redovisas i dokumentationen.

De förhållanden som låg till grund för nämndens bedömning och beslut om att biståndet för A.A. skulle ändras framgår enligt min mening inte tillräckligt tydligt av dokumentationen i ärendet. Det går inte heller av dokumentationen att utläsa hur A.A:s bästa hade beaktats vid bedömningen. Ur rättssäkerhetsynpunkt är det av största vikt att alla uppgifter som behövs för ärendets bedömning redovisas i dokumentationen. En sådan dokumentation hade även gett bättre möjlighet till en granskning av ärendet i efterhand. Nämnden kan inte undgå kritik för att dokumentationen i ärendet var bristfällig.

Socialnämnden borde ha talat med A.A. och den gode mannen innan nämnden fattade beslut om att placeringen i Uppsala skulle upphöra och att A.A. skulle flytta till ett boende för ensamkommande barn i Stockholm

A.A., som vid den aktuella tidpunkten var 16 år, var placerad i ett stödboende på frivillig grund med stöd av bestämmelserna i socialtjänstlagen. När nämnden gjorde bedömningen att boendet där A.A. vistades inte var lämpligt för honom kunde nämnden inte medverka till att A.A. var fortsatt placerad i det hemmet med stöd av bestämmelserna i socialtjänstlagen. En sådan bedömning kan naturligtvis leda till att det finns ett behov av att göra ändringar i biståndet och utformningen av insatsen för barnet. Jag har även förståelse för att det kan vara nödvändigt för nämnden att vidta åtgärder skyndsamt i en sådan situation.

Socialtjänstens insatser för ett ensamkommande barn som har fyllt 15 år ska dock genomföras tillsammans med barnet och den gode mannen. Både barnets och den gode mannens samtycke är en nödvändig förutsättning för att barnet ska kunna flyttas till ett nytt boende.

Om ett ensamkommande barn ska kunna placeras i ett nytt boende med stöd av bestämmelserna i socialtjänstlagen krävs alltså att en samförstånds lösning kan nås mellan nämnden, barnet och den gode mannen. Utgångspunkten är att ett beslut om placering ska fattas utifrån vad som är bäst för barnet i det enskilda fallet. Om en samförstånds lösning inte kan nås är förutsättningarna för att placera barnet i det boende som socialnämnden har föreslagit inte uppfyllda. Om en erbjuden insats tillgodoser barnets behov har barnet eller den gode mannen dock inte någon rätt att få insatsen utformad på ett visst annat sätt. Det kan leda till att placeringen och därmed biståndet får upphöra. Därmed kommer ett stort ansvar att vila på den gode mannen som är den som ytterst har att se till att barnet får omvårdnad, trygghet och en god fostran.

När nämnden gjorde bedömningen att det fanns ett behov av att ändra placeringen för A.A. hade A.A. rätt att få föra fram sin sina åsikter i frågan. Genom att nämnden sade upp A.A:s placering i stödboendet och fattade ett beslut om en ny placering för honom utan att först ha diskuterat saken med A.A. och den gode mannen åsidosattes deras rätt att få vara delaktiga i planeringen av insatserna för A.A. Det kan även ifrågasättas om nämnden utan en sådan kontakt har haft tillräckligt underlag för att göra en bedömning av om det nya boendet kunde tillgodose A.A:s behov på ett lämpligt sätt eller om nämnden i den aktuella situationen på ett fullgott sätt i det enskilda fallet kunde göra en avvägning och bedömning av A.A:s bästa. De överväganden som nämnden har gjort i nämnda avseenden ska framgå av dokumentationen.

Det är inte acceptabelt att nämnden åsidosatte de grundläggande bestämmelserna i socialtjänstlagen om hur ärenden som rör barn som har fyllt 15 år ska handläggas. För detta förtjänar nämnden kritik.

Övrigt

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

II.

(Dnr 1985-2016, 2531-2016)

Beslutet i korthet: Migrationsverket anvisade två ensamkommande barn till Gällivare kommun. Socialnämnden i Gällivare placerade barnen tillfälligt i familjehem i andra kommuner på grund av att det inte fanns någon lämplig plats i den egna kommunen. När kommunen hade öppnat ett HVB-hem i Gällivare ville socialnämnden ”ta hem” barnen. Inför besluten om att de berörda barnen, som båda var över 15 år, skulle erbjudas en plats i HVB-hemmet fick barnen inte möjlighet att föra fram sina åsikter i saken. Inför besluten fördes inte heller någon diskussion med barnens gode män.

Socialtjänstens insatser för ett ensamkommande barn som har fyllt 15 år ska utformas och genomföras tillsammans med barnet och barnets gode man. Var ett barn ska erbjudas ett boende ska vidare bestämmas med utgångspunkt i vad som är bäst för det enskilda barnet. Ett barn har också rätt att få möjlighet att föra fram sina åsikter i frågor som rör honom eller henne.

Eftersom barnen inte fick möjlighet att föra fram sina åsikter i frågan hade nämnden enligt JO:s mening inte underlag för att göra en bedömning av barnets bästa i det enskilda fallet. Socialnämnden får kritik för att ha åsidosatt de grundläggande bestämmelserna i socialtjänstlagen om hur ärenden som rör barn som är placerade med stöd av socialtjänstlagen ska handläggas.

Bakgrund

De ensamkommande barnen Z., född 2000, och K., född 1999, anvisades vid ankomsten till Sverige av Migrationsverket till Gällivare kommun. Z. placerades i ett konsulentstött familjehem i Uppsala kommun och K. i ett konsulentstött familjehem i Gnesta kommun.

I anmälningar till JO klagade barnens gode män Shima M. (dnr 1985-2016) och Mickael B. (dnr 2531-2016) på Socialnämnden i Gällivare kommun. Klagomålen gällde socialnämndens beslut att barnen skulle flytta från de aktuella familjehemmen till HVB-hem i Gällivare kommun. Shima M. och Mickael B. uppgav bl.a. att någon utredning inte hade gjorts om barnen och att varken barnen eller de gode männen hade kontaktats inför besluten om omplacering samt att några skriftliga beslut inte hade fattats.

Utredning

JO begärde att socialnämnden skulle yttra sig över det som bl.a. Shima M. och Mickael B. hade anfört i anmälningarna till JO.

I ett remissvar anförde nämnden bl.a. följande:

Shima M. [---] Anmälan gäller Gällivare kommuns hantering av ensamkommande flyktingbarn. Anmälan handlar om Gällivare kommuns beslut att alla barn, som brådstörtat placerats i Uppland under hösten, ska omplaceras till Gällivare utan att någon utredning gjorts kring barnets bästa. Anmälaren, som är god man, har inte kontaktats utan på omvägar fått kännedom om omplacering. Pojken har heller inte blivit kontaktad. Då ingen delgetts något beslut finns inget beslut att överklaga och möjligheterna till att begära

inhibition av beslutet saknas. Den enda skriftliga informationen som skickats ut är den information som Hoppet-gruppen fått. Myndighetens olika befattningshavare har låtit bli att svara på de åtskilliga mail som Shima skickat, de har totalt ignorerat henne.

Redogörelse för handläggningen av ärendet:

151031 skickade Migrationsverket anvisningen till Gällivare kommun som var hänvisad att ta första bästa plats som var ledig i Sverige och 151103 gjordes en placering på HVB-hemmet Hoppetgruppen AB i Norrtälje. 151125 ändrades placeringen till ett familjehem i Uppsala via Hoppetgruppen. Vårdplan upprättades 151215 och i vårdplanen framkommer det tydligt att bistånd beviljas enligt 4 kap 1 § SoL med akutplacering i familjehem via Hoppetgruppen i Uppsala under pågående utredning enligt 11 kap 1 § SoL. I januari, februari och mars inkommer månadsrapporter från Hoppetgruppen. Utredningen har påbörjats men inte färdigställts, det som saknas är samtalet med barnet och gode mannen samt ställningstagande till lämpligaste placeringsform. Gällivare kommun öppnade ett nytt HVB-hem i mars 2016. 160310 kontaktar handläggaren gode mannen och informerar om att pojken fått en plats på det nya HVB-boendet i Gällivare. Gode mannen uppger att hon inte samtycker till flytten. 160317 skickades uppsägningen av placeringsavtalet till Hoppetgruppen AB tillsammans med ett informationsbrev. Därefter kontaktades Hoppetgruppen av Gällivare kommuns HVB-hem för överlämning och planering av resan. Pojken har inte kommit till Gällivare utan är kvar i Uppsala.

Mickael B. gör en anmälan mot Gällivare kommuns socialtjänst. Anmälan handlar om att kommunen, utan att göra en individuell bedömning eller talat med familjehemmet eller Mickael som god man eller pojken, krävt att pojken ska flytta upp till dem. Mickael har flera gånger försökt att få kontakt med någon beslutsfattare på kommunen både via mail och telefon men icke lyckats. Första kontakten togs 6/4 2016 och till 21/4 2016, när anmälan görs, har ingen hört av sig. Pojken har åkt till Gällivare för att få träffa en socialsekreterare men Mickael har fått besked av föreståndaren på HVB-hemmet att de ska vara glada om det sker. Även föreståndaren är förtvivlad och säger att kommunen är fruktansvärd men hon kan inget göra. Kommunen har inte gjort någon utredning, inte talat med god man, pojken eller hemmet där han bor. Mickael anser att berörd tjänsteman har begått tjänstefel när hon inte sett till barnets bästa och inte har gjort någon utredning, inte informerat berörda om vad som sker och inte lyssnat till deras åsikter. Enligt Mickael har pojken blivit lovad av en socialsekreterare i december 2015 att han skulle få bo i närheten till Stockholm i och med att han har släkt där.

Redogörelse för handläggningen av ärendet:

151227 skickade Migrationsverket anvisningen till Gällivare kommun som var hänvisad att ta första bästa plats som var ledig i Sverige och 160111 gjordes en placering i ett familjehem i Gnesta via Hoppetgruppen AB. 151229 inleddes utredning. Ingen vårdplan har upprättats i ärendet. Utredningen har påbörjats men inte färdigställts, det som saknas är samtalet med barnet och god mannen samt ställningstagande till lämpligaste placeringsform. Gällivare kommun öppnade ett nytt HVB-hem i mars 2016. Handläggaren försöker nå gode mannen ett flertal gånger och 160318 skickar handläggaren ett mail till gode mannen och informerar om pojkens fått en plats på det nya HVB-boendet i Gällivare. 160317 skickades uppsägningen av placeringsavtalet till Hoppetgruppen AB tillsammans med ett informationsbrev. Därefter kontaktades gode män och Hoppetgruppen av Gällivare kommuns HVB-hem för överlämning och planering av resan. Pojken kom till Gällivare 160419 och ett beslut om omplacering till Gällivare kommuns

HVB-hem togs. 160426 träffar handläggaren pojken och har ett informationsamtal med honom där han talar om att pojken ska vara kvar i Gällivare, 160427 började pojken skola i Gällivare.

Myndighetens bedömning av handläggningen:

Biståndsenheten inom Socialförvaltningen gjorde en större organisationsförändring 2014-05-01. I samband med det så slutade erfarna socionomer och det blev svårt att rekrytera nya socionomer. Redan under hösten 2014 signalerade verksamheten om svårigheterna att upprätthålla den organisation som var antagen då det saknades personal och verksamheten fick göra tjänsteköp av utredningar inom området barn och unga av externa företag. I början av 2015 inkom två stycken 6:6 a rapporter med anledning av personalens arbetsmiljö och lokalerna. Under 2015 fick verksamheten även göra tjänsteköp av insatser inom området barn och unga då det under en period helt saknades personal inom barn och unga samt familjerätten. Detta bidrog till att hela myndighetsutövningen låg utanför biståndsenheten och enheten tappade all kontroll över ärendena. Integrationen och mottagandet av ensamkommande barn var från början på en Integrationssamordnare inom biståndsenheten som även ansvarade för uppbyggnaden av HVB-hem i Gällivare och mottagandet av de anvisningar som kom. När Integrations-samordnaren slutade våren 2015 fördes det över på enhetschefen för barn och unga. Enhetschefen för barn och unga tog emot anvisningarna och hade ingen socionom som kunde hjälpa henne. Hösten 2015 anställdes en socionom till tjänsten för ensamkommande barn inom barn och unga. I samband med det började den stora vågen av ensamkommande barn som anvisades till Gällivare kommun och kommunen hade inte platser i kommunen för dessa barn och fick placera alla i södra Sverige på första bästa plats som fanns ledig. Ett HVB-boende i kommunen planerades och skulle vara klart i december men av olika anledningar så blev det inte inflyttningsklart förrän i mars 2016. Biståndsenheten fick en utökning från en till tre tjänster för myndighetsutövningen kring ensamkommande barn men fick inga sökande till tjänsterna. Biståndsenheten har gjort en Lex Sarah rapport om den egna verksamheten under hösten 2015 med anledning av att enheten inte klarade sitt grunduppdrag på grund av det stora flödet av ensamkommande flyktingbarn som anvisades till kommunen. Biståndsenheten såg ytterligare svårigheter då personal slutade med anledning av pensionsavgång, flytt från kommunen och planerade föräldraledigheter så i november 2015 fattades beslut om att ta fram en tillfällig omorganisation inom enheten t.o.m. 2017-12-31. Det var en åtgärd för att återta kontrollen över handläggningen av barn och unga där även ensamkommande barn ingår. Den tillfälliga organisationen har haft som mål att få personal på alla tjänster, socionomerna arbetar med det de ska och administrativ personal avlastar socionomerna. Den tillfälliga organisationen sjuksattes den 1 februari 2016. För ensamkommande barn innebar detta att alla tre tjänster blev besatta av socionomer. Av dessa gick en på föräldraledigt i januari 2016 och en blev sjukskriven den 15 mars 2016. Idag är en socionom på plats. Enhetschefen för barn och unga slutade i samband med att den tillfälliga organisationen startade och det hade inte gått att rekrytera någon ny enhetschef så enheten har i den tillfälliga organisationen gått från två enhetschefer till en enhetschef, en administratör till enhetschefen och två teamledare. Biståndsenheten har idag personal på alla tjänster men har ett fortsatt behov av vikarier för de som är föräldralediga, sjukskrivna eller tjänstlediga. Enheten har lyckats rekrytera socionomer på flera tjänster, dessa är nytexaminerade och där har enheten köpt in introduktionsutbildning från ett externt företag. Enheten arbetar idag med att återta kontrollen av handläggningen inom barn och unga, gör inga nya tjänsteköp av externa företag utan fasar ut de som är pågående. Inom enheten pågår även ett stort arbete med att rekrytera familjehem.

Alla de klagomål som inkommit är befogade men myndigheten har inte haft förutsättningar att klara av arbetet.

Socialnämnden har brustit i handläggningen av de ensamkommande barnen genom att vi inte har färdigställt utredningarna och inte haft kontakt med pojkarna för att höra deras inställning eller de gode männen i utredningarna och att socialnämnden inte har tagit ställning till vilken placeringsform som är den bästa utifrån en individuell bedömning.

Omplaceringarna har inte skett i samtycke med ungdomarna eller de gode männen, däremot har alla varit informerade om att placeringarna varit tillfälliga och inga beslut har tagits kring placeringsform. Familjehemmen som konsultföretagen anlitat är inte utredda och godkända av Gällivare så de är i dagsläget inga alternativ för fortsatt placering. På grund av den stora arbetsbelastningen det medfört då alla ensamkommande barn placerades runt om i landet så är det bara att beklaga att det blivit på detta sätt, det är inte någonting som Gällivare socialnämnd är stolt över men det finns en stark vilja att göra det bra för barnen i Gällivare och mycket arbete har satsats på att etablera bra samarbete med skola, hälso- och sjukvård och överförmyndaren i Gällivare kommun så att det ska bli så bra som möjligt för barnen här i Gällivare.

Kritiken som framkommer om försök att komma i kontakt med företrädare för socialtjänsten i Gällivare kommun via telefon och email är beklaglig och kan inte ifrågasättas. Det som blev olyckligt var att en handläggare blev sjukskriven direkt efter det att kontakterna angående hemtagningen påbörjats. Ingen har haft tillgång till dennes mail så där kan en hel del mail ha fastnat. Det har även inkommit många mail från olika personer som direktadresserats till flera tjänstemän och politiker och där har en del fått svar men det har varit oklart i vår organisation kring vem som ska svara på dessa mailen och hur de ska hanteras.

Verksamheten har brustit i handläggningen av de ensamkommande barnen och mycket har inte hunnits med under 2015 men vi har nu en ambition att upprätta en rättssäker handläggning och dokumentation när det gäller ensamkommande barn och målet är att skapa en trygg uppväxt för de ensamkommande barnen som Gällivare kommun ska ta emot.

Shima M. och Mickael B. kommenterade remissvaret.

JO hämtade därefter in journalanteckningar, utredningar och placeringsbeslut som gällde Z. och K. samt ett informationsbrev daterat den 17 mars 2016.

Informationsbrevet hade undertecknats av enhetschefen Maria Apelqvist, avdelningschefen Mona Holmström och socialnämndens ordförande Katinka Sundqvist Apelqvist. I brevet angavs bl.a. följande:

Under 2015 anvisade Migrationsverket fler ensamkommande barn till Gällivare kommun än vi var rustade för. Detta har inneburit att vi tillfälligt fått placera ut dessa barn över hela landet vilket givetvis inte känts bra då avstånden varit långa.

Nu har vi klart ett boende, i egen regi, för 22 barn. Det innebär att vi nu kan ta hem barnen till Gällivare och därmed kan vi vara mer delaktiga kring barnen och på ett bättre sätt ta det ansvar vi har för dessa barn.

Det är nu viktigt att vi alla vuxna kring dessa barn stöttar dem i flytten. Alla har vi vetat om att denna flytt kommer att ske. Därför ser vi det som mycket viktigt att vi tillsammans på ett vuxet sätt ser till att flytten blir positiv för barnens bästa.

Kompletterande upplysningar hämtades in per telefon från socialsekreteraren Mikael Viklund. Genom upplysningarna kom det bl.a. fram att nämnden inte hade fullföljt beslutet om att Z. skulle flytta.

I ett beslut den 30 mars 2017 anförde *JO Holgersson* följande:

Bedömning

Allmänt om JO:s granskning av ärenden som rör ensamkommande barn

Under 2015 kom det drygt 35 000 asylsökande ensamkommande barn till Sverige. Det innebar att landets socialtjänster ställdes inför en besvärlig situation, som skulle utreda barnens behov och ordna med boenden för barnen. Under hösten 2016 genomförde jag åtta inspektioner med fokus på ensamkommande barn. Syftet var att undersöka hur barnens grundläggande rättigheter hade tillgodosetts inom framför allt socialtjänstens område. I min tillsynsverksamhet har jag även noterat en ökning av antalet anmälningar med anknytning till ensamkommande barn. Flera av anmälningarna har gällt klagomål mot socialnämndernas handläggning och beslut om ändring av boende för barnen. Kommunerna fick under den aktuella perioden ta emot fler ensamkommande barn än vad man hade räknat med och hade resurser till. Inledningsvis saknade många socialnämnder därför möjligheter att akut tillgodose de ensamkommande barnens behov av insatser inom den egna kommunen eller i en angränsande kommun. Efter årsskiftet 2015/16 kom det färre ensamkommande barn till Sverige. Många kommuner fick då möjlighet att ordna boenden för de ensamkommande barnen inom den egna kommunen och ville därför ”ta hem” de barn som nämnden hade anvisat till kommunen men som nämnden inledningsvis hade placerat i andra kommuner. I flera fall hade barnen kommit till rätta i de boenden där de vistades och ville därför inte flytta. Det restes i flera fall invändningar mot kommunernas beslut om flyttning. I andra fall har jag noterat att socialtjänstens första placering av barnen inte skedde med den omsorg och noggrannhet som normalt ställs på en placering. Detta fick till följd att många barn behövde flyttas, ibland flera gånger. Resultatet av min undersökning redovisas i ett beslut i JO:s ärende med dnr 5565-2016. Beslutet finns tillgängligt på JO:s webbsida, www.jo.se.

Allmänna utgångspunkter

När ett ensamkommande barn har kommit till Sverige ska Migrationsverket anvisa en kommun som ska ansvara för omhändertagandet av barnet. Barnet anses därmed vistas i den anvisade kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL (3 § lagen [1994:137] om mottagande av asylsökande m.fl.). Det innebär att det är den kommunen som har det yttersta ansvaret för att barnet får det stöd och den hjälp som han eller hon behöver.

I Sverige gäller den s.k. normaliseringsprincipen som innebär att samma regler bör gälla alla barn som vistas i landet (se prop. 2005/06:46 s. 41). Placering av ensamkommande barn ska alltså prövas enligt de regler som gäller för andra barn som vistas i landet och som behöver vård eller boende utanför det egna hemmet. Grundläggande bestämmelser om placering av barn finns i 6 kap. SoL.

För ensamkommande barn ska det som regel utses en god man (2 § lagen [2005:429] om god man för ensamkommande barn). Den gode mannen likställs med en vårdnadshavare och har fått samma befogenheter som en sådan. Den gode mannen ska därmed ansvara för barnets personliga förhållanden och sköta

dess angelägenheter. I förarbetena uttalas bl.a. att den gode mannen har rätt och skyldighet att bestämma i alla frågor som rör barnet, såväl personliga som ekonomiska och rättsliga. I likhet med vad som gäller för vårdnadshavare bör den gode mannen ta den hänsyn till barnets synpunkter och önskemål som dess ålder och utveckling kan ge anledning till (prop. 2004/05:136 s. 29 och 30). Med de vidsträckta befogenheter som den gode mannen har följer även möjligheten att utöva ett avgörande inflytande över frågan om barnets boende. Den gode mannens samtycke till en placering utgör alltså en nödvändig förutsättning för placeringen av barnet. Det gäller även i fråga om omplacering av ett barn från ett boende till ett annat.

I mål och ärenden som handläggs enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen har ett barn som har fyllt 15 år rätt att föra sin egen talan (11 kap. 10 § SoL). Både den gode mannen och barnet får då ställning som part i målet eller ärendet.

Placering av ensamkommande barn med stöd av bestämmelserna i socialtjänstlagen

När Migrationsverket har anvisat en kommun är det alltså socialnämnden i den kommunen som har ansvaret för att utreda barnets behov och att besluta om lämpligt boende för barnet. Boendet kan vara ett familjehem, ett hem för vård eller boende (HVB-hem) eller ett stödboende för barn och unga i åldern 16–20 år (jämför 6 kap. 1 § och 11 kap. 1 § SoL).

En av de grundläggande principerna inom socialtjänstens verksamhet är att den ska bygga på respekt för människors självbestämmanderätt och integritet (1 kap. 1 § SoL). Socialnämndens insatser för den enskilde ska vidare utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne (3 kap. 5 § SoL). Bestämmelsen är av grundläggande betydelse för all verksamhet inom socialtjänsten. Av bestämmelsen framgår klart och tydligt att socialtjänsten inte får vidta insatser ”över huvudet” på den enskilde (prop. 1979/80:1 s. 528).

Det är alltså inte möjligt att med stöd av socialtjänstlagen besluta om insatser mot den enskildes vilja. Om det inte går att hitta en lösning i samförstånd kring exempelvis valet av boende saknas förutsättningar för en frivillig placering med stöd av bestämmelserna i socialtjänstlagen. Under vissa förutsättningar kan ett barn beredas vård utan samtycke. Bestämmelser om sådan vård finns i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Förenklat uttryckt kan vård enligt LVU grundas på brister i barnets hem (2 §) eller den unges eget beteende (3 §). Frågan om LVU ligger dock utanför dessa ärenden och jag går därför inte närmare in på den här.

När en åtgärd rör ett barn ska barnet få relevant information. Ett barn ska ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet. Om barnet inte framför sina åsikter, ska hans eller hennes inställning så långt det är möjligt klarläggas på annat sätt. Barnets åsikter och inställning ska tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad (11 kap. 10 § SoL). Det finns inte någon nedre åldersgräns för när barn kan få komma till tals. I alla beslut som rör barn bör det framgå att barnets åsikter har hämtats in och hur åsikterna i så fall har hämtats in och beaktats (prop. 2012/13:10 s. 37).

Ett beslut om bistånd i form av vård eller boende i ett familjehem, HVB-hem eller stödboende är ett beslut om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Genom bistånd enligt SoL ska den enskilde tillförsäkras en skäligen levnadsnivå och biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv (4 kap. 1 § SoL).

Vid bedömningen av vilken insats som kan komma i fråga ska hänsyn tas till den enskildes önskemål. Rätten till stöd och hjälp från socialnämnden kan dock inte avse andra insatser än sådana som bedöms kunna tillgodose den enskildes behov på ett lämpligt sätt. Vid bedömningen av vilken insats som kan komma i fråga måste en sammanvägning göras av olika omständigheter såsom den önskade insatsens lämplighet, kostnaderna för den önskade insatsen i jämförelse med andra insatser och den enskildes önskemål. Det finns inte någon obegränsad frihet för den enskilde att välja sociala insatser oberoende av kostnad (prop. 1979/80:1 s. 185 och prop. 2000/01:80 s. 91).

Inom ramen för sin skyldighet att tillgodose barnets behov av ett boende har socialnämnden alltså ett betydande utrymme att erbjuda barnet en placering på ett lämpligt boende. Om en erbjuden insats tillgodoser behovet har den enskilde ingen rätt att få insatsen utformad på ett visst annat sätt. I alla ärenden som gäller barn ska dock barnets bästa beaktas och vara avgörande vid beslut och andra åtgärder som rör vård- eller behandlingsinsatser för barnet (1 kap. 2 § SoL). Till detta kommer Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen. Av barnkonventionen följer att barn har rätt att uttrycka sina åsikter och att principen om barnets bästa ska vara styrande. Dokumentationen ska, förutom barnets åsikter, innehålla de analyser som ligger till grund för bedömningen av barnets bästa (jämför prop. 2012/13:10 s. 37 och 4 kap. 15, 16 och 18 §§ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd Dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS [SOSFS 2014:5]).

Socialnämndens bedömning av rätten till bistånd ska komma till uttryck i ett beslut. Om beslutet går den enskilde emot får beslutet överklagas till förvaltningsrätten (16 kap. 3 § SoL).

Tillfälligt placerade barn

När det gäller ensamkommande barn görs i princip en placering av barnet i direkt anslutning till att barnet har anvisats till en kommun. Den inledande placeringen av barnet är därför ofta avsedd att vara tillfällig i avvaktan på att barnets behov närmare har utretts eller till dess att en stadigvarande placering kan ordnas.

Utredningen om barnet ska klarlägga bl.a. vilken vård- eller boendeform som barnet har behov av. Utgångspunkten är att beslutet om placering ska fattas utifrån vad som är bäst för barnet i det enskilda fallet (1 kap. 2 § SoL). I utredningen kan socialnämnden komma fram till att barnets behov av boende bäst tillgodoses i t.ex. en annan boendeform än där barnet inledningsvis har placerats. Socialnämndens erbjudande om en stadigvarande placering kan därför innebära att barnet behöver flytta. Om erbjudandet om placering tillgodoser barnets behov har barnet eller den gode mannen inte någon obegränsad frihet att välja vård- eller boendeform eller var placeringen närmare ska ske. Det går

dock inte att bortse från att insatser med stöd av socialtjänstlagen är frivilliga och kräver samtycke av den gode mannen, och om barnet har fyllt 15 år, av barnet. Barnet och den gode mannen måste alltså höras om sin inställning och kan alltid välja att tacka nej till ett erbjudande om en insats. Om det inte går att hitta en lösning i samförstånd kring valet av boende saknas förutsättningar för en frivillig placering enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen.

Med hänsyn till att den enskilde ska kunna lita på en myndighets beslut och till barnets behov av trygghet och kontinuitet är det angeläget att nämndens beslut är tydliga och att barnet och den gode mannen informeras om avsikten att placeringen endast ska vara tillfällig. Barnet och den gode mannen ska givetvis även fortlöpande ges relevant information om vilket arbete som pågår med att ordna ett stadigvarande boende för barnet.

Ett beslut bör fattas

I ett beslut om bistånd i form av vård eller boende utanför det egna hemmet för ett barn bör nämnden ange om biståndet avser en placering i ett familjehem, HVB-hem eller stödboende. Var barnet ska erbjudas boende, dvs. förenklat uttryckt adressen där barnet ska bo, ingår däremot som ett led i verkställigheten av biståndsbeslutet. Jag har i min undersökning om ensamkommande barn gjort vissa uttalanden om hur sådana beslut närmare bör vara utformade (se JO:s beslut i ärendet med dnr 5565-2016). Jag går därför inte närmare in på den frågan här.

Utgångspunkten är att socialtjänstens åtgärder som endast syftar till att verkställa ett biståndsbeslut inte kan överklagas. Det finns dock vissa åtgärder som rör ändring av en tidigare beviljad insats och som har sådana rättsverkningar för den enskilde att han eller hon borde ha ett berättigat intresse av att få åtgärden prövad av domstol. Domstolens prövning begränsas i så fall till om den enskilde kan anses bli tillförsäkrad en skälig levnadsnivå genom beslutet om ändrat genomförande av den tidigare beviljade insatsen (jämför HFD 2012 ref. 11 och HFD 2013 ref. 39).

Om nämndens erbjudande om en stadigvarande placering innebär att vård- eller boendeformen för ett barn ändras talar starka skäl för att nämndens beslut kan överklagas genom s.k. förvaltningsbesvär. Även i andra fall, t.ex. där en flyttning innebär att barnet flyttas långt ifrån sitt tillfälliga boende eller om placeringen i övrigt innebär någon beaktansvärd förändring för barnet, framstår det som rimligt att barnet bör ha möjlighet att få saken prövad i domstol. För att ett barn ska ha möjlighet att överklaga ett sådant beslut bör därför nämnden fatta ett beslut om ändring av ett barns boende. Det är sedan domstolen som får ta ställning till om ett eventuellt överklagande kan prövas.

Socialnämnden i Gällivare kommuns beslut om att Z. och K. skulle flytta

Nämnden har uppgett att Z. och K. tillfälligt hade placerats i konsulentstödda familjehem utanför den anvisade kommunen på grund av att behovet av boenden inledningsvis inte kunde tillgodoses inom den egna kommunen. Under våren 2016 öppnade ett nytt HVB-hem i Gällivare kommun och man kunde därför påbörja arbetet med att flytta flera av de barn som nämnden hade placerat i

andra kommuner. Nämnden har inte bemött påståendet om att några skriftliga beslut inte fattades med anledning av nämndens beslut om att erbjuda Z. och K. en placering i HVB-hem i Gällivare. Det finns inte anledning för mig att ifrågasätta det som Shima M. och Mickael B. har uppgett i den delen.

Z. kom till Sverige i oktober 2015 och K. i december 2015. Besluten om att erbjuda Z. och K. en placering i ett HVB-hem i Gällivare fattades i mars 2016. Av utredningen framgår att varken Z. eller K. hade träffat en handläggare från socialtjänsten under utredningstiden eller när frågan om att de skulle flytta till Gällivare aktualiserades. Inte heller hade Z. eller K. tillfrågats om sin inställning till att flytta till ett nytt boende.

Ensamkommande barn är en mycket utsatt grupp som ofta saknar stöd och andra kontakter när de kommer till Sverige. Socialtjänsten i anvisningskommunen har det övergripande ansvaret för att barnet får det skydd och stöd som det behöver. Nämnden bör därför sträva efter att etablera en kontakt med barnet så snart som möjligt efter anvisningen till kommunen. Det är inte acceptabelt att det dröjer så lång tid som upp till fyra månader innan barnet får träffa en handläggare från socialtjänsten.

Z. och K. hade vid tidpunkten för besluten om att de skulle flytta båda fyllt 15 år. Det innebär att de gode männen inte ensamma företrädde barnen i ärendena hos nämnden. Både de gode männens och barnens samtycke var därför nödvändiga för att barnen skulle kunna placeras i ett nytt boende med stöd av bestämmelserna i socialtjänstlagen.

Mot bakgrund av det ökade antalet ensamkommande barn som kom till Sverige under 2015 har jag stor förståelse för att socialnämnderna inledningsvis saknade möjligheter att akut tillgodose de ensamkommande barnens behov av insatser inom den egna kommunen. Jag har också förståelse för att en socialnämnd generellt har bäst förutsättningar att bedriva ett omsorgsfullt arbete med dessa barn och ungdomar om de befinner sig på ett sådant avstånd till socialtjänsten som underlättar kontakterna med barnet. Kontakterna och samarbetet med exempelvis skola och hälso- och sjukvård torde också ha bäst förutsättningar om barnet placeras inom den kommun som har ansvaret för barnet. Vilken vård- eller boendeform och var barnet närmare ska erbjudas en placering bestäms efter överväganden i det enskilda fallet. Insatsen ska utformas och genomföras tillsammans med den gode mannen och barnet, om det har fyllt 15 år. Barnets bästa ska vara avgörande vid placeringen. Vid en avvägning av vilken placering som är bäst för ett enskilt barn måste hänsyn tas till att barnet vid en flyttning från ett boende till ett annat utsätts för en separation. Det är naturligt att ett byte av boende kan medföra påfrestningar för barnet. Hur barnet påverkas beror givetvis på omständigheterna i det enskilda fallet. Även om en placering har varit kortvarig kan det finnas situationer där påfrestningen för barnet bli stor t.ex. för att barnet tidigare har varit utsatt för flera separationer eller andra händelser. De överväganden som nämnden har gjort i nämnda avseenden ska framgå av dokumentationen.

Nämndens beslut om att Z. och K. skulle flytta från sina tillfälliga placeringar i familjehem till HVB-hem i Gällivare föranleddes inte av någon akut situation. När nämnden beslutade om en ny placering för barnen utan att över huvud taget ha träffat dem eller gett dem möjlighet att föra fram sina åsikter i

frågan hade nämnden inte möjlighet att ta ställning till om den nya placeringen kunde tillgodose barnens behov eller göra en bedömning av hur de skulle kunna påverkas av en flytt. Någon avvägning och bedömning av barnets bästa kunde inte heller göras. Jag ser allvarligt på att nämnden har åsidosatt de grundläggande bestämmelserna om hur ärenden som gäller barn som är placerade med stöd av socialtjänstlagen ska handläggas. Socialnämnden förtjänar kritik för detta.

Nämndens erbjudande om bistånd i form av boende i Gällivare kommun innebar en ändring av insatsen från boende i familjehem till boende i ett HVB-hem. Det nya beslutet innebar en sådan ändring av biståndet att barnet hade kunnat överklaga beslutet genom s.k. förvaltningsbesvär och på så sätt fått saken prövad i domstol. Nämnden borde därför ha fattat ett beslut i fråga om ändringen av boende för Z. och K.

Jag noterar att nämnden är medveten om bristerna i handläggningen av de aktuella ärendena.

Det som Shima M. och Mickael B. har uppgett i övrigt ger inte anledning för mig att göra något uttalande eller vidta någon ytterligare utredningsåtgärd.

En socialförvaltning har nekat en äldre kvinna på ett vårdboende att ringa videosamtal på sin surfplatta i boendets gemensamma utrymmen

(Dnr 2447-2015)

Beslutet i korthet: En kvinna, född 1937, var beviljad bistånd i form av vårdboende med hemtjänstinsatser. Hon bodde i en egen lägenhet på vårdboendet enligt ett särskilt hyreskontrakt. Med hyreskontraktet följde en rättighet att vistas i boendets gemensamma lokaler. Frågan i JO:s ärende är om förvaltningen hade fog för att meddela kvinnan att hon inte fick använda sin surfplatta för videosamtal i boendets gemensamma utrymmen på grund av de ordningsregler som gällde för boendet.

När flera personer bor i ett boende kan det enligt JO av olika skäl vara nödvändigt med vissa ordningsregler kring den gemensamma boendemiljön som bl.a. syftar till att skapa trygghet och trivsel för alla som bor där. JO ser därför inget hinder i sig mot att det ställs upp vissa ordningsregler för gemensamma utrymmen på ett boende.

Vid bedömningen av om förvaltningen hade fog för sitt besked till kvinnan måste man beakta såväl kvinnans strävan att så långt som möjligt kunna leva som andra och hennes rätt till självbestämmande som det berättigade intresset av respekt för andra boendes integritet.

JO uttalar att det många gånger beroende på bl.a. individuella behov och önskemål hos de äldre och lokalernas utformning borde gå att hitta praktiska lösningar utan att sätta något av ovanstående intressen åt sidan.

Mot denna bakgrund ställer sig JO tveksam till att kvinnan till följd av kommunens ordningsregler förbjöds helt att ringa videosamtal på sin surfplatta i boendets gemensamma utrymmen. Förvaltningen borde rimligen ha

kunnat ordna saken så att kvinnan hade kunnat föra samtalen utan att det inneburit en konflikt med andra intressen i verksamheten. JO anser dock inte att det finns tillräckliga skäl att uttala någon kritik mot förvaltningen.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade Lars B. på vård- och omsorgsförvaltningen i Karlstads kommun. Han uppgav bl.a. följande:

Lars B:s mor M.B., född 1937, bor på ett vårdboende i Karlstads kommun. Förvaltningen har sagt att M.B. inte får använda sin surfplatta för videosamtal i boendets allmänna utrymmen och hänvisat till ordningsregler för vårdboenden i kommunen.

Till anmälan bifogades ett mejl från en biståndschef och en enhetschef vid förvaltningen till Lars B. med besked om att det inte var tillåtet att använda surfplatta för videosamtal i allmänna utrymmen enligt en ordningsregel som gällde för alla vårdboenden i kommunen.

Vidare bifogades en handling från vård- och omsorgsförvaltningen i Karlstads kommun daterad den 5 november 2014 med titeln Allmänna ordningsregler vid vistelse i öppna lokaler på servicehus eller i vårdboende.

Utredning

JO begärde att Vård- och omsorgsnämnden i Karlstads kommun skulle yttra sig över det som framfördes i anmälan.

I ett remissvar anförde nämnden bl.a. följande:

Omständigheter i sak

Den boende har beviljats bistånd enligt socialtjänstlagen i form av vårdboende med hemtjänstinsatser. Hon bor i en egen lägenhet på Ruds vårdboende enligt särskilt hyreskontrakt. Med hyreskontraktet följer en rättighet att vistas i gemensamhetslokaler. Dessa lokaler har inte allmänheten tillträde till utan de utgör en del av hyresgästernas egna boende.

Förvaltningen har erhållit uppgift från kvinnans son om att den aktuella surfplattan är ett förskrivet hjälpmedel för kommunikation. Han har dock inte uppgett vem som förskrivit surfplattan som hjälpmedel trots upprepade förfrågningar. Förvaltningen har vare sig av sonen eller hälso- och sjukvården erhållit någon information om hur surfplattan skulle kunna användas i syfte att kommunicera med modern. Förvaltningen har varit i kontakt med logoped vid Centralsjukhuset i Karlstad som uppgav att det inte skett någon förskrivning därifrån och hennes bedömning är att en surfplatta inte är till hjälp för kvinnan. Förvaltningen har även varit i kontakt med Hörselmottagningen som uppgav att de inte skriver ut surfplattor som hjälpmedel. Personalen kommunicerar direkt med henne och behöver inte detta som hjälpmedel, då ser de henne och kan läsa av hur hon uppfattar det de behöver förmedla samt vad hon förmedlar till dem.

Förvaltningen har erbjudit att hjälpa den enskilde att använda sin surfplatta för videosamtal med sin son då personal är i lägenheten, förslagsvis i samband med besök. Detta kan ske innan hon förflyttar sig till allmänna lokaler runt kl. 9.30 på morgonen eller på eftermiddagen/ tidig kväll då hon åter vistas i sin lägenhet. Kvinnan har aldrig visat något intresse för detta. Det finns tillfällen då hon helt ignorerar att det ringer i telefonen trots att

personal då går fram och frågar om hon vill att vi svarar. Hon är tydlig i sin kommunikation då hon vill eller inte vill något.

Vård- och omsorgsnämndens bedömning

Rättsläget gällande de omständigheter som omfattas av den aktuella anmälan är oklart. Å ena sidan finns de rättigheter för enskilda som följer av socialtjänstlagen och å andra sidan de civilrättsliga reglerna som reglerar hyresförhållandet. Härtill kommer det oklara rättsliga läget som föreligger då utrustning för bild- och ljudupptagning används av enskilda i lokaler och verksamheter som för myndighetens räkning omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagstiftningen.

Kvinnan erbjuds möjligheten att använda surfplattan i sin egen lägenhet men har ännu inte visat någon vilja till att göra det. Nämndens tolkning av rättsläget är att det inte finns någon tillämplig lagstiftning som ålägger nämnden att vara kvinnan behjälplig med att använda den aktuella surfplattan i gemensamhetsutrymmena. Mot bakgrund av den tekniska utvecklingen i samhället är det dock välkommet med ett klargörande.

Det är vidare mer lämpligt med respekt för de övriga brukarna att utrustning för video samtal/ljudupptagning endast används i den egna lägenheten. I händelse av att utrustning för videosamtal/ljudupptagning används i gemensamhetslokaler finns det en risk att känslig information kommer andra personer till del.

För det fall hälso- och sjukvården förskriver hjälpmedel ska nämnden givetvis se till att enskilda får hjälp med att nyttja dem enligt instruktion från hälso- och sjukvården.

JO begärde därefter att Socialstyrelsen skulle yttra sig över frågan om det var lagligt och lämpligt att kommunen nekade M.B. att använda surfplattan i allmänna utrymmen på boendet. Socialstyrelsen anförde i ett yttrande bl.a. följande:

Yttrande

Socialstyrelsen anser att det kan vara lagligt och lämpligt att neka NN att använda sin surfplatta för videosamtal i allmänna utrymmen på det särskilda boende där hon bor.

Bakgrund

Vård- och omsorgsförvaltningen i Karlstads kommun meddelade NN att hon inte får använda sin surfplatta för videosamtal i allmänna utrymmen på det särskilda boende i Karlstads kommun där hon bor. Förvaltningen hänvisade till gällande "Allmänna ordningsregler vid vistelse i öppna lokaler på servicehus eller i vårdboende". Ordningsreglerna anger bl.a. att fotografering, film- och ljudupptagning är tillåtet efter medgivande från de som vistas i lokalen.

NN anmälde vård- och omsorgsförvaltningen till JO och anförde i huvudsak följande. Hon vistas hela dagarna i boendets matsal. I den lägenhet som hon har i boendet vägrar hon att vara förutom när hon sover där. För att kunna använda surfplattan under dagtid behöver hon därför få använda den i boendets matsal. Surfplattans webbkamera har en begränsad upptagning och det är därför en mycket liten risk för att andra personer än hon ska filmas under samtalen. Eftersom det är videosamtal spelas ingenting in. På grund av att hon har en mycket nedsatt talförmåga efter en hjärnblödning har hon förskrivits surfplattan som hjälpmedel för att även kunna kommunicera med sitt ansikte och bättre kunna förstå vad den som hon kommunicerar med säger. Att inskränka hennes användning av surfplattan innebär att

inskränka hennes medborgerliga rättigheter och rättighet att som person med funktionsnedsättning kunna kommunicera med omvärlden.

Vård- och omsorgsförvaltningen anför i yttrande till JO i huvudsak följande. Med NN:s hyreskontrakt i det särskilda boendet följer en rätt att vistas i boendets gemensamhetslokaler som utgör en del av hyresgästernas egna boende. Förvaltningen har trots försök inte kunna få bekräftat att surfplattan verkligen förskrivits som hjälpmedel åt NN. Med respekt för de övriga som bor i det särskilda boendet är det mest lämpligt att utrustning för videosamtal eller ljudupptagning bara används i den egna lägenheten för att inte riskera att känslig information når andra. NN har erbjudits hjälp med att använda surfplattan när hon vistas i sin lägenhet till exempel på morgonen eller på eftermiddagen eller tidig kväll. Hon har dock aldrig visat något intresse för det. Det finns tillfällen då NN helt ignorerar att telefonen ringer trots att personalen då frågar om hon vill att personalen ska svara.

Tillämpliga bestämmelser m.m.

I regeringsformen, RF, anges att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet och informationsfrihet. Yttrandefriheten innebär en frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Informationsfriheten innebär en frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden (2 kap. 1 § 1 och 2 RF). Av 2 kap. 20 § RF följer att yttrande- och informationsfriheten under vissa förutsättningar får begränsas genom lag eller annan författning.

Möjligheterna att neka användningen av surfplattor i allmänna utrymmen i särskilda boenden är inte närmare reglerad i de bestämmelser i SoL som specifikt reglerar den boendeformen (5 kap. 5 och 7 §§). Lagligheten i och lämpligheten av sådana begränsningar får därför utöver en bedömning enligt RF:s bestämmelser bedömas utifrån de grundläggande bestämmelser i SoL som gäller för all socialtjänstverksamhet och de bestämmelser som särskilt berör socialtjänstverksamhet som riktar sig till äldre människor. Bestämmelser av intresse är därmed främst kravet på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet (1 kap. 1 §), kravet på att insatser ska vara av god kvalitet (3 kap. 3 §) samt bestämmelsen om värdegrund (5 kap. 4 §).

I sammanhanget bör nämnas de förarbetsuttalanden till 3 kap. 3 § SoL som anger att socialtjänstens verksamhet för äldre ska präglas av respekt för den enskildes självbestämmande, integritet, trygghet och värdighet. God kvalitet innebär enligt förarbetena bland annat att vid behovsbedömningen och i det dagliga arbetet uppmärksamma behov av sådana insatser som kan underlätta den dagliga livsföringen, till exempel hjälpmedel, bostadsanpassning och rehabilitering (prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen s. 53).

Vidare innebär den värdegrund som ska styra socialtjänstens arbete med äldre bland annat att skapa mening och sammanhang för den enskilde, vilket i sig kan innebära att personal stödjer den äldre personen i att upprätthålla kontakter och gemenskap, inte bara med sina närstående utan också med vänner eller föreningsliv m.m. (prop. 2009/10:116 Värdigt liv i äldreomsorgen, s. 27 och 30).

Socialstyrelsens bedömning

Ordningsregler får inte innebära att de boendes grundläggande fri- och rättigheter begränsas eller att rätten till självbestämmande och integritet kränks.

Att använda surfplatta för videosamtal är visserligen exempel på ett sätt för NN att utnyttja sin yttrande- och informationsfrihet enligt RF. Men med hänsyn till att NN har möjlighet att använda surfplattan för videosamtal i

sin egen lägenhet, med personalens hjälp om hon så önskar, anser Socialstyrelsen att vård- och omsorgsförvaltningen besked till NN att hon med hänvisning till ordningsregler inte får använda sin surfplatta för videosamtal i allmänna utrymmen på det särskilda boendet där hon bor inte kan anses innebära något intrång i NN:s grundlagsskyddade fri- och rättigheter.

När flera personer bor i ett särskilt boende kan det vara nödvändigt med vissa gemensamma regler kring den gemensamma boendemiljön om syftet med reglerna är att skapa trygghet och trivsel för alla som bor där. Även regler som syftar till att hindra röjande av sekretessbelagda uppgifter om andra kan i vissa fall behövas. Reglerna bör också tas fram i samverkan med de boende.

Vidare har visserligen alla som bor i ett särskilt boende enligt SoL:s bestämmelser rätt till omsorg av god kvalitet. Det innebär dock att alla inte kan få alla sina önskemål tillgodosedda. Socialstyrelsen ifrågasätter inte att NN kan ha god hjälp av surfplattan och att den kan fungera som ett hjälpmedel som bidrar till att NN kan upprätthålla kontakter och kommunicera med sin omgivning. Dock anser Socialstyrelsen att NN:s rätt att själv bestämma över användningen av surfplattan måste vägas även mot övriga boendes rätt till skydd för sin personliga integritet och deras rätt till en boendemiljö av god kvalitet enligt SoL:s bestämmelser. Också vid en sådan avvägning anser Socialstyrelsen att det kan vara lagligt och också lämpligt att neka NN att använda surfplattan för videosamtal i allmänna utrymmen på boendet och i stället hänvisa NN till att använda surfplattan för videosamtal i sin egen lägenhet med personalens hjälp.

JO gav även Sveriges Kommuner och landsting (SKL) tillfälle att lämna synpunkter på frågan om det var lagligt och lämpligt att kommunen nekade M.B. att använda surfplattan i allmänna utrymmen på boendet. I ett svar anförde SKL bl.a. följande:

Bedömning

Socialnämnden ska enligt 5 kap. 5 § SoL verka för att äldre människor får goda bostäder och ge dem som behöver det stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service. Kommunen ska inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd.

Uppgift om att en enskild har bistånd i form av särskilt boende enligt 4 kap. 1 § SoL kan omfattas av sekretess enligt 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL). Enligt 2 kap. 1 § OSL gäller sekretessen för myndigheten och dess anställda m.fl. De boende är således inte skyldiga att beakta de aktuella sekretessbestämmelserna.

Förvaltningen har dock som ansvarig för verksamheten att verka för att sekretessbelagda uppgifter om de boende på vårdboendet inte sprids till obehöriga.

SKL kan inte se att det finns några lagliga hinder mot att ha ordningsföreskrifter som reglerar användandet av teknisk utrustning för att på så sätt begränsa risken att sekretessbelagda uppgifter sprids till obehöriga. Förutsatt att ordningsregeln har den avsedda effekten och inte begränsar den enskildes handlande på ett oskäligt sätt, framstår lösningen som väl avvägd i sammanhanget.

I annat fall kan förvaltningen föra en diskussion med den enskilde och försöka komma överens om att videosamtal inte ska föras på ett sådant sätt att andra boende exponeras.

I förevarande fall har M.B:s möjligheter att kommunicera med omgivningen inte begränsats i någon oskälig omfattning då det står henne fritt att ha videosamtal i den egna lägenheten.

Lars B. yttrade sig över remissvaren från vård- och omsorgsnämnden, Socialstyrelsen och SKL och bifogade bl.a. intyg från hörselvården, M.B:s logoped, fotografier och mejl.

Därefter lämnade Lars B. in ytterligare två skrivelser i vilka han uppgav följande: Efter en ommöblering av boendets matsal sitter M.B. numera vid ett bord med ryggen mot en vägg varför det inte längre finns någon risk för att någon av misstag hamnar på bild när M.B. genomför ett videosamtal. Lars B. har påtalat detta för förvaltningen och bett dem tillåta M.B. att använda sin surfplatta när hon sitter på den platsen. Han fick beslut om att förbudet fortfarande gäller, med hänvisning till ordningsreglerna. Han bifogade fotografier och mejl.

Sveriges Dövas Riksförbund (SDR) lämnade på eget initiativ in ett yttrande. SDR uppgav att förbundet hade tagit del av Socialstyrelsens och SKL:s yttranden och vände sig emot bedömningen att det skulle vara lagligt att neka M.B. att använda en bildtelefon via surfplatta i allmänna utrymmen. SDR gjorde vidare gällande att en surfplatta som används som en bildtelefon ska jämföras med en vanlig mobiltelefon och få användas i allmänna utrymmen samt att en särskild överenskommelse kan göras så att andra boende inte riskerar att synas i bild.

I ett beslut den 29 juni 2017 anförde *JO Holgersson* följande.

Bedömning

Inledning

M.B. är född 1937. År 2007 drabbades hon av en blödning i hjärnan. Blödningen påverkade bl.a. hennes kommunikationsförmåga.

M.B. har beviljats bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, i form av vårdboende med hemtjänstinsatser. Hon bor i en egen lägenhet på ett vårdboende enligt ett särskilt hyreskontrakt (särskild boendeform för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd enligt 5 kap. 5 § SoL). Med hyreskontraktet följer en rättighet att vistas i boendets gemensamma lokaler. Såvitt har kommit fram tillbringar M.B. större delen av dagen i de gemensamma utrymmena.

M.B. har en surfplatta som hon använder bl.a. för att ringa videosamtal till sin son. Förvaltningen har meddelat M.B. att hon inte får använda surfplattan för videosamtal i boendets gemensamma utrymmen på grund av de ordningsregler som gäller för boendet. Frågan i mitt ärende är om förvaltningen har haft fog för det beskedet.

Inledningsvis konstaterar jag att jag inte kan se att någon av M.B:s grundläggande fri- och rättigheter enligt regeringsformen och europakonventionen har blivit kränkta genom att M.B., som har haft möjlighet att fritt använda sin surfplatta i sin egen lägenhet på boendet, har nekats att använda surfplattan för videosamtal i de gemensamma utrymmena.

Grundläggande principer och värdegrund inom äldreomsorgen

En övergripande och grundläggande princip för socialtjänsten är att verksamheten ska bygga på respekt för människornas självbestämmande och integritet (1 kap. 1 § tredje stycket SoL). I detta ligger även att socialtjänsten måste väga det intrång i den personliga integriteten som en åtgärd från socialtjänstens sida medför mot de intressen som myndigheten har att tillgodose.

En annan av socialtjänstlagens utgångspunkter är normaliseringsprincipen. Principen avser samhällets insatser för att stödja människornas strävan efter att så långt som möjligt kunna leva som andra. Genom olika sociala serviceinsatser kan nämnden underlätta boendet för den som på grund av ålder eller av annan orsak har svårt att klara sig själv. Samtidigt är det viktigt att nämnden på olika sätt medverkar till att bryta den isolering som kan följa av t.ex. ett handikapp. Detta kommer till uttryck i bl.a. 3 kap. 6 § SoL.

I 5 kap. 4 § första stycket SoL uttrycks den värdegrund som ska vara vägledande i äldreomsorgens verksamheter. I bestämmelsen anges att socialtjänstens omsorg om äldre ska riktas in på att äldre personer får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande. Av bestämmelsens andra stycke följer att äldre ska få möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra. Bestämmelsen vilar på ovan nämnda principer om respekt för den enskildes integritet och självbestämmande, och om normalisering.

Begreppet värdigt liv har en övergripande karaktär och kan innebära sådant som privatliv och kroppslig integritet, självbestämmande, delaktighet, individanpassning, insatser av god kvalitet och gott bemötande mot den äldre personen och hennes eller hans närstående (se prop. 2009/10:116 s. 27). Till en persons välbefinnande hör sådant som en känsla av trygghet och meningsfullhet. Det bör vara fråga om att skapa förutsättningar för sådant som ger livsmod, livsglädje och en känsla av sammanhang. Mening och sammanhang kan bl.a. innebära att personalen stöder den äldre personen i att upprätthålla kontakter och gemenskap med bl.a. sina närstående (jämför prop. 2009/10:116 s. 29–30).

Det aktuella ärendet

När flera personer bor i ett boende kan det av olika skäl vara nödvändigt med vissa ordningsregler kring den gemensamma boendemiljön som bl.a. syftar till att skapa trygghet och trivsel för alla som bor där. Jag ser därför inget hinder i sig mot att det ställs upp vissa ordningsregler för gemensamma utrymmen på ett boende.

Principerna om normalisering och självbestämmande, liksom omständigheterna att M.B. använder surfplattan för kortare videosamtal med en närstående och att hon tillbringar större delen av sin vakna tid i de gemensamma utrymmena, talar enligt min mening starkt för att M.B. borde få ringa videosamtal inte bara i sin lägenhet utan även i de gemensamma utrymmen som tillhör hennes boende.

Mot detta ställs i detta fall det berättigade intresset av respekt för andra boendes integritet. Såvitt det har kommit fram grundar sig förvaltningens förbud

mot att använda en surfplatta i de gemensamma utrymmen på risken för att känslig information skulle komma andra personer till del.

Jag föreställer mig att det många gånger beroende på bl.a. individuella behov och önskemål hos de äldre och lokalernas utformning går att hitta praktiska lösningar som tillgodoser flera intressen utan att sätta någon av ovanstående principer åt sidan.

Mot denna bakgrund ställer jag mig tveksam till att M.B. till följd av kommunens ordningsregler har förbjudits helt att ringa videosamtal på sin surfplatta i boendets gemensamma utrymmen. Det besked som man har lämnat till M.B. framstår som alltför kategoriskt. Förvaltningen borde rimligen ha kunnat ordna saken så att M.B. hade kunnat föra samtalen utan att det inneburit en konflikt med andra intressen i verksamheten. Jag anser dock inte att det finns tillräckliga skäl att uttala någon kritik mot förvaltningen.

Vad Lars B. i övrigt har framfört leder inte till något uttalande från min sida. Ärendet avslutas.

Fråga om en stadsdelsnämnd borde ha gjort en polisanmälan angående misstanke om att anställda hos privata hemtjänstutförare begått brott mot en person som erhöll hemtjänstinsatsen genom nämndens försorg

(Dnr 3237-2015)

Beslutet i korthet: En anställd på ett privat hemtjänstföretag, A., arbetade under en tid som vårdbiträde hos bl.a. I-L.E. A. dömdes sedermera för bl.a. tagande av muta, grovt brott, till fängelse i tre år. I en anmälan till JO ifrågasatte I-L.E:s målsägandebiträde varför socialförvaltningen inte hade gjort en polisanmälan, trots att det till förvaltningen hade lämnats uppgifter om att bl.a. A. hade gjort sig skyldig till oegentligheter mot I-L.E. JO har i sitt beslut riktat in sig på frågan om socialförvaltningen borde ha gjort en polisanmälan.

JO inleder med att bl.a. framhålla att alla insatser inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet och att den beslutande nämndens ansvar för detta gäller oavsett om det är någon annan än nämnden som svarar för genomförandet av insatsen. Om det uppstår en misstanke om att en enskild har blivit utsatt för ett brott i samband med utförandet av en insats ligger det således i sakens natur att nämnden alltid bör överväga om det finns skäl och förutsättningar för att göra en polisanmälan.

Nämndens agerande har, såvitt kommit fram, inte grundats på en tillräcklig analys av de rättsliga förutsättningarna för att göra en polisanmälan. Enligt JO har nämnden åsidosatt sina åligganden att agera för att skydda I-L.E. JO anser att nämnden borde ha gjort en polisanmälan och kritiserar nämnden för underlåtenheten att göra detta.

Bakgrund

I-L.E., född 1924, var under flera år beviljad hemtjänst av Älvsjö stadsdelsnämnd inom Stockholms kommun. I-L.E. valde inledningsvis företaget Attendo som hemtjänstutförare. Under åren 2011–2012 arbetade A., som var anställd hos Attendo, som vårdbiträde hos bl.a. I-L.E.

Den 11 februari 2016 dömde Svea hovrätt A. för ocker, grovt brott, och tagande av muta, grovt brott (20 kap. 2 § brottsbalken i dess lydelse före 1 juli 2012) till fängelse i tre år (mål nr B 8022-15). Brotten var begångna mellan den 29 juli 2011 och den 31 augusti 2014 och bestod bl.a. i att A. under den aktuella tidsperioden, genom att utnyttja I-L.E:s beroendeställning och oförstånd, otillbörligen hade tillgodogjort sig eller någon annan ca 1 500 000 kronor av I-L.E:s tillgångar samt tagit emot hennes hus i gåva för att senare sälja det samma för 5 000 000 kronor.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 8 juni 2015 klagade I-L.E:s målsägande-biträde, advokaten Denise Lagercrantz, på Älvsjö stadsdelsnämnd i Stockholms kommun. Hon ifrågasatte varför förvaltningen hade underlåtit att göra en polisanmälan trots att det till förvaltningen hade lämnats uppgifter om att bl.a. A. hade begått oegentligheter mot I-L.E. Enligt Denise Lagercrantz hade I-L.E. inte behövt förlora alla sina tillgångar om socialtjänsten hade agerat och gjort en polisanmälan.

Till sin anmälan fogade Denise Lagercrantz vissa handlingar.

Utredning

Inledningsvis tog JO kontakt med Inspektionen för vård och omsorg, IVO, som uppgav att myndigheten hade tagit emot en liknande anmälan som den som hade gjorts till JO. Klagomålen var dock riktade mot de privata företag som utfört hemtjänstinsatser hos I-L.E., inte mot socialtjänsten.

JO begärde därefter att Älvsjö stadsdelsnämnd i Stockholms kommun skulle yttra sig över det som Denise Lagercrantz hade anfört i sin anmälan.

Som sitt remissvar gav stadsdelsnämnden in ett tjänsteutlåtande som hade upprättats vid stadsdelsförvaltningen. I yttrandet anfördes i huvudsak följande (bilagor har här utelämnats):

Inledning

Ärendet gäller en kvinna född 1924, I-L.E. som har beviljats hemtjänst under ett antal år. I-L.E. har bott tillsammans med sin syster i en villa i Älvsjö. Systemn avled för ett par år sedan och I-L.E. blev mycket ensam och orolig. Hemtjänsten utökades och I-L.E. hade inledningsvis, enligt eget val, Attendo som hemtjänstutförare. I-L.E. fick en mycket nära relation och kontakt med vårdbiträdet A. som arbetade hos henne. I juni 2012 bytte I-L.E. hemtjänstutförare. A. fortsatte att umgås nära med I-L.E.

Ett flertal orosanmälningar har inkommit till stadsdelsnämnden om I-L.E:s situation och att A. och hans familj (fru och barn) synes ha flyttat in till I-L.E.

Stadsdelsförvaltningen har genomfört en antal oanmälda och anmälda hembesök för att förvissa sig om att I-L.E. inte far illa och att hon får de insatser hon beviljats med god kvalitet.

A. har fått en generalfullmakt att företräda I-L.E., vidare har han erhållit huset som en gåva. Vid hembesöken har I-L.E. uttryckt att hon är trygg med A. och att hon vill ha det på detta vis, vilket även vänner till I-L.E. intygat. I-L.E:s hus i Älvsjö såldes för ett år sedan och de flyttade till Åkersberga tillsammans.

Älvsjö stadsdelsnämnd har anmodats yttra sig över vad som framförts i målsägandebiträde Denise L:s anmälan till JO. Anmälan riktar sig till socialtjänsten i Älvsjö stadsdelsförvaltning och avser frågan om underlåtelse att göra polisanmälan.

Yttrandet innehåller en redogörelse för handläggningen av ärendet och myndighetens bedömning rörande den aktuella anmälan.

Redogörelse för handläggningen av ärendet

Den 13 maj 2011 fick Älvsjö stadsdelsförvaltning information om att I-L.E:s syster avlidit samt att ett eventuellt behov av godmanskap förelåg (se bilaga 2, journalanteckning daterad 2011-05-13). Den 24 maj 2011 gjorde förvaltningen ett hembesök hos I-L.E. I-L.E. bekräftade att behov av god man förelåg och ansökte om detta. Det framkom att A., som arbetade för hemtjänstutföraren, var tilltänkt som god man (se bilaga 2, journalanteckning daterad 2011-05-31). Den 29 september 2011 fick stadsdelsförvaltningen information från överförmyndarnämnden om att A. inte var lämplig som god man (se bilaga 2, journalanteckning daterad 2011-09-29). I-L.E. uppgav att hon inte ville ha någon god man om inte A. blev utsedd till detta.

Den 19 juni 2012 uppgav A. till stadsdelsförvaltningen att den konflikt som rådde med I-L.E:s grannar hade blivit värre. Grannarna hade tillkallat polis då de misstänkte att A. hade odlat droger i I-L.E:s växthus. Polisen hittade inget som tydde på att det hade odlats droger hos I-L.E. A. uppgav vidare att I-L.E. önskade byta hemtjänstutförare och att A:s hustru, S., skulle bli anhöriganställd. I-L.E. bytte hemtjänstutförare den 25 juni 2012 (se bilaga 2, journalanteckning daterad 2012-06-19).

Den 4 juli 2012 blev stadsdelsförvaltningen kontaktad av äldreförvaltningen. Äldreförvaltningen hade fått information om att en tjänstebil tillhörig den tidigare hemtjänstutföraren ofta och under längre tid stått parkerad utanför I-L.E:s hus samt att huset var välskött både in- och utvändigt. Äldreförvaltningen uppgav att den skulle återkomma med förslag på hur ärendet skulle hanteras (se bilaga 2, journalanteckning daterad 2012-07-04).

Stadsdelsförvaltningen bokade in ett hembesök hos I-L.E. den 9 juli 2012 i syfte att dels undersöka hur situationen var kring I-L.E. och A., dels följa upp hemtjänstinsatserna.

Den 9 juli 2012 uppgav verksamhetschefen vid den tidigare hemtjänstutföraren till stadsdelsförvaltningen att företaget hade varit i kontakt med A., som fortfarande var anställd vid företaget, och upplyst honom om att det var olämpligt att han vistades med sin familj hos I-L.E. efter arbetstid. Samma dag kontaktades stadsdelsförvaltningen av en kvinna som uppgav att hon kände personer på den gata där I-L.E. bodde. Hon uppgav att en tjänstebil från den tidigare hemtjänstutföraren ofta setts parkerad utanför I-L.E:s hus och att en studsmatta var uppställd på tomten. Kvinnan uppgav vidare att I-L.E. hade behov av en god man eller förvaltare (se bilaga 2, journalanteckning daterad 2012-07-09).

Vid hembesök den 9 juli 2012 uttryckte I-L.E. flera gånger till stadsdelsförvaltningen hur nöjd hon var med hemtjänstinsatserna och med A. och S. samt att hon ville ha A. som god man. Det framkom att A. hade en generalfullmakt för I-L.E. A. bekräftade att han och hans arbetsgivare hade talat

om att inte blanda privatliv med yrkesliv. Vid hembesöket observerades att en studsatta var uppställd på I-L.E:s tomt och att en bil och en motorcykel som verkade tillhöra A. stod parkerade utanför huset. Ingenting annat tydde på att A. och hans familj hade privata tillhörigheter i huset (se bilaga 2, journalanteckning daterad 2012-07-09).

Den 6 december 2012 inkom en orosanmälan till stadsdelsförvaltningen. Enligt anmälan var flera grannar till I-L.E. oroliga för henne då de sett att A. och hans familj hade flyttat in i hennes hus. Med anledning av anmälan gjorde stadsdelsförvaltningen den 11 december 2012 ett oanmält hembesök hos I-L.E. Vid hembesöket uppgav I-L.E. att hon ville att A. och S. skulle vara mycket hos henne och att hon uppskattade att de sov över hos henne då det fick henne att känna sig trygg. Det framkom att A. och hans familj hade övernattnat hos I-L.E. de senaste två månaderna och att de hade kvar sin lägenhet i Fruängen. Vid hembesöket hölls ett enskilt samtal med I-L.E. då hon informerades om den orosanmälan som inkommit. Hon tillfrågades om hon önskade en god man, men uppgav att hon inte var intresserad av det (se bilaga 2, journalanteckning daterad 2012-12-11).

Den 11 april 2013 inkom en orosanmälan till stadsdelsförvaltningen från grannar till I-L.E. Stadsdelsförvaltningen kontaktade I-L.E. som uppgav att hon kände sig trygg med den hjälp och det stöd A. och S. bistod med och att A. fortfarande hade en generalfullmakt. Under samtalet framkom att A. och hans familj bodde i en lägenhet i Fruängen men att de ibland övernattnade hos I-L.E., vilket I-L.E. uppskattade. Efter samtalet kontaktade förvaltningen verksamhetschefen på det utförande hemtjänstföretaget och informerade om I-L.E:s situation. Verksamhetschefen uppgav att hon skulle informera S. om vilka regler som gällde för anställda inom företaget (se bilaga 2, journalanteckning daterad 2013-04-11).

Den 17 april 2013 kontaktade stadsdelsförvaltningen verksamhetschefen vid det utförande hemtjänstföretaget som gjort ett hembesök hos I-L.E. den 11 april. Verksamhetschefen uppgav att hon hade talat med I-L.E., A. och S., att I-L.E. fick den hjälp hon var beviljad, att I-L.E. mår bra och trivdes bra med A. och S. och att det inte fanns några indikationer på att I-L.E. inte skulle ha det bra. Verksamhetschefen hade observerat att det fanns övernattningsmöjligheter på övervåningen för A. och hans familj.

Den 16 maj 2013 kontaktade stadsdelsförvaltningen juridiska avdelningen vid stadsledningskontoret för frågor kring socialtjänstens juridiska ansvar med anledning av orosanmälan gällande relationen mellan I-L.E., A. och S. Utöver de åtgärder som vidtagits så vilar inget ansvar på socialtjänsten att utreda vidare kring orosanmälan. Det underströks att det var viktigt att skilja mellan arbete och privat relation och mycket viktigt att hemtjänstutföraren informerade S. om reglerna om mutbrott och vad som gäller både under och efter anställning. Stadsdelsförvaltningen informerade hemtjänstutföraren om detta och fick beskedet att hemtjänstutföraren redan hade informerat S. om vilka regler som gäller (se bilaga 2, journalanteckning daterad 2013-05-16).

Den 23 maj 2014 inkom en orosanmälan till stadsdelsförvaltningen från en anonym I-L. granne till I-L.E. Anmälaren riktade anklagelser mot A. avseende att I-L.E:s hus var ute till försäljning. Med anledning av anmälan gjorde stadsdelsförvaltningen ett oanmält hembesök hos E. den 28 maj 2014. Vid hembesöket framkom att A. och hans familj bodde hemma hos I-L.E. och att huset var till salu. Det framkom också att A. hade fått huset av I-L.E. som gåva och att ett testamente fanns upprättat. Under hembesöket var en barndomsvän till I-L.E. närvarande på telefon. Barndomsvännen bekräftade I-L.E:s vilja och att I-L.E. mår bra av att umgås med A. och hans familj. Barndomsvännen hade även bevitnat testamentet (se bilaga 2, journalanteckning daterad 2014-05-28).

Den 28 maj 2014 kontaktade stadsdelsförvaltningen juridiska avdelningen vid Stadsledningskontoret angående de nya händelserna (se bilaga 2, journalanteckning daterad 2014-05-28).

Den 2 juni 2014 gjorde stadsdelsförvaltningen ett hembesök hos I-L.E. på grund av en ny orosanmälan. Vid hembesöket informerades I-L.E. om att hemtjänstpersonal inte får ta emot gåvor eller arv från sina kunder. I-L.E. bekräftade att hon ville att huset skulle säljas och att hon hade överlåtit huset till A. som gäva genom ett gåvobrev. Förvaltningen informerade I-L.E. om att A. kunde bli polisanmäld och dömd för att ha tagit emot huset som gåva eftersom han varit anställd som vårdbiträde hos det första hemtjänstföretaget under tid då I-L.E. hade det som sin hemtjänstutförare samt att det kunde innebära att A. inte skulle få behålla gåvan. I-L.E. uppgav att hon ville ha det som det var och att hon hade det bra med A. och hans familj. I-L.E. fick information om möjligheten att ansöka om god man. Hon såg dock inget behov av en god man då hon ansåg att A. skötte allt bra. I-L.E. uppgav att huset var i stort behov av renovering och att hon ville att det skulle säljas. Hon uppgav att hon ville köpa ett nytt hus i den ort där hon hade växt upp. Det framkom att A. och hans familj skulle följa med vid en eventuell flytt.

Efter hembesöket kontaktade stadsförvaltningen hemtjänstutföraren och upplyste om att S. hade flyttat in hos I-L.E. och att det inte var förenligt med anställning att flytta in till en kund. Vikarierande verksamhetschef vid hemtjänstutföraren uppgav att denne inte såg något fel i det som skett och hänvisade till att det var fråga om en anhöriganställning och att något brott inte hade begåtts.

Samma dag kontaktade stadsdelsförvaltningen äldreförvaltningen som uppgav att det inte var tillåtet att en anställd flyttar in till kund vid en anhöriganställning. Äldreförvaltningen uppgav att den skulle kontakta utföraren för att få klarhet i frågan (se bilaga 2, journalanteckning daterad 2014-06-02).

Den 17 juni 2014 informerade A. att I-L.E. och hans familj tillsammans skulle flytta till en villa i Åkersberga. Den 7 juni 2014 avslutas alla hemtjänstinsatser då I-L.E. flyttat.

Förvaltningens bedömning

Enligt socialtjänstlagen (2001:453) ska verksamheten bygga på respekt för den enskildes rätt till självbestämmande och integritet. Självbestämmande och frivillighet ska vara vägledande inom socialtjänsten.

Det finns ingen lagstadgad skyldighet för socialtjänsten att polisanmäla misstankar om brott (se t.ex. Socialstyrelsens handbok om handläggning och dokumentation inom socialtjänsten s. 275). På grund av sekretessen inom socialtjänstens område är också möjligheten att lämna uppgifter om misstanke om brott till brottsutredande myndigheter begränsad.

Den eventuella brottslighet som varit aktuell i ärendet har inte varit av sådan karaktär att sekretessen har kunnat brytas enligt 10 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Det har vidare bedömts vara tveksamt om sekretessen kunnat brytas med stöd av 10 kap. 2 § OSL. De uppgifter som varit tillgängliga har inte bedömts visa att det varit fråga om brott riktade mot socialtjänstens verksamhet eller att det förelegat någon annan sådan situation som förarbetena pekar ut för tillämpningen av 10 kap. 2 § OSL (se prop. 1979/80:2 s. 123). Sistnämnda bestämmelse ska också tillämpas restriktivt (prop. 1979/80:2 s. 465 och 494). Någon annan sekretessbrytande bestämmelse har inte bedömts vara tillämplig.

Bedömningen av sekretessläget har bidragit till att förvaltningen valt att inte göra någon polisanmälan. Vidare har förvaltningen beaktat att I-L.E. uttryckt att hon varit nöjd med den ordning som varit och med utförandet av de insatser hon varit beviljad. I-L.E. har inte uttryckt någon vilja att uppgifter skulle lämnas till polisen eller att hennes situation på något sätt skulle förändras.

De hemtjänstinsatser som I-L.E. varit beviljad har utförts av personal anställd i enskild verksamhet. Förvaltningens bedömning har varit att den oro kring personalens agerande som framkommit varit något som främst skulle hanteras av utföraren. Förvaltningen har också flera gånger talat med utförarna om detta.

Sommaren 2012 bytte I-L.E. utförare. Chefen vid den tidigare verksamheten informerade förvaltningen om att chef och personal hade talat med den anställde om olämpligheten i att vistas hos I-L.E. efter arbetstid. Förvaltningen har efter bytet av utförare erinrat den nya utföraren om vikten av att informera anställda om mutbrott, vilket utföraren uppgett att denne gjort.

Förvaltningen har löpande genom både förannmälda och oanmälda hembesök kontrollerat att I-L.E. fått de hemtjänstinsatser hon haft rätt till. Förvaltningen har vidare försäkrat sig om att det som förevarit har skett i enlighet med I-L.E:s egen vilja. I-L.E. har intygat detta och förvaltningen har inte funnit skäl att ifrågasätta hennes inställning eller hennes förmåga att avge ett grundat ställningstagande. I-L.E. har genomgående uttryckt att hon varit nöjd med både situationen och utförandet av hemtjänstinsatserna. När förvaltningen fick reda på att I-L.E. gett bort sitt hus i gåva gjorde förvaltningen hembesök och informerade I-L.E. om mutbrott och möjliga konsekvenser av detta. I-L. E. fick vid besöket erbjudande om hjälp med att ansöka om god man och på fråga av förvaltningen intygade I-L.E. att allt hade skett i enlighet med hennes önskemål.

Sammanfattningsvis har förvaltningen utifrån de överväganden som redovisas ovan valt att inte göra någon polisanmälan i ärendet. Enligt förvaltningens uppfattning har huvuduppgiften för förvaltningen varit att se till att I-L.E:s beviljade insatser genomförts och att i övrigt bistå henne utifrån hennes önskemål.

Denise Lagercrantz kommenterade nämndens remissvar och gav in ytterligare handlingar.

JO tog del av IVO:s beslut den 7 december 2015 i ärendena med dnr 8.2-19176/2015-8 och 8.2-19176/2015-9, som rörde klagomålen mot de privata vårdföretagen Attendo och Omsorgskraft Sverige AB.

I beslutet som rörde klagomålen mot Attendo anförde IVO under rubriken Skälen för beslutet följande:

IVO bedömer, efter att ha granskat inkomna handlingar, att det inte finns anledning att utreda ärendet vidare. Verksamheten har, enligt 4 kap. 2 och 4 §§ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete, processer och rutiner för att säkra verksamhetens kvalitet.

Attendo har redovisat den information som ges till alla anställda vid anställning och där ingår information om att personalen inte får ta emot gåvor i form av presentkort eller värdeföremål och andra saker som kan pantsättas. Det framgår även att personalen inte får göra några skriftliga förbindelser med brukare avseende handlingar som rör arv och testamente, lånehandlingar, bevittnande av namnteckning eller olika former av dokument. All personal får skriva under att de har tagit del av informationen och förstått innebörden av budskapet i handlingen.

IVO gjorde liknande uttalanden i beslutet som rörde Omsorgskraft Sverige AB.

I ett beslut den 27 juni 2017 anförde *JO Holgersson* följande.

Bedömning

Inledning

Min granskning är inriktad på den fråga som Denise Lagercrantz har tagit upp i sin anmälan, nämligen den om stadsdelsförvaltningen borde ha gjort en polis-anmälan om att bl.a. A. eventuellt hade begått brott mot I-L.E.

Enligt de regler som gäller för JO:s verksamhet är utgångspunkten att JO inte bör utreda händelser eller förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden. Jag anser att det i det här fallet finns särskilda skäl att frånga den s.k. tvåårsregeln.

Jag har inte tillsyn över de privata företag som ansvarade för utförandet av hemtjänsten hos I-L.E. Jag kan därför inte kommentera hur de agerade med anledning av de misstankar som fördes fram mot bl.a. A.

Allmänt om socialnämndens ansvar för att insatser är av god kvalitet m.m.

Socialtjänstens omsorg om äldre ska inriktas på att äldre personer får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande. Socialnämnden ska verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra. Nämnden ska också ge dem som behöver det stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service. Alla insatser inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet.

Det är socialnämnden som beslutar om bistånd, t.ex. hjälp i form av hemtjänst. Hemtjänsten kan utföras i kommunens egen regi. Det är dock vanligt att de insatser som nämnden har beviljat utförs av ett privat hemtjänstföretag. Det kan vara kommunen som anlitar ett privat företag eller den enskilde som själv väljer en annan utförare av insatsen. Även om det är någon annan än den beslutande nämnden som svarar för genomförandet av en insats har den beslutande nämnden fortfarande ansvar för att den enskilde får den beviljade insatsen och att insatsen är av god kvalitet (se bl.a. prop. 2005/06:115 s. 118 och Socialstyrelsens handbok Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten s. 443).

Om det kommer fram att det finns brister när en biståndsinsats utförs kan socialnämnden givetvis inte vara passiv. Nämnden måste då vara aktiv för att se till att förhållandena rättas till så att den enskilde får den hjälp och det stöd som han eller hon behöver och som socialnämnden har beslutat om. Vilka åtgärder som socialnämnden bör vidta beror på vad saken gäller samt bristens art och orsak. Det kan uppstå en misstanke om att den enskilde har blivit utsatt för ett brott i samband med utförandet av en insats. I ett sådant fall ligger det i sakens natur att nämnden alltid bör överväga om det finns skäl och förutsättningar för att göra en polisanmälan. Det ställningstagande som myndigheten då gör bör dokumenteras (jämför JO 2011/12 s. 426, dnr 2133-2010).

När kan och bör socialnämnden överväga att göra en polisanmälan?

När socialnämnden överväger att göra en polisanmälan bör den beakta bl.a. vilket samband som det misstänkta brottet har med nämndens verksamhet, brottets svårighetsgrad och hur starka misstankarna är. Nämnden bör i sina

överväganden även beakta om den enskilde befinner sig i en särskilt utsatt situation. Det kan t.ex. röra sig om personer som har svårt att själva bevaka sina intressen. Det finns också situationer när nämnden bör beakta den enskildes inställning till att en anmälan görs. Att bedöma om ett handlande kan utgöra ett brott och om en anmälan bör göras kan vara svårt. Nämnden kan alltid rådgöra med polis eller åklagare innan den tar ställning till om det finns förutsättningar för att göra en polisanmälan (jämför prop. 2005/06:161 s. 103). Ett sådant samråd kan ske utan att nämnden röjer uppgifter om de enskilda personernas identitet.

En förutsättning för att nämnden ska kunna lämna uppgifter till polis/åklagare är att det inte på grund av sekretess finns något hinder för socialnämnden att röja uppgifter. Den s.k. socialtjänstsekretessen regleras i 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Sekretess gäller inom socialtjänsten för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men. Sekretessen avser alltså att skydda den som får bistånd eller någon anhörig till denne.

I 10 kap. OSL finns vissa sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess. Med stöd av bestämmelsen i 10 kap. 21 § OSL kan socialnämnden till bl.a. Polismyndigheten lämna ut uppgifter som det normalt gäller sekretess för vid misstanke om vissa brott mot barn. När det gäller begångna brott i övrigt kan socialnämnden till Polismyndigheten lämna ut sekretessbelagda uppgifter vid bl.a. misstanke om ett fullbordat brott för vilket det är föreskrivet fängelse i minst ett år (10 kap. 23 § OSL). Sekretess hindrar inte heller att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet (10 kap. 2 § OSL).

Borde stadsdelsnämnden ha gjort en polisanmälan i det nu aktuella fallet?

Nämnden har i sitt yttrande inte närmare redogjort för vilka biståndsinsatser som I-L.E. hade och under vilken tid som hon hade insatser eller hur de verkställdes. Såvitt jag har förstått erhöll dock I-L.E. insatser från Älvsjö stadsdelsnämnd under åren 2011–2014. Det var privata företag som svarade för utförandet av insatserna. Det faktiska utförandet verkar ha ombesörjts av A. eller hans hustru S. Stadsdelsförvaltningen fick under de åren fortlöpande in orosanmälningar som innehöll information om bl.a. olika missförhållanden och oegentligheter som hade samband med den hemtjänstinsats som I-L.E. hade.

Av utredningen framgår att förvaltningen i maj 2014 fick kännedom om bl.a. att I-L.E. hade gett bort sitt hus i gåva till A. och att huset låg ute till försäljning. Mot bakgrund av att förvaltningen redan ett år tidigare hade känt sig tvungen att informera S:s arbetsgivare om bestämmelserna om mutbrott, är det enligt min mening uppenbart att det i vart fall i maj 2014 måste ha stått klart för nämnden att A:s och/eller S:s agerande kunde utgöra mutbrott.

Nämnden har i sitt remissvar bl.a. uppgett att förvaltningen löpande under åren gjorde både föranmälda och oanmälda hembesök hos I-L.E. för att försäkra sig om att hon inte for illa och att de insatser hon fick var av god kvalitet.

Förvaltningen hade också kontakter med såväl A:s som S:s arbetsgivare, som verkar ha ansett att det inte förekommit några oegentligheter. Förvaltningen konsulterade också den juridiska avdelningen vid stadsledningskontoret vid två tillfällen, bl.a. angående misstankarna om mutbrott samt hur man skulle agera när det gällde A:s och hans familjs relation med I-L.E. och socialnämndens ansvar i den uppkomna situationen.

En starkt bidragande orsak till att en polisanmälan inte gjordes förefaller ha varit att nämnden ansåg att den inte kunde lämna ut uppgifterna på grund av sekretess. En annan orsak verkar ha varit att förvaltningen ansåg att det i första hand var de privata bolagens sak att ingripa. I remissvaret har nämnden t.ex. uppgett att förvaltningen bedömde att oron kring personalens agerande främst var något som utföraren skulle hantera och att man flera gånger talat med utförarna om detta.

Den s.k. socialtjänstsekretessen i 26 kap. 1 § OSL gäller inom socialtjänsten för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men. En uppgift om att en person har beviljats bistånd i form av hemtjänst är typiskt sett en sådan uppgift som omfattas av sekretess enligt 26 kap. 1 § OSL. Nämnden kan alltså inte utan vidare röja uppgiften för någon utomstående, inte ens för t.ex. en pensionärsorganisation som på ideell grund söker upp äldre människor och erbjuder olika fritidsaktiviteter. I det aktuella fallet var det dock fråga om att göra en anmälan till polisen om misstanke om att I-L.E. hade utsatts för ett allvarligt brott. För att polisen snabbt skulle kunna utreda saken behövde polisen veta vem som var utsatt för det misstänkta brottet. Polisen behövde dock inte genom anmälan få information om varför I-L.E. hade beviljats hemtjänst, eller om hennes hälsotillstånd eller personliga förhållanden i övrigt. De uppgifter om I-L.E. som nämnden skulle behöva röja i en polisanmälan var begränsade till de i sammanhanget förhållandevis "harmlösa" uppgifterna om hennes namn och att hon hade insatser i form av hemtjänst. Enligt min mening är det uppenbart att de uppgifterna hade kunnat röjas för polisen utan att I-L.E. skulle ha lidit men. Det är oklart hur nämnden resonerade i denna del. Saken berörs inte heller närmare i remissvaret.

För det fall att man ändå skulle anse att socialtjänstsekretessen i 26 kap. 1 § OSL utgjorde ett hinder för att lämna de aktuella uppgifterna till polisen uppkommer det fråga om huruvida uppgifterna hade kunnat röjas med stöd av någon av de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. OSL.

De misstänkta brotten var allvarliga men de var inte sådana att nämnden kunde lämna sekretessbelagda uppgifter till polis/åklagare med stöd av bestämmelsen i 10 kap. 23 § OSL. Som jag har anfört tidigare i beslutet hörde det emellertid till nämndens ansvar för biståndet att bl.a. se till att de insatser som I-L.E. fick var av god kvalitet, även om de faktiskt utfördes av ett hemtjänstföretag. I detta ansvar ligger att hindra att den enskilde biståndstagaren utsätts för brott av personer som rent praktiskt ska ge hjälpen. Enligt min uppfattning hade därför nämnden kunnat lämna ut uppgifter till polisen med stöd av 10 kap. 2 § OSL, eftersom det var nödvändigt för att nämnden skulle kunna utföra sin uppgift att se till att biståndet var av god kvalitet. Det framgår inte av remissvaret eller utredningen i övrigt vilka överväganden som nämnden gjorde när det

gällde möjligheten att röja uppgifter, mot bakgrund av det ansvar som nämnden hade för utförandet av biståndsinsatserna.

Jag vill också tillägga att det fanns en möjlighet för nämnden att göra en polisanmälan utan att röja några uppgifter om I-L.E. Sekretessen enligt 26 kap. 1 § OSL har skyddat I-L.E. men inte A. eller någon annan som utförde insatser hos I-L.E. Nämnden hade således kunnat göra en polisanmälan utan att lämna några uppgifter som rörde hennes personliga förhållanden. Det alternativet verkar nämnden inte ha övervägt.

Enligt min uppfattning har det således inte på grund av bestämmelserna om sekretess funnits något hinder för nämnden att göra en polisanmälan. Det finns möjligen ett visst utrymme för att hävda en annan uppfattning än den som jag har fört fram när det gäller hur 26 kap. 1 § och 10 kap. 2 § OSL bör tillämpas i ett fall som det nu aktuella. Nämndens redogörelse för hur man har sett på sekretessfrågorna är bristfällig. Såvitt framgår av nämndens remissvar och det som i övrigt har kommit fram vid min utredning är min uppfattning att sekretessfrågorna inte varit föremål för en tillräcklig analys från nämndens sida.

Det fanns starka skäl för att göra en polisanmälan. De omständigheter som kom fram gav utan tvekan stöd för att ett allvarligt brott hade begåtts mot I-L.E. inom ramen för en verksamhet som nämnden hade det yttersta ansvaret för. Eftersom de privata företag som svarade för utförandet av biståndsinsatserna inte hade gjort eller avsåg att göra någon polisanmälan och inte heller hade vidtagit några andra mer konkreta åtgärder för att förhindra eller avbryta de aktuella brotten borde nämnden ha gjort en polisanmälan.

Nämndens agerande har, såvitt kommit fram, inte grundats på en tillräcklig analys av de rättsliga förutsättningarna för att göra en polisanmälan. Enligt min mening har nämnden åsidosatt sina åligganden att agera för att skydda I-L.E., och nämnden förtjänar kritik för sin underlåtenhet att göra en anmälan till polisen om det misstänkta brottet.

Avslutande kommentarer

Många äldre är för sin existens helt beroende av att få det stöd och den omvårdnad från socialnämnden som de är i behov av. Det gäller särskilt de allra äldsta och de äldre som i förtid har drabbats av sjukdom eller funktionshinder. Samtidigt kan dessa äldre ha svårt att bevaka sina intressen. Det kan bero på psykisk eller fysisk svaghet, men också på att de är rädda för att stöta sig med vårdpersonal eller någon inom socialtjänsten. De äldre som saknar nära anhöriga med inblick i vården är särskilt utsatta (se prop. 1997/98:113 s. 87). Mot den bakgrunden är det därför av avgörande betydelse att socialnämnden, när den får kännedom om oegentligheter av det slag som nu är aktuellt, skyndsamt och noggrant överväger de åtgärder som finns att tillgå.

Jag skickar en kopia av detta beslut för kännedom till Socialstyrelsen och till IVO, som har granskat de berörda privata hemtjänstföretagen.

Fråga om ett placeringsbeslut som nämndens ordförande har fattat med stöd av 11 § tredje stycket LVU kan jämföras med ett sådant beslut om vård som avses i 6 kap. 6 § första stycket SoL

(Dnr 3728-2016)

Beslutet i korthet: Ett barn får inte tas emot i ett familjehem utan att socialnämnden har beslutat om vård i det aktuella familjehemmet. Innan socialnämnden beslutar om vård måste förhållandena i det enskilda hemmet och förutsättningarna för vård där ha utretts av nämnden. Detta följer av 6 kap. 6 § första och andra stycket socialtjänstlagen (2001:453), SoL.

I beslutet utvecklar JO sin syn på när en socialnämnd måste inleda en utredning av ett familjehems lämplighet och fatta beslut om vård i ett familjehem. JO anser att en socialnämnd, när det visar sig att en placering kommer att bli stadigvarande, måste vidta dessa åtgärder. Vidare uttalar JO att ett beslut om placering som fattats av en socialnämnds ordförande med stöd av 11 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, inte kan anses utgöra ett sådant beslut om vård som socialnämnden ska fatta enligt 6 kap. 6 § första stycket SoL. JO riktar kritik mot Bildnings- och omsorgsnämnden i Bollebygds kommun för att inte ha utrett ett familjehems lämplighet eller beslutat om vård i det aktuella familjehemmet.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Erik B. klagomål mot Bildnings- och omsorgsnämnden i Bollebygds kommun. Han anförde bl.a. följande: Det aktuella ärendet gäller tre barn som placerades i familjehemmet B. i slutet av juli 2014. Placeringen hos B. skedde med stöd av LVU. Nämnden har inte gjort någon utredning av familjehemmet. Konsultföretagets utredning hämtades in först när han började ställa frågor i ärendet. Barnen flyttades till andra familjehem den 27 februari 2015.

Till anmälan bifogade Erik B. delar av den e-postkorrespondens som han hade haft med tjänstemän vid Bollebygds kommun.

Utredning

Bildnings- och omsorgsnämnden anmodades att yttra sig över det som hade framförts i anmälan till JO.

Bildnings- och omsorgsnämndens individutskott beslutade att anta följande yttrande som sitt remissvar.

Bildnings- och omsorgsnämndens handläggning

2014-07-30 beslutade nämndens ordförande att omedelbart omhänderta bröderna S.B. och N.B. med stöd av 2 och 6 §§ LVU. S.B. och N.B. placerades i familjehemmet B. Dagen efter, 2014-07-31, beslutades att även omedelbart omhänderta S.B. och N.B:s syster D.B. med stöd av 2 och 6 §§ LVU. Även D.B. placerades i familjehemmet B. 2015-02-24 beslutade

nämnden att omplacera barnen fr.o.m. 2015-02-27 till två andra familjehem. Beslutet överklagades av föräldrarna. Överklagan avslogs av Förvaltningsrätten i Jönköping 2015-06-02 samt av Kammarrätten i Jönköping 2015-11-13. 2016-01-22 meddelade Högsta förvaltningsdomstolen att de inte gav prövningstillstånd i ärendet.

I samtal med Helena Öberg, nuvarande enhetschef för IFO barn och unga, har följande framkommit: Sommaren 2015 upptäckte Helena att det saknades medgivandeutredningar för S.B., N.B. och D.B. Beslut om medgivande saknades för både tidigare familjehem B. och nuvarande familjehem. Helena initierade då medgivandeutredningar avseende de två nuvarande familjehemmen. Gällande familjehemmet B. bedömde Helena att det inte gick att göra något eftersom barnen inte längre vistades där.

2016-04-28 inkom till nämnden en rapport enligt lex Sarah med anledning av missförhållanden avseende dokumentation och handläggning av S.B., N.B. och D.B:s ärenden. I samband med rapporten och utredning av denna uppmärksammades än en gång att nämnden inte lämnat medgivande för familjehemmet B. att ta emot S.B., N.B. och D.B.

Bildnings- och omsorgsnämndens bedömning

Bildnings- och omsorgsnämnden konstaterar att det funnits allvarliga brister i handläggningen av S.B., N.B. och D.B:s ärende. Ett barn får inte utan nämndens medgivande tas emot för stadigvarande vård och fostran i ett enskilt hem som inte tillhör någon av föräldrarna el. någon annan som har vårdnaden om barnet (6 kap. 6 § socialtjänstlagen). Något sådant medgivande finns inte för familjehemmet B. att ta emot S.B., N.B. och D.B. Trots detta har nämnden placerat barnen i familjehemmet B., en placering som pågick i över sex månader. Nämnden kan konstatera att det inte framkommit något som tyder på att ett medgivande inte hade lämnats om ärendet hade lyfts till nämnden för beslut.

Det har gått två år sedan den anmälda händelsen inträffade. Varken ansvarig chef eller socialsekreterare arbetar kvar i kommunen och dokumentationen från denna tid är till stora delar bristfällig. Bildnings- och omsorgsnämnden har därför haft svårt att utreda de bakomliggande orsakerna. Troliga orsaker bedöms dock vara avsaknaden av skriftliga rutiner för handläggning av barn- och ungdomsärenden, brister i introduktion av nyanställda samt brister i utbildning och handledning av handläggarna.

Bildnings- och omsorgsnämnden ser allvarligt på det inträffade. En handläggning och dokumentation som inte lever upp till gällande lagar är aldrig acceptabel. Nämnden konstaterar att avsaknaden av medgivande för familjehemmet B. har uppmärksammats inom nämndens systematiska kvalitetsarbete. Inom ramen för detta har nämnden även vidtagit ett antal åtgärder för att förhindra att liknande brister i handläggningen inträffar igen. Sedan sommaren 2015 har ansvarig enhetschef säkerställt att medgivandeutredningar görs i de fall ett barn ska placeras i ett familjehem. Det pågår även en genomgång av nämndens samtliga familjehemsplaceringar för att säkerställa att medgivandebeslut inte saknas i fler äldre ärenden. Vidare har det genomförts en utbildningsinsats i form av en handläggarskola på totalt 23 timmar under våren 2016 för samtliga handläggare och en ny omgång startar i augusti 2016 för nyanställda. Under våren 2016 har även vidtagits organisatoriska förändringar med bland annat en utökning från en till två enhetschefer inom utredningsteamet i socialtjänsten. Det pågår vidare ett arbete med att ta fram riktlinjer som stöd för handläggning av barn- och ungdomsärenden samt att rekrytera en familjehemssekreterare. Nämnden kommer i det fortsatta kvalitetsarbetet följa upp och utvärdera de vidtagna och planerade åtgärderna för att säkerställa att de är tillräckliga.

Erik B. kommenterade remissvaret. Till yttrandet bifogade Erik B. två bilagor.

I ett beslut den 28 juni 2017 anförde *JO Holgersson* följande.

Bedömning

Erik B. har framfört flera klagomål mot Bildnings- och omsorgsnämnden i Bollebygds kommun. JO har i detta ärende valt att begränsa granskningen till att avse nämndens formella handläggning i samband med att tre barn placerades i familjehemmet B. i slutet av juli 2014.

När ett barn vårdas med stöd av LVU är det socialnämnden som bestämmer hur vården av den unge ska ordnas och var han eller hon ska vistas under vårdtiden. Bestämmelserna i socialtjänstlagen om familjehemsvårdens innehåll och utformning gäller även när ett barn vårdas med stöd av LVU (10 § LVU).

I socialtjänstlagen anges att ett barn som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna ska tas emot i t.ex. ett familjehem (6 kap. 1 § SoL). Med familjehem avses ett enskilt hem som på uppdrag av socialnämnden tar emot barn för stadigvarande vård och fostran och vars verksamhet inte bedrivs yrkesmässigt (3 kap. 2 § socialtjänstförordningen [2001:937]). Ett barn får inte tas emot i ett familjehem utan att socialnämnden har lämnat medgivande till det eller har beslutat om vård (6 kap. 6 § första stycket SoL). Socialnämndens medgivande tar sikte på s.k. privatplaceringar medan beslut om vård avser situationer då familjehemsplacering ska ske efter socialnämndens beslut (jämför prop. 2002/03:53 s. 91). Nämnden får inte lämna medgivande eller besluta om vård utan att förhållandena i det enskilda hemmet och förutsättningarna för vård i hemmet är utredda av en socialnämnd (6 kap. 6 § andra stycket SoL).

Det är viktigt att de hem som kan komma att utgöra familjehem blir ordentligt utredda av socialnämnden för att barn som placeras där ska få en så trygg och bra uppväxtmiljö som möjligt. Det är den nämnd som ska lämna medgivande eller fatta beslut om vård i det aktuella familjehemmet som ansvarar för att en utredning har gjorts innan medgivande lämnas eller beslut fattas och för innehållet i utredningen.

Nämnden har i sitt remissvar uppgett att de tre barnen placerades i familjehemmet B. utan att hemmets lämplighet hade utretts. Av remissvaret kan man också utläsa att något beslut om vård i det aktuella familjehemmet inte fattades av nämnden. Däremot framgår det av utredningen att nämndens ordförande, i samband med beslutet om omedelbart omhändertagande av de tre barnen, även beslutade om placering i familjehemmet B. med stöd av 11 § LVU.

Bestämmelserna som gäller vård i familjehem tar sikte på stadigvarande vistelser och inte mer tillfälliga placeringar. Om ett barn stadigvarande behöver vårdas utanför det egna hemmet åligger det socialnämnden att fullgöra de uppgifter som följer av 6 kap. 6 § första och andra stycket SoL, dvs. utreda familjehemmets lämplighet och besluta om vård i familjehemmet.

Frågan om var ett barn ska vistas kan ibland uppkomma innan socialnämnden har haft möjlighet att utreda familjehemmet och besluta om vård. Så kan vara fallet när ett barn snabbt behöver placeras utanför det egna hemmet, t.ex. vid ett omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU. I ett sådant fall måste nämnden, när det visar sig att placeringen kommer att bli stadigvarande, inleda

en utredning av det aktuella familjehemmet och sedan besluta om vård i familjehemmet i enlighet med 6 kap. 6 § första och andra stycket SoL.

En fråga som aktualiseras i detta fall är om ett ordförandebeslut om placering med stöd av 11 § LVU kan jämföras med ett sådant beslut om vård som socialnämnden ska fatta enligt 6 kap. 6 § första stycket SoL. Det skulle i så fall innebära att nämnden inte skulle behöva besluta om vård i ett visst familjehem om ordföranden redan har fattat ett beslut om placering med stöd av 11 § LVU. Jag kan dock konstatera att ett beslut om vård enligt 6 kap. 6 § första stycket SoL inte, enligt 10 kap. 4 § SoL, får delegeras till en socialnämnds ordförande eller tjänsteman. Ett beslut enligt 11 § LVU behöver inte heller avse en stadigvarande placering för barnet. Min uppfattning är därför att ett beslut om placering som fattas av socialnämndens ordförande med stöd av 11 § LVU inte kan anses utgöra ett sådant beslut om vård som avses i 6 kap. 6 § första stycket SoL. Nämnden behöver alltså besluta om vård när placeringen är tänkt att vara stadigvarande även om ordföranden har beslutat om placering enligt 11 § LVU.

Jag kan konstatera att de tre barnen i detta fall placerades i ett familjehem utan att familjehemmets lämplighet utreddes av socialnämnden och utan att nämnden beslutade om vård i det aktuella familjehemmet. Barnen var placerade i det aktuella familjehemmet i nästan sju månader och placeringen kan därmed inte anses ha varit av tillfällig natur. Nämnden borde därför, när det visade sig att placeringen inte endast skulle komma att bli tillfällig, omgående ha inlett en utredning av familjehemmets lämplighet och därefter ha beslutat om vård i familjehemmet för de tre barnen. För sin underlåtenhet att göra detta förtjänar nämnden kritik.

Nämnden har i sitt remissvar redogjort för de åtgärder som har vidtagits för att förhindra att något liknande ska inträffa igen. Nämnden har också arbetat för att säkerställa att utredningar inte saknas i andra ärenden där barn har placerats i familjehem. Med hänsyn till detta anser jag att jag kan lämna saken med den kritik som har uttalats ovan.

En socialnämnd hade beviljat en man bistånd i form av en s.k. träningslägenhet. Mannens rätt att vistas i lägenheten skulle bedömas enligt de offentligrättsliga reglerna om bistånd

(Dnr 416-2016)

Beslutet i korthet: Socialnämnden beviljade en man bistånd i form av boende i en s.k. träningslägenhet. Biståndsinsatsen var tidsbegränsad, och efter att den hade upphört meddelade socialförvaltningen mannen att han behövde flytta. Mannen lämnade ifrån sig lägenhetsnyckeln till socialtjänstens tjänstemän och flyttade till ett annat boende som han hade beviljats bistånd för. Mannen klagade hos JO och uppgav att ”avhysningen” från träningslägenheten inte hade gått rätt till.

JO konstaterar att det är relativt vanligt att en socialnämnd beslutar om bistånd i form av olika slags vård- och stödboenden, t.ex. genom att bevilja boende i en s.k. träningslägenhet. Om en socialnämnd ingår ett avtal med en enskild person som innebär att nämnden upplåter nyttjanderätten till bostaden mot betalning kan ett hyresförhållande uppstå mellan nämnden och den enskilde.

JO framhåller i beslutet vikten av att en socialnämnd som tillhandahåller en bostad på ett tydligt sätt gör skillnad på när detta enbart grundas på ett offentligrättsligt beslut om bistånd och när nämnden ingår ett hyresavtal med den enskilde. I det senare fallet kan nämligen reglerna om hyra i 12 kap. jordabalken (JB) vara tillämpliga. De reglerna innebär bl.a. att socialnämnden, som hyresvärd, inte ensidigt kan besluta om att ta ifrån den enskilde nyttjanderätten till bostaden.

JO konstaterar att träningslägenheten i det aktuella ärendet hade upplåtits genom ett offentligrättsligt beslut om bistånd och inte genom ett civilrättsligt avtal. Bestämmelserna i 12 kap. JB om hyra var därför inte tillämpliga på förhållandet mellan socialnämnden och biståndstagaren. Mannens rätt att vistas i lägenheten skulle således bedömas enligt de offentligrättsliga reglerna om bistånd.

JO anser mot den bakgrunden att förvaltningen i detta fall inte agerade fel i förhållande till mannen när förvaltningen inte lät honom bo kvar i lägenheten.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade T.W. på socialförvaltningen i Gävle kommun. Han var missnöjd med att socialförvaltningen hade avhyst honom från en bostad som han hade erhållit av förvaltningen. T.W. anförde bl.a. följande:

Den 16 januari 2013 erhöll han en lägenhet i Gävle kommun genom socialförvaltningen. Den 13 januari 2016 blev han underrättad per telefon om att han skulle avhysas från lägenheten den 15 januari 2016. Det nämnda datumet kom två tjänstemän från förvaltningens boendestöd och han fick lämna ifrån sig

nycklarna till lägenheten. Detta har inte gått rätt till. Efter avhysningen placerades han på ett boende för missbrukare.

Utredning

JO begärde att Socialnämnden i Gävle kommun skulle yttra sig över det som framfördes i anmälan.

I ett remissvar anförde socialnämnden bl.a. följande:

T.W., Gävle, har till JO inkommit med klagomål över nämndens handläggning av ett ärende rörande boende.

Vid genomgång av aktuella handlingar och efter samtal med boendestödjare och chef vid Stödboendeenheten framkommer följande.

T.W. beviljas 2013-01-10 bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL i form av vistelse i en s.k. träningslägenhet. I anslutning till boendet beviljades boendestöd från Omvårdnadsförvaltningen. I september 2014 tillkom insatser i form av socialtjänstens boendestöd. T.W. har under hela den aktuella boendeperioden haft ett omfattande stöd och tillsyn både dag och natt.

Boendestörningar i och från lägenheten inkom relativt omgående och har fortsatt inkomma under hela den tid T.W. bott kvar. Störningsanmärkningarna har kommunicerats med T.W. Beslutet om vistelse i träningslägenhet har omprövats var 6:e månad. Den senast gjorda överenskommelsen avser tiden 1/7 till 31/12-15. Lägenheten stängdes efter krav från fastighetsägaren 2016-01-15 och är lämnad i ett skick som kräver åtgärder för återställelse till icke obetydliga kostnader.

T.W. har nu efter biståndsbeslut sitt boende vid Stallgatan som är socialtjänstens tillsynsboende.

Socialtjänst Gävle har inte egna bostäder utan har en begränsad tillgång till bostäder och detta utifrån ett bostadssocialt samarbete med olika fastighetsägare och då främst allmännyttan. När personer av olika skäl inte tillåts skriva kontrakt direkt med fastighetsägare kan socialtjänsten träda in. För de flesta är en lösning s.k. övergångskontrakt/socialt kontrakt som är en form av andrahandskontrakt som omfattas av hyreslagens regler. För de som inte alltid får tillgång till s.k. övergångskontrakt är konstruktionen med bistånd till ett träningsboende med stöd nödvändigt för vår möjlighet att hjälpa personen att åter få fäste på bostadsmarknaden. Detta utifrån de krav som fastighetsägare tydligt ställer på vissa personer som tidigare vid ett flertal tillfällen misslyckats i sina boenden. Ett av de centrala kraven på socialtjänsten är att lägenheten vid allvarliga eller upprepade störningar ska stängas inom 24 timmar. En skriftlig överenskommelse görs mellan socialtjänst och personen i fråga. I denna överenskommelse finns ett antal regler att förhålla sig till. I dessa träningsboenden erläggs ingen hyra utan en egenavgift tas ut, f.n. 80 kr/dag.

T.W. har inget biståndsbeslut till insatsen efter 31/12-2015.

För socialtjänsten är denna konstruktion, med de förbehåll som uppställts från fastighetsägaren, ett viktigt inslag för att finna boendelösningar för särskilt utsatta grupper.

Till remissvaret bifogades bl.a. en handling daterad den 10 januari 2013 med en vårdplan och ett förslag till beslut om bistånd i form av en träningslägenhet, två handlingar benämnda Överenskommelse under vistelse i träningslägenhet, som gällde perioderna den 1 juli 2013–30 juni 2014 och den 1 juli 2014–31 december 2015, journalanteckningar från den 7 januari 2013–15 februari 2016 och uppsägning från AB Gavlegårdarna till socialtjänsten i Gävle kommun.

T.W. yttrade sig över remissvaret och uppgav bl.a. att det inte förekom störningar samt att han inte hade fått någon erinran om störningar.

I ett beslut den 18 maj 2017 anförde *JO Holgersson* följande.

Omständigheterna i det aktuella ärendet

Från och med den 10 januari 2013 t.o.m. den 31 december 2015 var T.W. beviljad bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL, i form av boende i en s.k. träningslägenhet i Gävle kommun. Sedan september 2014 hade han ytterligare insatser i form av boendestöd. T.W. hade under hela boendeperioden ett omfattande stöd med tillsyn både dag och natt. Insatsen boende i träningslägenhet omprövades var 6:e månad, och det senaste beslutet gällde perioden fr.o.m. den 1 juli 2015 t.o.m. den 31 december 2015. Av remissvaret och journalanteckningarna framgår det att klagomål om störningar i och från lägenheten förekom under hela den period som T.W. bodde i lägenheten, och att T.W. informerades om detta. I november 2015 planerades för en flytt mot bakgrund av att flera anmälningar om störningar hade kommit in till socialförvaltningen, men i början av december 2015 utökades i stället boendestödet med bl.a. tillsyn tre gånger per natt. Det fortsatte att komma in anmälningar om störningar under januari 2016, och den 13 januari 2016 fick T.W. besked om att han inte kunde bo kvar i lägenheten samt att han behövde flytta den 15 januari 2016. Den 15 januari 2016 hämtade tjänstemän från socialförvaltningen T.W. och följde med honom till ett jourboende. T.W. lämnade vid samma tillfälle ifrån sig sin nyckel till lägenheten.

Nämnden har i enlighet med vad som angetts ovan lämnat in bl.a. två handlingar benämnda Överenskommelse under vistelse i träningslägenhet. Av den överenskommelse som gällde fram t.o.m. den 31 december 2015 framgår överst i dokumentet att det rör biståndstagaren T.W. Vidare anges bl.a. följande:

Socialtjänst Gävle äger hyreskontraktet till lägenheten och Hemstagården disponerar denna lägenhet som bistånd enligt 4 kapitlet 1 § socialtjänstlagen. Detta innebär att klienten ej har besittningsrätt.

Avgift för träningslägenheten är 2 400 kr/månad (80 kr/dygn) [...] Betalar man inte avgiften riskerar man att bli avhyst.

Klienten förbinder sig att följa upprättad vårdplan under biståndstiden.

Får personal kännedom och indikationer om att biståndstagaren är aktiv i missbruk stängs träningslägenheten omedelbart.

Socialtjänst Gävles personal kommer regelbundet att träffa klienten under biståndstiden. De har befogenhet att gå in med huvudnyckel.

Framkommer uppgifter om klagomål, störningar, hot och våld, kriminell aktivitet, avvikelser från upprättad genomförandeplan skall biståndet omprövas/avslutas alternativt en tillfällig stängning träningslägenheten.

Ovanstående punkter är förstådda och accepterade av undertecknad biståndstagare.

I den överenskommelse som gällde för den första tidsperioden har det även angetts att klienten inte har besittningsrätt enligt hyreslagen utan endast kan vistas i träningslägenheten under biståndstiden.

Bedömning

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt (4 kap. 1 § SoL). Med begreppet ”livsföring i övrigt” avses alla de olika behov som den enskilde kan ha för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Valet av hjälpåtgärder beror på omständigheterna i varje enskilt fall. Insatsen i sig ska vara lämplig och ska utformas i samförstånd med den hjälpbehövande. Den enskilde har dock ingen ovillkorlig rätt att erhålla viss bestämd insats.

Det förekommer att enskilda vänder sig till socialnämnden och ber om hjälp med att skaffa en bostad. Varken i socialtjänstlagen eller i förarbetena till lagen finns det någon bestämmelse eller något uttalande om att socialnämndens åligganden omfattar att tillhandahålla bostad åt bostadslösa i allmänhet (jämför prop. 1979/80:1 s. 200 och 356 samt prop. 2000/01:80 s. 92). I rättspraxis har man dock ansett att en enskild person har rätt till bistånd från socialnämnden genom att den ska tillhandahålla eller ombesörja en bostad som uppfyller kraven på en skälig levnadsnivå, om den enskilde är helt bostadslös och har speciella svårigheter att på egen hand skaffa bostad (se bl.a. RÅ 1990 ref. 119 och 2004 ref. 130).

Det är alltså möjligt för en socialnämnd att ge bistånd i form av en bostad. Det är dock ovanligt att nämnden ger bistånd i form av en bostad som inte innefattar eller är kombinerat med något annat stöd. Däremot förekommer det ofta att socialnämnden beviljar bistånd i form av olika vård- och stödboenden, t.ex. boende i en s.k. träningslägenhet.

Av 8 kap. 1 och 2 §§ SoL framgår att socialtjänsten har rätt att ta ut en avgift för vissa insatser. En biståndsinsats i form av boende kan även förenas med vissa villkor eller ordningsregler. Jag går inte närmare in på dessa frågor i detta beslut.

Om en socialnämnd när den tillhandahåller en bostad ingår ett avtal med den enskilde som innebär att nämnden upplåter nyttjanderätten till bostaden mot betalning uppkommer ett hyresförhållande mellan nämnden och den enskilde. Då är reglerna i 12 kap. jordabalken (JB) om hyra tillämpliga. Detta innebär bl.a. att socialnämnden, som hyresvärd, inte ensidigt kan besluta om att ta ifrån den enskilde nyttjanderätten till bostaden. Socialnämnden ska då följa de regler som finns i jordabalken om t.ex. förverkande av hyresrätten. Om socialnämnden anser att den enskilde har förverkat hyresrätten, kan den inte heller själv ta sig rätt genom att t.ex. byta lås till lägenheten, utan avhysning ska ske i enlighet med de bestämmelser som finns i utsökningsbalken. Jag kan i denna del hänvisa till flera tidigare JO-beslut, bl.a. JO 1993/94 s. 233, dnr 3624-1990 och 4003-1990, samt JO:s beslut den 23 september 2015, dnr 2945-2014, den 2 november 2011, dnr 4620-2010, den 26 april 2001, dnr 590-2000, och den 31 januari 2017, dnr 7023-2015.

Jag vill framhålla vikten av att en socialnämnd på ett tydligt sätt gör skillnad på fall där det är fråga om ett offentligt beslut om bistånd respektive när nämnden ingår ett hyresavtal med den enskilde (som i och för sig kan vara en följd av ett beslut om bistånd). Det är givetvis viktigt att den enskilde får tydlig information från nämnden och verkligen förstår under vilka former och villkor han eller hon erhåller ett boende.

Såvitt framgår av remissvaret och de handlingar som jag har tagit del av har träningslägenheten upplåtits till T.W. genom ett offentligt beslut om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL och inte genom ett civilrättsligt avtal. Bestämmelserna i 12 kap. JB om hyra har därför inte varit tillämpliga på förhållandet mellan socialnämnden och T.W. T.W:s rätt att vistas i lägenheten ska således bedömas enligt de offentliga reglerna om bistånd.

Den aktuella biståndsinsatsen var tidsbegränsad och hade upphört när T.W. fick besked om att han behövde flytta. Enligt det som har kommit fram uppfyllde han inte heller längre de krav som hade varit förenade med biståndet. T.W. verkar ha lämnat ifrån sig lägenhetsnyckeln till tjänstemännen vid socialförvaltningen frivilligt. Han blev omgående beviljad bistånd för ett jourboende, och en planering påbörjades för att hitta en annan boendelösning för honom.

Mot bakgrund av vad som har kommit fram kan jag inte se att förvaltningen i detta fall agerade fel i förhållande till T.W. när förvaltningen inte lät honom bo kvar i lägenheten.

Vad T.W. har anfört i övrigt leder inte till något uttalande eller någon åtgärd från min sida.

Fråga om en tjänsteman borde ha genomfört ett oanmält hembesök inom ramen för ett ärende om hemtjänst

(Dnr 6502-2015)

Beslutet i korthet: Socialnämnden hade beviljat en man med en skada i benet bistånd i form av hemtjänst för en viss period. Till följd av anonyma anmälningar till socialtjänsten om att mannen bl.a. hade setts köra bil och gå utan krycka gjorde en befattningshavare vid förvaltningen ett oanmält hembesök hos mannen. Hembesöket ägde rum under den period då mannen var beviljad bistånd. Syftet med besöket var att samtala med mannen och få klarhet i om påståendena stämde eller inte.

Det fanns enligt JO skäl för förvaltningen att ta kontakt med mannen för att samtala om påståendena och klarlägga om hans behov hade förändrats. Kontakt med en enskild från socialtjänstens sida kan ske på många olika sätt. Vad som är lämpligt får avgöras från fall till fall.

JO har ingen invändning i sig mot att förvaltningen gjorde ett hembesök hos mannen. Socialtjänstens verksamhet ska dock bygga på respekt för människors integritet. I detta ligger bl.a. att socialnämnden måste väga de intrång i den personliga integriteten som en åtgärd från nämndens sida medför mot de intressen som myndigheten har att tillgodose. Mot denna bakgrund anser JO att förvaltningen borde ha tagit kontakt med mannen innan hembesöket skulle äga rum, t.ex. per telefon. Socialförvaltningen får kritik för att ha genomfört ett oanmält hembesök i den uppkomna situationen.

Bakgrund

M.A. har en skada i sitt ena ben. Han bor tillsammans med sin fru och deras fyra gemensamma barn. I samband med det yngsta barnets födelse behövde barnet och M.A:s fru vistas en tid på sjukhus. Under sjukhusvistelsen och en tid därefter (den 5 juni–1 september 2015) var M.A. beviljad bistånd i form av hemtjänst.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade M.A. på vård- och omsorgsförvaltningen i Trosa kommun. Han uppgav bl.a. följande:

I början av juli 2015 gjorde vård- och omsorgschefen ett oanmält hembesök i familjens bostad. Tjänstemannen ringde på dörren och trängde sig in. Denne visade sin id-bricka och bad M.A:s två vänner som befann sig i bostaden att gå. Tjänstemannen framförde bl.a. att M.A. hade spelat fotboll med sina barn, att M.A. kunde gå utan kryckor, att M.A. inte hade ont samt att M.A. inte behövde färdtjänst. När M.A. försökte ringa till sin fru tog tjänstemannen ifrån honom mobiltelefonen och tryckte bort samtalet. Vid hembesöket fanns ingen tolk närvarande. Han kände sig hotad och kränkt.

Utredning

JO begärde att Vård- och omsorgsnämnden i Trosa kommun skulle yttra sig över det som framfördes i anmälan. Som sitt remissvar lämnade nämnden in ett yttrande från förvaltningen. I yttrandet anfördes bl.a. följande:

Redogörelse för handläggningen

Brukaren (anmälararen) [...] bor tillsammans med sin partner och deras 4 gemensamma barn. Brukaren har en krigsskada med splitter i vänster ben, vilket gett upphov till värkproblematik och traumatiska krigsupplevelser. I ansökningarna om hemtjänst framgår att brukaren har svårt att gå och använder käppar eller rullstol vid förflyttning. Under våren opererade brukaren sin ena hand och fick en skena som stöd.

I samband med att brukarens yngsta barn föddes uppstod en förlossningsskada som medförde att barnet behövde andningshjälp och brukarens partner behövde tillbringa tid på sjukhus. Brukaren inkom 2015-06-03 med en ansökan om hemtjänst för hjälp med städ, tvätt, inköp, stöd vid måltider samt stöd att kunna hämta och lämna sina barn till skola och barnomsorg under partnerens sjukhusvistelse i samband med yngsta barnets födelse.

Ansökan beviljades och brukaren fick hemtjänst under partnerens sjukvistelse 2015-06-05 - 2015-07-15.

Familjen fick en ny bostad och i väntan på bostadsanpassning, i form av trapphiss i den nya bostaden, bodde brukaren kvar i den gamla bostaden. Under denna tid och fram till 2015-09-01, då bostadsanpassningen var genomförd, erhöll brukaren hjälp i form av hemtjänst.

2015-08-19 ansökte brukaren om fortsatt hemtjänst avseende [...]. Vid hembesök 2015-09-03 ansökte brukaren även om utökad hemtjänst avseende social tid.

Ovanstående ansökningar avslogs av kommunen 2015-09-14 (se myndighetens bedömning nedan).

2015-09-25 kontaktade brukaren och dennes partner vård- och omsorgskontoret för att få hjälp med att överklaga avslagsbeslutet.

2015-10-02 genomförde vård- och omsorgskontoret ett hembesök hos brukaren.

--- --

Synpunkter från berörd befattningshavare (avseende hembesök hos brukaren)

Uppföljning av beslut görs kontinuerligt och direkt vid misstanke om eventuella insatser är fattade på felaktig grund. Det för ärendet aktuella hembesöket gjordes av en befattningshavare inom vård- och omsorgskontoret som tidigare arbetat med krigsskadade både inom intensivsjukvård samt som coach till arbete och för återflyttning till hemlandet efter krigsslut.

Besöket hos anmälararen skedde med anledning av inkomna anonyma observationer från grannar. Dessa beskrev hur brukaren setts framföra sin egen bil trots beviljad färdtjänst. Grannarna uppgav också att de sett brukaren gå utan krycka.

De samtal/observationer som inkommit är från varandra oberoende och föranledde befattningshavaren att ta initiativ till hembesöket i syfte att samtala med brukaren och klargöra huruvida påståendena stämde eller inte.

Befattningshavaren har vid ett tidigare tillfälle samtalat med brukaren på dennes arbetsplats. Samtalet fördes på förståelig svenska vilket föranledde befattningshavaren att göra bedömningen att ingen tolk behövdes vid hembesöket.

När befattningshavaren kom hem till brukaren var det ett par personer hemma hos hen. Befattningshavaren frågade därför om brukaren föredrog om befattningshavaren skulle återkomma senare då samtalet behövde föras privat. Brukaren meddelade att det inte var hans vänner utan att de bara kommit med mat till brukaren och att befattningshavaren kunde komma in. Personerna lämnade då lägenheten.

Som framgår av anmälan fördes ett telefonsamtal mellan brukaren och brukarens partner under hembesöket. Partnern framförde önskemål att få tala med befattningshavaren och befattningshavaren framförde då till partnern att samtalet med brukaren gick bra och att de talat med varandra tidigare. Därefter lämnades telefonen åter till brukaren.

Enligt befattningshavarens bedömning så var situationen varken hotfull eller kränkande.

Besöket föranledde inga särskilda åtgärder/beslut i ärendet.

Slutsatser

Utifrån redogörelsen och befattningshavarens synpunkter gör myndigheten bedömningen att handläggningen av ärendet har gjorts utifrån gällande lagar och regler och dokumenterats och följts upp på ett rättssäkert och korrekt sätt. Bedömningen är saklig och relevant och insatserna har följts upp på ett ändamålsenligt vis med plan för vidare avstämning/uppföljning.

Vad avser hembesöket så anser myndigheten att det är beklagligt att brukaren upplevt mötet på det sätt som framkommer i anmälan. Utifrån befattningshavarens beskrivning av händelsen kan dock konstateras att bilderna kring händelsen skiljer sig åt.

Det är myndighetens uppdrag att följa upp ärenden kontinuerligt för att trygga rättssäkerheten. Detta görs bland annat genom anmälda och oanmälda hembesök.

Myndigheten kan dock konstatera att hembesöket i det aktuella fallet borde ha föregåtts av en mer omfattande riskbedömning. Ärendet föranleder även myndigheten att se över sina rutiner vid oanmälda hembesök för att bland annat utreda om två handläggare alltid ska närvara vid sådana besök.

Nämnden bifogade bl.a. sin skriftliga rutin för hembesök och besök på kontoret.

M.A. fick tillfälle att yttra sig över remissvaret. M.A:s fru A.A., som har uppgett att hon företräder M.A., framförde bl.a. att hembesöket ägde rum i början av juli 2015 och inte, som angetts i remissvaret, den 3 september 2015. A.A. lämnade in kopior av bl.a. biståndsbeslut om hemtjänst och journalanteckningar om M.A. från vårdcentralen i Trosa.

Med anledning av vad A.A. hade framfört begärde JO att nämnden skulle komma in med ett förnyat yttrande.

Nämnden antog som sitt remissvar ett yttrande från förvaltningen. I yttrandet anfördes bl.a. följande:

Förtydligande

Utifrån de inkomna uppgifterna vill nämnden förtydliga att de hembesök som gjordes 2015-09-03 samt 2015-10-02 var anmälda och gjorda av biståndshandläggare med anledning av inkommen ansökan från brukaren. I remissvaret daterad 2016-01-28 framkommer inte när det oanmälda besöket ägde rum varför ett förtydligande av detta bör göras. Det oanmälda besöket gjordes av befattningshavaren hemma hos anmälaren

i början av juli vilket överensstämmer med den uppgift anmälares hustru inkommit med.

Sammanfattningsvis finns inga oriktigheter i tidigare lämnat remissvar varför den skrivelsen kvarstår som svar på redogörelse för handläggning, myndighetens bedömning av denna samt berörd befattningshavares synpunkter.

Isac Mekonen, som vid det tillfället var ombud för M.A., fick tillfälle att yttra sig över nämndens förnyade yttrande. M.A. fick nämndens förnyade yttrande för kännedom.

M.A. och A.A. besökte JO och uppgav bl.a. följande:

Det anges inte i handlingarna från kommunen vilket datum hembesöket ägde rum. Det är en brist att det inte finns någon dokumentation från besöket. Den tjänsteman som gjorde besöket borde ha dokumenterat det och vilka åtgärder som vidtogs med anledning av besöket. Det är märkligt att tjänstemannen kom ensam och utan att ha bokat tid innan.

Tjänstemannen visade en legitimation när han kom och sa att han var chef från kommunen. Han berättade inte vad han gjorde där. Det var först en tid efter besöket som de fick veta av biståndshandläggaren att en granne hade anmält honom till kommunen och att det var anledningen till besöket. Under besöket sa tjänstemannen att M.A. kan spela fotboll och annat. Det var jobbigt att höra. När M.A. ville ringa A.A. sa tjänstemannen att det inte behövdes och han stängde igen telefonen. Efter en stund pratade tjänstemannen i alla fall med A.A.

Innan hembesöket hade tjänstemannen och två handläggare besökt A.A. på sjukhuset. De kände väl till familjens situation. Ändå gjorde tjänstemannen ett hembesök.

Efter besöket började M.A. att må mycket dåligt. Han kände sig ifrågasatt. Sedan hösten 2015 har han beviljats sjukpension.

JO begärde att som lån från förvaltningen få journalanteckningar som rörde det hembesök som skedde hos M.A. i början av juli 2015.

Vård- och omsorgschefen Per-Uno Nilsson, Trosa kommun, lämnade till följd av begäran följande muntliga upplysningar:

Det finns ingen dokumentation som rör hembesöket. Eftersom det vid besöket visade sig att det inte fanns någon substans i den anmälan som hade kommit in vidtogs inga åtgärder med anledning av besöket.

A.A. framförde därefter per telefon följande uppgifter:

Vid det aktuella hembesöket frågade inte tjänstemannen M.A. om han fick komma in utan gick bara in i hallen samt sa till M.A. att hans kompisar fick gå ut för att han ville tala med M.A. ensam. M.A. var i behov av tolk vid det aktuella tillfället.

I ett beslut den 9 juni 2017 anförde *JO Holgersson* följande.

Bedömning

Inledning

Nämnden hade beviljat M.A. bistånd i form av hemtjänst i enlighet med 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Till följd av anonyma anmälningar till socialtjänsten om att M.A. hade setts köra bil och gå utan krycka gjorde en befattningshavare vid förvaltningen i början av juli 2015 ett oanmält hembesök

hos M.A. Enligt remissvaret var syftet med hembesöket att samtala med M.A. och få klarhet i om påståendena stämde eller inte.

Min bedömning bygger på att det oanmälda hembesöket gjordes för att följa upp och undersöka om M.A. hade rätt till den hjälp som han hade beviljats.

Rättsliga utgångspunkter

Socialtjänstens verksamhet ska bygga bl.a. på respekt för människors integritet (1 kap. 1 § tredje stycket SoL).

En socialnämnd som har beviljat en biståndsinsats har ett ansvar att även följa upp det beviljade biståndet (se prop. 2005/06:115 s. 118). Hur en insats ska följas upp får bestämmas med utgångspunkt från vilken typ av insats det gäller och hur länge den ska pågå. Socialstyrelsen anför i sin handbok Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten, 2015, s. 443, att det är viktigt att uppföljningen bygger både på samtal med den enskilde och på uppgifter från den som svarar för genomförandet av nämndens beslut om insats.

Av 11 kap. 5 § SoL följer att handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling ska dokumenteras. Dokumentation ska utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. Av Socialstyrelsens föreskrifter framgår även att åtgärder som vidtas för att följa upp en insats samt förändrade behov hos den enskilde under en pågående insats ska dokumenteras (5 kap. 23 och 24 §§ SOSFS 2014:5).

Hembesöket i juli 2015

Det aktuella hembesöket dokumenterades inte. Denna brist gör det svårt att i efterhand granska vad som har hänt. Hembesöket var en sådan åtgärd som borde ha dokumenterats. Förvaltningen förtjänar därför kritik för bristen i denna del.

Den centrala frågan är om det fanns sådana omständigheter som motiverade att socialtjänsten gjorde ett oanmält besök hos M.A. I det aktuella ärendet kom det in anonyma observationer till förvaltningen från M.A:s grannar om att M.A. framförde sin egen bil och kunde gå utan krycka. Vid dessa förhållanden fanns det enligt min mening skäl för förvaltningen att ta kontakt med M.A. för att samtala om påståendena och om hans behov hade förändrats. Kontakt med en enskild från socialtjänstens sida kan ske på många olika sätt (jämför JO 2015/16 s. 377, dnr 3986-2013). Vad som är lämpligt får avgöras från fall till fall med hänsyn till bl.a. biståndstagarens förutsättningar och vilken slags insats det gäller.

När det, som i detta fall, gäller en person som hade beviljats hemtjänst på grund av bl.a. svårigheter med att röra sig, framstår ett hembesök som ett lämpligt sätt för en kontakt. Jag har alltså ingen invändning i sig mot att förvaltningen gjorde ett hembesök hos M.A.

Socialtjänsten ska i all sin verksamhet beakta bestämmelsen i 1 kap. 1 § tredje stycket SoL om att socialtjänstens verksamhet ska bygga på respekt för människors integritet. I detta ligger bl.a. att socialnämnden måste väga de in-
trång i den personliga integriteten som en åtgärd från nämndens sida medför

mot de intressen som myndigheten har att tillgodose. Mot denna bakgrund anser jag att förvaltningen borde ha tagit kontakt med M.A. innan hembesöket skulle äga rum, t.ex. per telefon. Vid en sådan kontakt hade lämpligen behovet av tolk kunnat tas upp. Socialförvaltningen får kritik för att ha genomfört ett oanmält hembesök i den uppkomna situationen.

M.A. har även klagat på hur hembesöket i övrigt genomfördes. Jag kan konstatera att M.A. och befattningshavaren som gjorde hembesöket har olika uppfattningar om hur besöket gick till. Jag har inte tillräckligt underlag för att uttala mig om klagomålet i denna del.

Vad M.A. uppgett i övrigt leder inte till något uttalande eller någon åtgärd från min sida.

Fråga om en enskild hade ansökt om försörjningsstöd

(Dnr 3121-2016)

Beslutet i korthet: En man kontaktade vid flera tillfällen mottagningsenheten vid Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning och uppgav att han ville ansöka om ekonomiskt bistånd. Handläggaren hänvisade mannen till att återkomma eftersom han inte uppfyllde kraven för ekonomiskt bistånd.

JO uttalar i beslutet att det inte alltid är helt givet om en enskild som kontaktar förvaltningen vill ansöka om ekonomiskt bistånd eller endast efterfrågar information om när man är berättigad till sådan hjälp. JO har i tidigare beslut uttalat att om det inte är helt klart att den enskilde enbart önskar upplysningar om ekonomiskt bistånd ska hans begäran uppfattas som en ansökan om bistånd och avgöras genom ett formellt beslut.

I det aktuella fallet har handläggaren vid telefonsamtalen noterat att mannen ville ansöka om ekonomiskt bistånd. JO uttalar i beslutet att det inte kan ha förelegat någon osäkerhet om att mannen ansökte om ekonomiskt bistånd och inte enbart efterfrågade information. Hans telefonkontakter med förvaltningen borde därför ha hanterats som en ansökan om ekonomiskt bistånd. Nämnden skulle ha utrett hans rätt till bistånd och fattat ett formellt beslut. Stadsdelsnämnden får kritik för sin hantering av ärendet.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade D.S. på Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun. Han uppgav bl.a. att han i januari och maj 2016 ringt till stadsdelsförvaltningen för att ansöka om ekonomiskt bistånd men att förvaltningen inte hade behandlat hans muntliga framställningar som ansökningar.

Utredning

JO hämtade inledningsvis in stadsdelsförvaltningens journalanteckningar angående ekonomiskt bistånd beträffande D.S. Därefter begärde JO att Spånga-Tensta stadsdelsnämnd skulle yttra sig över frågan om D.S. ska anses ha ansökt

om bistånd i januari och maj 2016 och om nämnden därför borde ha fattat formella beslut om hans rätt till försörjningsstöd.

Stadsdelsnämnden, sociala delegationen, anförde i ett yttrande bl.a. följande:

Vid ansökan om ekonomiskt bistånd görs en förhandsbedömning via telefonen. Där rådgör man med individer som ringer in och önskar mer information kring ekonomiskt bistånd.

Vid förhandsbedömningen görs en första bedömning på huruvida individen ifråga anses berättigad ekonomiskt bistånd eller inte. En förhandsbedömning är en information som ges till individen och socialsekreteraren informerar om att om man väljer att ansöka så kommer man troligast få ett bifall alternativt avslag samt på vilka grunder. Socialsekreteraren ska alltid informera personen som ringer in att man har rätt att ansöka oavsett vilken förhandsbedömning som görs.

I Stockholms stad används instrumentet "Initialbedömning I" för att säkerhetsställa rätten till bistånd. Detta för att säkerhetsställa att oavsett vilken socialsekreterare man pratar med ska man kunna få en likvärdig bedömning samt likvärdig information över hela Stockholms stad.

Stadsdelen arbetar ständigt med bemötandefrågor genom att bland annat informera alla personer som kontakter ekonomiskt bistånd om deras rättigheter och skyldigheter därav bland annat rätten att ansöka om ekonomiskt bistånd.

2016-01-25 ringer D.S. till ekonomiskt bistånd, han uppger då att han inte är inskriven på arbetsförmedlingen. D.S. uppmanas skriva in sig och sedan återkomma när han gjort detta. 2016-05-10 återkommer D.S. till mottagningstelefonen, först närmare fyra månader senare. D.S. berättade då att han skrev in sig på arbetsförmedlingen 2016-04-19. D.S. ombeds då återkomma efter att ha varit inskriven i en månad.

2016-05-20 ringer D.S. igen och har då tackat nej till en utbildning genom Arbetsförmedlingen och därmed även möjligheten till att bli berättigad aktivitets stöd från Försäkringskassan. D.S. ombeds vid detta tillfälle kontakta sin handläggare på Arbetsförmedlingen för att se om han kan ingå i utbildningen och bli berättigat aktivitets stöd för att på så sätt säkra sin försörjning.

Det ligger på den enskilde själv att söka bidrag eller ersättningar från andra socialförsäkringssystem innan rätten till försörjningsstöd inträder. Exempel på dessa ersättningar kan vara aktivitetsstöd. D.S. har heller inte stått till arbetsmarknadens förfogande i den utsträckning som krävs för rätten till bistånd och bedömdes därmed inte ha gjort allt som krävs för att förändra sin situation mot självförsörjning.

D.S. har ringt in vid tre tillfällen, det ses inte som sannolikt att man vid alla dessa tillfällen missat att informera kring personens rätt att ansöka. Det är dock tråkigt om personen upplever att denne inte fått en tillräckligt god information från socialsekreterare. Socialsekreterarna skall vid varje telefonsamtal med klient informera om rätten att ansöka om bistånd oavsett förhandsbedömning.

Bedömningen är att sökande under förhandsbedömningen fått information om rätten att ansöka om ekonomiskt bistånd men att det troligtvis, utifrån inlämnad information, inte kommer att bli ett bifall.

Sammanfattning

D.S. har vid flera utredningssamtal på mottagningen hänvisats till att återkomma då det i förhandsbedömningen framkommit att D.S. inte stått till arbetsmarknadens förfogande samt fördröjt sin rätt till egna inkomster. D.S. har informerats om vad som behöver göras innan rätten till ekonomiskt bistånd kan trädas in. D.S. har upplevt missnöje då han uppger att han vid

telefonsamtalen ansökt om ekonomiskt bistånd men att detta inte mottagits. Socialsekreterarna arbetar rutinmässigt med att informera klienter i telefonsamtal om deras rättigheter och skyldigheter, detta har dock inte dokumenterats i detta fall. Bedömning är att D.S. fått stöd och rådgivning i telefon och att han vid telefonutredningen inte ansökt om ekonomiskt bistånd.

D.S. fick tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 31 mars 2017 anförde *JO Holgersson* följande.

Bedömning

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och livsföring i övrigt. Det finns inte några bestämmelser om hur den enskilde ska göra en ansökan om försörjningsstöd. En ansökan kan således göras muntligt. Det ligger dock i sakens natur att en ansökan i första hand bör göras skriftligt.

Det är inte ovanligt att socialtjänsten tar emot samtal från enskilda som har frågor om ekonomiskt bistånd. Det kan i en sådan situation uppstå osäkerhet hos socialtjänsten om huruvida den enskilde endast önskar allmänna upplysningar om ekonomiskt bistånd eller vill göra en ansökan om ekonomiskt bistånd. JO har i flera beslut uttalat att om det inte är helt klart att den enskilde enbart önskar upplysningar om ekonomiskt bistånd ska hans eller hennes begäran uppfattas som en ansökan om bistånd och avgöras genom ett formellt beslut (se JO 1987/88 s. 151, dnr 1871-1986, och JO 1997/98 s. 347, dnr 3098-1996).

Vid stadsdelsförvaltningen finns en mottagningsenhet som tar emot telefonsamtal från allmänheten och som ger vägledning till enskilda i vissa frågor som rör försörjningsstöd. Om en enskild ställer frågor om sin rätt till försörjningsstöd gör handläggaren en första bedömning av om den enskilde anses berättigad till ekonomiskt bistånd eller inte, en s.k. förhandsbedömning. Nämnden har i sitt remissvar vidare uppgett att handläggaren alltid ska informera personen som ringer om rätten att ansöka om ekonomiskt bistånd oavsett vilken förhandsbedömning som görs. Så långt har jag inte någon invändning mot förvaltningens rutiner.

Den fråga som man måste ställa sig är dock om den enskilde genom samtalet har avsett att ansöka om försörjningsstöd eller om den enskilde vänt sig till förvaltningen för att fråga om han eller hon är eller vad han eller hon ska göra för att vara berättigad till ekonomisk hjälp. Bedömningen är inte alltid helt given. Om den enskilde ringer till förvaltningen och uppger att han eller hon behöver hjälp för att klara av sin försörjning är utrymmet för att inte anse att den enskilde har ansökt om bistånd begränsat. De uppgifter som den enskilde lämnar vid samtalet torde sällan vara sådana att ett beslut om försörjningsstöd kan fattas på grundval av uppgifterna. Handläggaren ska då givetvis upplysa den enskilde om vilka ytterligare uppgifter som han eller hon bör komma in med. Den vägledningen ges inom ramen för ett ärende om försörjningsstöd.

Av förvaltningens journalanteckningar framgår bl.a. följande. Den 25 januari 2016 kontaktade D.S. mottagningsenheten. Handläggaren hänvisade D.S.

till att skriva in sig på Arbetsförmedlingen och ringa tillbaka om en månad. Den 10 maj 2016 ringde D.S. på nytt till mottagningsenheten. Handläggaren noterade i journalanteckning att D.S. ville ansöka om ekonomiskt bistånd. Vid telefonsamtalet uppgav D.S. att han hade skrivit in sig på Arbetsförmedlingen. Handläggaren informerade D.S. om att han måste ha varit inskriven på Arbetsförmedlingen minst en månad innan han var berättigad att ansöka om ekonomiskt bistånd. Den 17 maj 2016 kontaktade D.S. åter mottagningsenheten. Handläggaren noterade att D.S. ringde för att ansöka om ekonomiskt bistånd. Vid telefonsamtalet framkom att D.S. hade tackat nej till en utbildning via Arbetsförmedlingen. Handläggaren informerade honom om att han inte kunde tacka nej till en utbildning och i stället få försörjningsstöd.

D.S. har anfört att han vänt sig till förvaltningen för att ansöka om ekonomiskt bistånd men att hans ansökningar inte har behandlats. Att D.S. avsåg att ansöka om bistånd stöds av journalanteckningar den 10 och 17 maj 2016 då handläggaren antecknade att D.S. ville ansöka om ekonomiskt bistånd. Det borde således inte ha förelegat någon osäkerhet om att D.S. ansökte om bistånd och inte enbart efterfrågade information om när man är berättigad till sådan hjälp.

Utifrån det som har kommit fram i ärendet anser jag att D.S. telefonkontakter med socialtjänsten, i vart fall i maj 2016, borde ha hanterats som en ansökan om bistånd och att nämnden skulle ha utrett hans rätt till bistånd. Efter utredning skulle nämnden ha fattat ett formellt beslut som D.S. hade kunnat överklaga om det hade gått honom emot. Nämnden förtjänar kritik för sin hantering av ärendet.

Det finns skäl för nämnden att se över förvaltningens rutiner när det gäller samtal från personer som vänder sig till förvaltningen för att få ekonomisk hjälp.

Jag finner skäl att skicka en kopia av detta beslut till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för kännedom.

En ung person vårdades vid en läsbar enhet vid ett särskilt ungdomshem trots att förvaltningsrätten hade förordnat att han inte längre skulle vara omhändertagen på en sådan grund som anges i 3 § LVU; fråga bl.a. om någon tjänsteman vid socialnämndens förvaltning hade gjort sig skyldig till tjänstefel

(Dnr 4558-2015)

Beslutet i korthet: Sociala myndighetsnämnden i Härryda kommun får allvarlig kritik för att vården av en ung person fortsatte vid en läsbar enhet vid ett särskilt ungdomshem trots att förvaltningsrätten hade beslutat att den unga personen skulle vara omhändertagen endast med stöd av 2 § LVU, och inte 3 § LVU.

Bakgrund

Den 23 juni 2015 beslutade ordföranden i Sociala myndighetsnämnden i Härryda kommun att med stöd av 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, omedelbart omhändertaga A.J:s son T., född 2000. Beslutet grundades på att det fanns brister i hemmiljön (2 § LVU) och T:s eget beteende (3 § LVU).

I beslutet om omedelbart omhändertagande angavs att T. skulle placeras vid Nereby ungdomshem, som är ett sådant särskilt ungdomshem som drivs av Statens institutionsstyrelse, SiS. SiS beslutade med stöd av 15 b § LVU att T. skulle vårdas vid en läsbar enhet.

Beslutet om omedelbart omhändertagande skickades till Förvaltningsrätten i Göteborg för prövning, dvs. underställdes förvaltningsrätten, som i ett beslut den 1 juli 2015 anförde att det var sannolikt att T. behövde beredas vård på grund av brister i sin hemmiljö (2 § LVU). Beslutet om omhändertagande fastställdes därför. Däremot fann förvaltningsrätten att det inte var sannolikt att T. behövde beredas vård på grund av sitt eget beteende (3 § LVU).

Efter att nämnden hade ansökt om att T. skulle beredas vård enligt LVU uppmärksammade rättens ordförande den 7 juli 2015 att T. var placerad på en läsbar enhet trots att han inte var omhändertagen med stöd av 3 § LVU. T. placerades då först tillfälligt hos sin far A.J. och överfördes nästa dag till en öppen avdelning på SiS ungdomshem Ljungbacken.

I en dom den 15 juli 2015 biföll förvaltningsrätten nämndens ansökan om vård och förordnade att T. skulle beredas vård med stöd av 1 och 2 §§ LVU.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 17 augusti 2015, klagade T:s far A.J. på socialförvaltningen i Härryda kommun. Han var missnöjd med bl.a. att T. utan lagstöd hade varit placerad på en läsbar enhet vid ungdomshemmet Nereby.

Utredning m.m.

JO hämtade in vissa handlingar, bl.a. journalanteckningar rörande T., från socialförvaltningen i Härryda kommun och ungdomshemmet Nereby. Vidare lämnade JO in Förvaltningsrätten i Göteborgs akt i mål nr 6258-2015.

Mot bakgrund av det som kom fram vid granskningen av handlingarna fann JO Lilian Wiklund anledning att anta att en befattningshavare som stod under JO:s tillsyn hade gjort sig skyldig till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. JO Lilian Wiklund beslutade därför den 5 november 2015 att inleda en förundersökning angående sådant brott och uppdrog åt kammaråklagaren Viktoria Karlsson att genomföra utredningen.

Förhör hölls med socialsekreteraren Jessica Ursholm, som vid förhöret delgavs misstanke om tjänstefel. Under förundersökningen hölls även förhör enligt 23 kap. 6 § rättegångsbalken med socialchefen Lena Lager, enhetschefen Katarina Widell och biträdande enhetschefen Eva Thomasson. Samtliga personer som det hölls förhör med var anställda vid socialförvaltningen i Härryda kommun.

Vissa ytterligare handlingar hämtades under förundersökningen in från socialförvaltningen och SiS.

JO Stefan Holgersson, som efterträtt Lilian Wiklund, fann inte anledning att fullfölja förundersökningen och beslutade därför den 24 oktober 2016 att lägga ned den. Han angav då att den fortsatta granskningen av socialnämndens handläggning skulle göras inom ramen för detta tillsynsärende.

JO begärde att Sociala myndighetsnämnden i Härryda kommun, mot bakgrund av det som hade kommit fram vid förhören med Jessica Ursholm, Lena Lager, Katarina Widell och Eva Thomasson, skulle yttra sig över nämndens ansvar för att T. utan lagstöd hade varit placerad på en låsbar enhet vid ungdomshemmet Nereby under tiden den 1–7 juli 2015.

Sociala myndighetsnämnden gav som sitt remissvar in ett yttrande som hade undertecknats av verksamhetschefen Ewa Roslund och enhetschefen Jessica Johansson vid nämndens förvaltning. I yttrandet anfördes följande (*yttrandet återges här utan bilagor*):

Bakgrund

T. är en pojke på nu 16 år. Han och hans familj har varit i kontakt med socialtjänsten under större delen av hans uppväxt och haft stödinsatser. I juni 2015 utmynnade en utredning avseende T. i en ansökan om vård enligt LVU samt ett omedelbart omhändertagande enligt LVU.

Socialtjänstens handläggning av aktuellt ärende

2015-06-16 gjorde nämnden en begäran om offentliga biträden åt T. och hans vårdnadshavare till förvaltningsrätten utifrån utgången i pågående utredning.

2015-06-17 slutfördes utredning enligt 11 kapitlet 1 § socialtjänstlagen som utmynnade i förslag till beslut om att nämnden skulle ansöka om vård enligt 2 och 3 §§ LVU för T. Utredningen signerades av socialsekreterare Annika Schön och t.f. enhetschef Eva Thomasson.

2015-06-18 ansökte nämnden om plats åt T. på SiS (Statens institutionsstyrelse). Nämnden ansökte om utredningsplats på öppen avdelning då en sådan placering bedömdes adekvat för T. utifrån hans aktuella vårdbehov.

Socialsekreterare lämnade ifrån sig den färdiga utredningen 2015-06-23 för att sociala myndighetsnämnden 2015-06-25 skulle fatta beslut utifrån det förslag som tjänstemännen hade lämnat. 2015-06-23 kommunicerades även utredningen med parterna i ärendet samt de offentliga biträdena.

2015-06-23 beslutade sociala myndighetsnämnden om att omedelbart omhänderta T. med stöd av 6 § LVU utifrån att T:s pappa stod fast vid att han skulle hålla T. gömd och att T. skulle få bli hämtad med våld om han ska tas ifrån sin pappa. T:s pappa berättade inte för socialtjänsten eller T:s mamma var han och T. befann sig. Samma dag sammanställde ansvarig socialsekreterare i ärendet underställan till förvaltningsrätten som dagen därpå (2015-06-24) faxades till förvaltningsrätten.

Vad gäller frågan om vart T. skulle placeras i samband med det omedelbara omhändertagandet så undersöktes och övervägdes olika placeringsalternativ. Frågan hanterades av ansvarig socialsekreterare och metodhandledare på enheten. Utifrån att T. redan stod i kö för utredningsplats inom SiS, togs kontakt med SiS, som kunde erbjuda plats för T. på en akutavdelning på ungdomshem Nereby. Denna plats bedömdes av ansvariga socialsekreterare samt metodhandledare lämplig för T. utifrån att nämnden precis gjort bedömningen att T. var i behov av vård enligt 2 och 3 §§ LVU. Nereby är också ett ungdomshem inriktat mot yngre ungdomar.

2015-06-23 fattade således sociala myndighetsnämndens ordförande också beslut enligt 11 § LVU om att T. skulle vara placerad på Nereby ungdomshem. Han blev av SiS inskriven på en låsbar akutavdelning. Beslutet enligt 11 § LVU överklagades av T:s offentliga biträde och överklagan inkom 2015-07-01. Nämndens svar på överklagan skickades till förvaltningsrätten 2015-07-06.

2015-06-24 tog verksamhetschef emot synpunkter från T:s offentliga biträde vad gäller verkställandet av det omedelbara omhändertagandet.

2015-06-25 fattade sociala myndighetsnämnden beslut om att hos förvaltningsrätten ansöka om vård enligt 2 och 3 §§ LVU för T. Ansökan skickades till förvaltningsrätten samma dag.

2015-06-26 inkommer kallelse till muntlig förhandling i förvaltningsrätten gällande ansökan om vård enligt 2 och 3 §§ LVU. Tid för förhandling är 2015-07-07.

2015-07-01 fastställde Förvaltningsrätten i Göteborg beslutet enligt 6 § LVU och meddelade beslutet via fax, som inkom till sociala myndighetsnämnden kl. 16.43 samma dag d.v.s. efter kommunens stängning. Således togs beslutet emot av tjänstemännen först 2015-07-02.

2015-07-02 läste troligen de två socialsekreterarna som hade haft hand om det omedelbara omhändertagandet samt metodhandledare (arbetsledare) beslutet i sin helhet. Den gemensamma tolkningen var att beslutet enligt 6 § LVU var fastställt, att grunderna för vård enligt 3 § var svaga då förvaltningsrätten skriver ”därför är det inte sannolikt att T. till följd av sitt beteende behöver beredas vård med stöd av 3 § LVU.” Aktuella tjänstemän uppfattade att frågan skulle komma att avgöras slutligt vid förvaltningsrättens bedömning av ansökan om vård enligt LVU efter muntlig förhandling och vid meddelande av dom. Något övervägande/ställningstagande om det förelåg behov av omgående omplacering gjordes inte då uppfattningen utifrån förvaltningsrättens fastställande var att det fanns lagstöd för fortsatt vård på den låsbara avdelningen åtminstone fram till dess att dom meddelas avseende ansökan om beredande av vård enligt 2 och 3 §§ LVU.

2015-07-02 fick nämnden besked från placeringsansvarig på SiS att T. fått plats för utredning på SiS ungdomshem, Ljungbacken, avdelning Villan, som är en öppen avdelning, från och med 2015-07-08. De socialsekreterare som arbetade i ärendet just då samt metodhandledare konstaterade då att om förvaltningsrätten finner att det inte finns grund för vård enligt 3 § LVU när dom meddelas vad gäller ansökan om vård, kan T. vara placerad på avdelning Villan med fortsatt lagstöd.

2015-07-03 planerades den kommande omplaceringen.

2015-07-06 fattade ordförande i sociala myndighetsnämnden beslut om yttrande till förvaltningsrätten vad gäller akutplaceringen på SiS, Nereby, den låsbara akutavdelningen.

2015-07-07 hölls muntlig förhandling i förvaltningsrätten vad gäller nämndens ansökan om vård enligt 2 och 3 §§ LVU. Under sittande förhandling inser/förstår domaren att T. är fortsatt placerad på låsbar akutavdelning trots att förvaltningsrätten i sitt beslut gällande 6 § LVU bedömt att det sannolikt inte finns grund för vård enligt 3 § LVU. Omedelbart bestäms det att T. inte ska återvända till den låsbara avdelningen. Nästkommande dag 2015-07-08 finns plats för T. på öppen utredningsavdelningen, enligt planeringen. Fram till dess görs överenskommelse att T. ska vara hos sin pappa.

2015-07-15 meddelade Förvaltningsrätten i Göteborg dom. Förvaltningsrätten beslutade om att T. skulle beredas vård enligt 1 § andra stycket och 2 § LVU. Förvaltningsrätten bedömde att det inte fanns grund för vård med stöd av 3 § LVU. När domen meddelades var T. placerad och inskriven på en öppen avdelning.

2015-07-15 meddelar även förvaltningsrätten dom vad gäller det överklagade beslut enligt 11 § LVU, d.v.s. placeringsfrågan. Förvaltningsrätten

avslår överklagandet och skriver i sin dom att: ”Förvaltningsrätten har i beslut som avkunnats i samband med muntliga förhandlingen förklarat att T. med omedelbar verkan ska förflyttas från låst och till öppen avdelning vid Nereby ungdomshem, vilket också har skett. Det har i övrigt inte framkommit skäl att ändra nämndens beslut om placering av T.”

Bemötande av klagomål och begånget fel

Sociala myndighetsnämnden är av uppfattning att det beslut som förvaltningsrätten meddelade 2015-07-01 är otydligt. Förvaltningsrätten meddelade beslutet utan att tydligt eller särskilt påtala/meddela att socialtjänsten borde uppmärksamma det faktum att det omedelbart saknades grund för vård utifrån socialt nedbrytande beteende, för att på så sätt uppmärksamma nämnden på att den låsbara placeringen av T. omedelbart också behövde upphöra. Inte heller något av de offentliga biträdena kontaktade socialtjänsten och uppmärksammade socialtjänsten på situationen och att en omplacering av T. inte skedde per omgående från socialtjänstens sida. Sociala myndighetsnämnden ställer frågan om hur de offentliga biträdena tolkade förvaltningsrättens beslut i samband med att det meddelades. Om det var uppenbart utifrån förvaltningsrättens beslut att det redan 2016-07-01 saknades lagstöd för placering på §12-hem – läsbar enhet – borde åtminstone något av de offentliga biträdena kontaktat socialtjänsten och påtalat detta innan den muntliga förhandlingen 2016-07-07. Nämnden är av uppfattningen att alla parter, inklusive sociala myndighetsnämnden, först vid sittande förhandling förstod att en misstolkning av förvaltningsrättens beslut kanske hade gjorts och därmed också ett fel sannolikt hade blivit begånget. Omedelbart, vid sittande förhandling, vidtogs åtgärder och T. återvände inte till vård på läsbar enhet.

I efterhand konstateras det att tjänstemännen borde efter att ha tagit del av förvaltningsrättens beslut kontaktat ansvarig rådman och försäkrat nämnden om att rätt tolkning av beslutet hade gjorts av nämnden utifrån att beslutet var otydligt.

Aktuell situation

T. är fortsatt omhändertagen enligt 2 § LVU. Utredningsplaceringen på avdelning Villan slutfördes och därefter omplacerades T. till Broarp HVB 2015-11-09 som är inriktade på ungdomar med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. 2016-04-27 omplacerades T. till SiS ungdomshem Ljungbacken, avdelning Slussen, som är en öppen behandlingsavdelning inom SiS med anledning av att Broarp sa upp T. på grund av hans beteende. 2016-09-20 fattade sociala myndighetsnämnden beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU utifrån T:s accelererande utagerande beteende. Vården enligt 2 § LVU bedöms inte längre räcka för att tillgodose T:s behov utifrån eget T:s eget beteende. T:s eget destruktiva beteende har eskalerat. Hans utagerande beteende och icke medverkan i vården bedöms utgöra ett socialt nedbrytande beteende. Kriterierna för fortsatt vård även med stöd av 3 § LVU bedöms vara uppfyllda. 2016-10-28 meddelade Förvaltningsrätten i Göteborg dom och beslutade om att T. även ska beredas vård enligt 3 § LVU. T. är fortsatt placerad på avdelning Slussen. Förvaltningsrättens dom är överklagad.

Nämndens egen bedömning av sin handläggning

Efter den process som aktuella frågan fört med sig, efter att flertalet tjänstemän har granskat handläggningen i aktuell fråga, är det mer uppenbart att en bristande tolkning gjorts av förvaltningsrättens beslut. I dagsläget är numera mer uppenbart och klart att det fattades grund för fortsatt placering av T. på läsbar enhet från dess att beslutet meddelades. Det var först vid den

muntliga förhandlingen 2015-07-07 som nämnden uppmärksammades på att en omplacering till öppen enhet borde ha gjorts. Det var då förvaltningsrätten som uppmärksammade detta.

För att nämnden inte ska begå liknande misstag igen har rutiner reviderats. De hjälper tjänstemännen att vara extra uppmärksamma på att det finns lagstöd för placering på låsbar enhet utifrån vilken grund ett omedelbart omhändertagande görs samt hur förvaltningsrätten bedömer grunderna. Det framgår också i den reviderade rutinen att kontakt ska tas med domstolen om beslut eller domar är otydliga.

Socialtjänstens sammantagna bedömning är att det är mycket olyckligt att T. varit placerad på låsbar enhet under perioden 2015-07-02 till 2015-07-07. Nämnden finner dock inte att något uppsåtligt fel eller fel på grund av oaktsamhet har begåtts å nämndens vägnar. Nämndens uppfattning är att förvaltningsrättens beslut inte var tillräckligt tydligt och att olika bedömningar kunnat göras utifrån texten i beslutet. Vid eventuell liknande situation i framtiden kommer dock nämnden att agera annorlunda.

Nämnden bifogade till remissvaret bl.a. förvaltningens reviderade rutin för omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU.

Advokaten Nicklas Unger kom, som ombud för A.J., in med ett yttrande över remissvaret.

I ett beslut den 9 juni 2017 anförde *JO Holgersson* följande.

Rättslig reglering m.m.

Socialnämnden har ett ansvar för att barn och unga får vård och fostran utanför det egna hemmet om deras bästa motiverar det (5 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453], SoL). Insatser inom socialtjänsten för barn och ungdomar ska göras i samförstånd med de unga och deras vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen. Barn och ungdomar kan under vissa förutsättningar beredas vård utan samtycke med stöd av LVU. Sådan vård kan beslutas på grund av brister i ett barns hemmiljö (2 § LVU) eller den unges eget beteende (3 § LVU).

Beslut om vård med stöd av LVU meddelas av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden (4 § LVU).

Socialnämnden får besluta att den som är under 20 år omedelbart ska omhändertas, om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av LVU och rättens beslut om vård inte kan avvaktas med hänsyn till risken för den unges hälsa eller utveckling eller till att den fortsatta utredningen allvarligt kan försvåras eller vidare åtgärder hindras (6 § LVU). Om socialnämndens beslut om omhändertagande inte kan avvaktas, får nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat besluta om omhändertagande.

Ett beslut om omedelbart omhändertagande ska underställas förvaltningsrätten inom en vecka från den dag då beslutet fattades (7 § LVU). Rätten ska då pröva beslutet.

Vård enligt LVU ska anses påbörjad när den unge på grund av ett beslut om omedelbart omhändertagande eller om vård har placerats utanför sitt eget hem (10 § LVU). Socialnämnden bestämmer hur vården av den unge ska ordnas och var han eller hon ska vistas under vårdtiden (11 § LVU).

För vård av unga som på någon grund som anges i 3 § LVU behöver stå under särskilt noggrann tillsyn ska det finnas särskilda ungdomshem (12 § LVU). Om socialnämnden har beslutat att den unge ska placeras i ett särskilt ungdomshem ska SiS anvisa plats i ett sådant hem. Om den unge vårdas på någon grund som anges i 3 § LVU, dvs. den unges eget beteende, får han eller hon hindras att lämna hemmet och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som är nödvändig för att vården ska kunna genomföras (15 § LVU). SiS kan då besluta om att den unge ska beredas vård vid en enhet inom hemmet som är låsbar eller på annat sätt inrättad för särskilt noggrann tillsyn, om det är nödvändigt med hänsyn till den intagnes, övriga intagnas eller personalens säkerhet, eller om det är nödvändigt för att förhindra att den intagne avviker eller för att i övrigt genomföra vården (15 b § LVU).

Det finns inte något formellt hinder mot att den som vårdas med stöd av 2 § LVU placeras vid ett särskilt ungdomshem. Vissa särskilda ungdomshem kan även ta emot ungdomar som vårdas på frivillig grund med stöd av bestämmelserna i socialtjänstlagen. Beträffande barn och ungdomar som är placerade vid ett särskilt ungdomshem med stöd av 2 § LVU eller socialtjänstlagen gäller enligt 18 § LVU bestämmelserna i 16 § LVU om förbud mot att vid hemmet inneha viss angiven egendom och 17 § LVU om kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning. Däremot gäller inte bl.a. bestämmelsen i 15 § LVU om att den unge får hindras att lämna hemmet eller den i 15 b § LVU om vård vid en låsbar enhet.

Bedömning

Min granskning är inriktad på vad som var orsaken till att T. vårdades vid en låsbar enhet vid ungdomshemmet Nereby under tiden den 1–7 juli 2015.

Som jag har redogjort för tidigare ska socialnämnden med utgångspunkt i den unges behov bestämma var han eller hon ska vistas under vårdtiden. Nämnden kan i vissa fall besluta om att placera den unge vid ett särskilt ungdomshem. Eftersom det finns begränsningar av ungdomshemmets befogenheter om den unge vistas i hemmet på en annan grund än de som anges i 3 § LVU är det viktigt att nämnden informerar ungdomshemmet om vad som är grunden för vården. Av samma anledning måste nämnden meddela ungdomshemmet om grunden för vården ändras under placeringstiden.

Socialnämndens handläggning av T:s ärende

Den 1 juli 2015 angav förvaltningsrätten att det underställda beslutet om omedelbart omhändertagande fastställdes. Av förvaltningsrättens motivering framgick tydligt att T. skulle vara omhändertagen på grund av brister i hans hemmiljö (2 § LVU). Förvaltningsrätten fann emellertid inte att det fanns skäl för att T. skulle vara omhändertagen på grund av sitt eget beteende (3 § LVU). Det fanns efter förvaltningsrättens beslut således inte längre förutsättningar för att T. skulle vårdas vid en låsbar enhet. Trots förvaltningsrättens beslut blev T. kvar vid den låsbara enheten fram till den 7 juli 2015 då han omplacerades.

Det uppkom en fråga om huruvida någon befattningshavare vid socialförvaltningen hade gjort sig skyldig till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken.

Enligt denna bestämmelse 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.

Såvitt framgick av utredningen fanns det inte grund för att anta att befattningshavare vid socialförvaltningen uppsåtligen har åsidosatt de uppgifter som gäller för hans eller hennes uppgifter. Frågan var i stället om någon hade varit oaktsam på sådant sätt att straffrättsligt ansvar måste utkrävas.

När det gäller frågan rent allmänt om hur oaktsamhet enligt 20 kap. 1 § brottsbalken ska bedömas är utgångspunkten för tjänstefelsansvaret att det av hänsyn till rättssäkerheten bör ställas särskilda krav på noggrannhet och omsorg på områden inom den offentliga verksamheten där det är fråga om myndighetsutövning. Av allmänna principer följer dock att straffrättsligt ansvar inte ska komma i fråga för varje avvikelse från den eftersträlvade normen; en viss marginal föreligger alltid mellan det helt aktsamma och det oaktsamma. Vid bedömningen av om en offentlig befattningshavare har handlagt oaktsamt är det i första hand av betydelse vilka krav på noggrannhet och omsorg som uppgiften har innefattat. Detta får, som i andra motsvarande sammanhang, vägas mot omständigheter som hänför sig till den enskilde personligen, t.ex. hans eller hennes kunskaper, utbildning och erfarenhet eller att han eller hon har handlat under tidspress (se bl.a. NJA 2002 s. 188).

Förvaltningsrättens beslut kom in till förvaltningen efter kontorstid den 1 juli 2015. Socialnämnden tog således del av beslutet först nästa morgon. Den som vid förvaltningen hade ansvaret för ärendet borde då ha läst beslutet noga och därefter utan dröjsmål ha sett till att ungdomshemmet informerades om att T. inte längre vårdades på en sådan grund som anges i 3 § LVU. Det förhållandet innebar ju att ungdomshemmet inte skulle fortsätta att vårda T. vid en låsbar enhet.

Socialnämnden informerade dock inte ungdomshemmet om att grunden för vården av T. hade ändrats. Det gick under förundersökningen inte att få fullständig klarhet i vilka som tog del av förvaltningsrättens beslut, vilket ansvar olika befattningshavare vid förvaltningen hade i T:s ärende och vilka bedömningar som gjordes med anledning av beslutet. Oklarheterna bidrog till att jag inte fann det möjligt att slå fast att någon enskild tjänsteman skulle åtalas för det inträffade. Jag har alltså inte funnit skäl att väcka åtal mot någon tjänsteman för tjänstefel, men jag vill understryka att det finns anledning att se mycket allvarligt på det inträffade. T. har de facto varit utsatt för ett oriktigt frihetsberövande under tiden den 1–7 juli 2015.

Nämnden har i sitt yttrande uppgett att de två socialsekreterare som hade haft hand om det omedelbara omhändertagandet samt metodhandledaren troligen läste förvaltningsrättens beslut i sin helhet den 2 juli 2015. Deras tolkning av beslutet var enligt remissvaret att det, i vart fall till dess att förvaltningsrätten meddelade dom i frågan om vård, fanns lagstöd för fortsatt placering vid en låsbar enhet. Som framgår av det jag har anfört ovan delar jag inte denna uppfattning. Det är viktigt att ansvarig tjänsteman gör en tillräckligt omsorgsfull

genomläsning av ett domstolsbeslut för att kunna bedöma vilken betydelse som beslutet kan ha.

I remissvaret har nämnden anfört att de interna rutinerna för handläggningen av LVU-ärenden har reviderats för att liknande misstag inte ska göras i framtiden. Det är givetvis önskvärt och lämpligt att förvaltningen har interna skriftliga rutinbeskrivningar med tydliga instruktioner om bl.a. kontroll av inkomna domstolsavgöranden. Inte minst när det gäller ärenden som rör tvångsvård måste det dock kunna krävas att den enskilda handläggaren, och givetvis även hans eller hennes överordnade, har grundläggande kunskaper om den lagstiftning som styr handläggningen så att ärendet hanteras formellt korrekt.

När det gäller ärenden som rör tvångsvård krävs att samtliga befattningshavare vid socialnämndens förvaltning tar sitt ansvar för handläggningen och fullgör sina uppgifter med stor noggrannhet. Jag vill även betona vikten av att det vid förvaltningen finns en tydlig ansvarsfördelning vid handläggningen av ärenden som rör tvångsvård.

I det här fallet har det funnits brister i både kunskap om tillämpningen av reglerna på området och rutiner vid förvaltningen, vilket fick till följd att T. var frihetsberövad utan lagstöd under flera dagar. Nämnden förtjänar allvarlig kritik för det inträffade.

Jag vill även påpeka att det i nämndordförandens beslut om omedelbart omhändertagande den 23 juni 2015 inte angavs om beslutet grundades på sådana omständigheter som anges i 2 eller 3 § LVU. Av nämndens underställan till förvaltningsrätten framgick dock att nämnden avsåg att ansöka om vård med stöd av både 2 och 3 §§ LVU. På grund av de rättsverkningar som är knutna till ett beslut om omedelbart omhändertagande bör det av beslutet framgå om detta grundar sig på omständigheter som anges i 2 § och/eller 3 § LVU (prop. 1979/80:1 del A s. 590). JO har tidigare ifrågasatt om inte 6 § LVU borde förtydligas i detta avseende. Jag kan i denna del rent allmänt hänvisa till de uttalanden som JO har gjort i sitt yttrande över betänkandet Barns och ungas rätt vid tvångsvård (SOU 2015:71), JO:s dnr R 107-2015.

Avslutande synpunkter

Socialnämnden fattar inom ramen för sin verksamhet ofta beslut som är mycket viktiga för de enskilda personer som berörs av besluten. Socialnämndens personal ska ha den kunskap och erfarenhet som de behöver för att fatta rätt beslut och för att handläggningen ska vara rättssäker (se bl.a. 3 kap. 3 § andra stycket SoL). Dessa krav har särskild betydelse vid administrativa frihetsberövanden.

Det som har kommit fram i detta ärende visar att flera handläggare vid socialförvaltningen inte verkar ha förstått innebörden av förvaltningsrättens beslut. Det råder också en betydande oklarhet om vem som hade det egentliga ansvaret för att T:s ärende handlades på ett korrekt sätt. JO har även i tidigare ärenden som har rört handläggningen av ärenden angående tvångsvård noterat att socialnämndens verksamhet bedrivs på ett sådant sätt att de stränga formella kraven på handläggningen av ärenden angående tvångsvård inte alltid uppfylls. Jag kan härvid hänvisa till bl.a. JO 2016/17 s. 536, dnr 3864-2013, JO 2009/10 s. 281, dnr 4613-2006, och JO 2010/11 s. 368, dnr 1718-2008. Det

finns enligt min mening skäl att överväga behovet av åtgärder för att förbättra socialförvaltningarnas kunskap om handläggningen av ärenden som rör tvångsvård. Det kan också finnas skäl att skapa tydligare rutiner så att det står klart vem som vid nämndens förvaltning ska ha ansvaret för att t.ex. läsa domstolsbeslut och avgöra vilka eventuella åtgärder som bör vidtas med anledning av beslutet. Jag skickar därför en kopia av detta beslut till Socialstyrelsen som får ta ställning till om styrelsen kan bidra till förbättringar på de områden som jag har pekat på.

Regeringen har nyligen utsett en särskild utredare som ska göra en översyn av socialtjänstlagen och vissa av socialtjänstens uppgifter (S 2017:03). Utredaren ska bl.a. se över och lämna förslag om en kompetens- och kunskapsbaserad socialtjänst. Jag skickar därför en kopia av beslutet till utredningen Översyn av socialtjänsten.

Fyra romska barn vårdades med stöd av LVU; fråga om socialnämnden hade gett barnen tillräckligt stöd för att de skulle kunna behålla kontakten med sitt kulturella ursprung

(Dnr 3664-2015)

Beslutet i korthet: Fyra romska barn som var omhändertagna enligt LVU hade efter att de varit placerade två år i familjehem tappat sitt språk och sin romska kultur.

Nämnden har ett ansvar för att på olika sätt arbeta för att barn ska få behålla kontakten med sitt kulturella ursprung. Barn- och utbildningsnämnden får kritik för att den inte vidtog tillräckliga åtgärder i den delen.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade S.A., jurist vid Antidiskrimineringsbyrån Helsingborg, på socialtjänsten i Bjuvs kommun i flera avseenden. Ett av klagomålen gällde att socialtjänsten inte hade tillgodosett fyra romska barns rätt att under ett omhändertagande enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, få behålla sitt språk och sin kultur. I den delen uppgav S.A. bl.a. följande:

V.K. och R.B. är romer och har på grund av socialtjänstens negativa inställning till romani chib inte vågat prata det språket med sina barn under deras umgängestillfällen. Periodvis har barnen haft mycket glesa umgängen med sina föräldrar. Barnen har inte heller haft kontakt med andra personer än sina föräldrar som har kunnat prata deras språk med dem och förstår därför inte längre romani chib. V.K. och R.B. upplever att familjehemmen undanhåller deras etniska tillhörighet för barnen och att barnen växer upp utan att ens veta att de är romer.

Till sin anmälan bifogade S.A. vissa handlingar.

Utredning

JO begärde att Barn- och utbildningsnämnden i Bjuvs kommun skulle yttra sig över det som S.A. i sin anmälan hade benämnt ”huvudfrågan”, dvs. hur barnens rätt att få behålla sitt språk och sin kultur hade tillgodosetts under omhändertagandet enligt LVU.

Som sitt remissvar gav nämnden (arbetsutskottet) in ett yttrande som hade upprättats av verksamhetschefen Åsa Malmström vid barn- och utbildningsförvaltningen. I yttrandet anfördes bl.a. följande:

Bakgrund

V.K:s och R.B:s fyra äldsta flickor omhändertogs med stöd av LVU i maj 2013. Initialt placerades barnen i samma familjehem men de två äldre flickorna omplacerades efter en tid till ett nytt familjehem. Under hösten 2013 hade föräldrarna insats i form av familjebehandling, dels genom enskilda möten med familjebehandlare och dels då familjebehandlare medverkade i samband med föräldrarnas umgänge med barnen.

V.K:s och R.B:s umgänge med sina omhändertagna barn har strukturerats och anpassats i syfte att tillgodose barnens behov av en stabilitet och känslomässig tillgänglighet vid umgängen. Under den första tiden efter omhändertagandena var umgängessituationen präglad av föräldrarnas frustration och ilska gentemot socialtjänsten som myndighet. Detta tog sig exempelvis uttryck i att man inför barnen agerade ut verbalt gentemot handläggare. Dessutom uttalades vid ett tillfälle hot från R.B. gentemot en av familjebehandlarna i samband med umgänge. Föräldrarnas relation var periodvis konfliktfylld och det var tidvis svårt för föräldrarna att hålla fokus på och mäka med att känslomässigt möta alla sina fyra döttrar under umgängen.

I syfte att förhindra att barnen skulle utsättas för destruktiva umgänges-situationer och istället på sikt öka möjligheterna för stabila och konstruktiva umgängen har under processens gång beslut fattats med stöd av LVU i form av umgängesrestriktioner. Under en kortare period hade föräldrarna inte något umgänge med barnen. Det har funnits stöd i form av kontaktperson vid umgängen. Strukturen på umgängen har anpassats kontinuerligt. En period hade föräldrarna umgänge var för sig med två av barnen i taget. Umgängessituationen utvecklades i positiv riktning och blev successivt stabilare och föräldrarna kunde efterhand träffa sina barn tillsammans. Umgänget har också flyttats, från att ha skett på neutral plats (familjecentral) till att ske i hemmet.

Nuläge

Utredning inleddes i maj 2015 med anledning av att V.K. och R.B. ansökte om att vården med stöd av LVU skulle upphöra gällande deras två äldsta flickor. I juli månad 2015 beslutades om LVU i hemmet då den pågående utredningen indikerade att det fanns förutsättningar för de två äldre flickorna att flytta hem till föräldrarna. På arbetsutskottets sammanträde i september fattades sedan det slutliga beslutet att LVU-vården skulle upphöra gällande de äldsta flickorna, som i praktiken bott hemma hos V.K. och R.B. sedan i början av augusti 2015.

De två yngre systerarna är fortsatt familjehemsplacerade med stöd av LVU och har umgänge varje vecka med sina föräldrar i deras hem.

Angående barnens rätt till sitt språk och sin kultur

Hur socialtjänsten tillgodoser barnens behov vad gäller familjehem och umgängesstruktur sker med barnens behov och barnens bästa som ledstjärna. I vissa fall är en familjehemsplacering i nätverket möjlig och lämplig. För familjehemsplacerade barn är kontakten med biologiska föräldrar och nätverk viktigt som ett sätt att bibehålla kontinuitet och sammanhang vad gäller

identitet, ursprung, kultur och språk. Det är dock viktigt att poängtera att umgänget skall tillgodose *barnets* behov och utformas utifrån detta. Det kan finnas omständigheter som gör att socialtjänsten bedömer att det finns behov av inskränkningar och/eller restriktioner vad gäller umgänge utifrån t.ex. skyddsaspekter eller barnets rätt.

När det gäller V.K:s och R.B:s umgänge och kontakt med sina döttrar under tiden de varit omhändertagna framgår det i ärendet att socialtjänstens kontinuerligt arbetat för att barnens tillgång till föräldrarna ska kunna ske på ett tryggt, stabilt och kvalitativt sätt. Även om det under en period inte bedömdes vara möjligt att ha något umgänge stannade processen inte av därvid, utan olika möjligheter att stärka och förbättra situationen arbetades fortlöpande fram då man omprövade och omformulerade restriktionerna kring umgänget. En planering i samförstånd gick inte att nå då föräldrarna inte samtyckte till den struktur och planering som bedömdes nödvändig.

I dagsläget bor två av barnen åter hemma hos föräldrarna, och de två andra barnen har ett tätt umgänge med föräldrar och syskon vilket kan ses tillgodose deras rätt till sin språkliga och kulturella tillhörighet.

— — —

Bedömning

Föräldrar till tvångsomhändertagna barn befinner sig i en särskilt utsatt och sårbar situation, vilket ställer höga krav på socialtjänstens agerande och bemötande. Mot bakgrund av detta har kontakten med föräldrarna präglats av hög tillgänglighet för att möta upp behov och hitta goda vägar i samarbetet.

Mot bakgrund av ovanstående och kännedom i ärendet är bedömningen att socialtjänsten så långt det varit görligt arbetat på att barnen skall få sina behov vad gäller identitet, språk och kulturell tillhörighet tillgodosedda genom en välfungerande och stabil kontakt med föräldrarna. Att det nyligen bedömts finnas förutsättningar för två av barnen att flytta hem bör ses som ett uttryck för att socialtjänstens arbete burit frukt i detta avseende.

S.A. kommenterade remissvaret. Hon uppgav bl.a. följande: Huvudfrågan handlar om hur barnen har fått hjälp att behålla sitt språk och sin kultur när de, oavsett anledning, inte har fått dessa rättigheter tillgodosedda genom exempelvis umgänge med sina föräldrar. Det är alltså en fråga om *barnens* rättigheter och inte en fråga om vilka svårigheter nämnden anser sig ha haft i sin relation till föräldrarna. Socialtjänsten anlätade under 2015 en utredare som i hemtagningsutredningar avseende de två äldsta barnen gjorde bedömningen att barnen under tiden i familjehem hade tappat sitt språk och sin romska kultur och att en flytt till föräldrahemmet därför skulle innebära en stor omställning för barnen. De två äldsta barnen har efter det att de i augusti 2015 flyttade hem till V.K. och R.B. igen uppgett till sina föräldrar att de inte visste att de är romer.

S.A. gav även in bl.a. socialtjänstens hemtagningsutredningar daterade den 18 augusti 2015 avseende de två äldsta barnen.

Vissa handlingar hämtades in från barn- och utbildningsnämnden.

I ett beslut den 20 april 2017 anförde *JO Holgersson* följande.

Rättslig reglering

Socialnämnden har ett ansvar för att barn och unga får vård och fostran utanför det egna hemmet om deras bästa motiverar det (5 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453], SoL). Insatser inom socialtjänsten för barn och ungdomar ska gö-

ras i samförstånd med de unga och deras vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen. Barn och ungdomar kan under vissa förutsättningar ges vård utan samtycke med stöd av LVU. Sådan vård kan beslutas på grund av brister i ett barns hemmiljö (2 § LVU) eller den unges eget beteende (3 § LVU). Vid åtgärder som rör barn ska barnets bästa särskilt beaktas (1 kap. 2 § SoL). Vid beslut eller andra åtgärder som rör vård- eller behandlingsinsatser för barn ska vad som är bäst för barnet vara avgörande.

Socialnämnden ska medverka till att de barn som genom nämndens försorg har tagits emot i ett annat hem än det egna får god vård och fostran och i övrigt gynnsamma uppväxtförhållanden (6 kap. 7 § SoL). Socialnämnden ska noga följa vården av den som får vård med stöd av LVU (13 a § LVU). Vid uppföljningen ska nämnden särskilt uppmärksamma bl.a. den unges relationer till anhöriga och andra närstående. Socialnämnden har ett ansvar för att den unges behov av umgänge med sina föräldrar och vårdnadshavare så långt möjligt tillgodoses (14 § LVU). I detta sammanhang vill jag rent allmänt påminna om bestämmelsen om att bl.a. etniska och språkliga minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kulturliv ska främjas (1 kap. 2 § sjätte stycket regeringsformen).

Romer är en nationell minoritet i enlighet med Sveriges åtaganden enligt Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (SÖ 2000:2) och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (SÖ 2000:3) (2 § lagen [2009:724] om nationella minoriteter och minoritetsspråk).

Romani chib är ett nationellt minoritetsspråk (7 § språklagen [2009:600]). Det allmänna har ett särskilt ansvar för att skydda och främja de nationella minoritetsspråken (8 § språklagen). Det allmänna ska även i övrigt främja de nationella minoriteternas möjligheter att behålla och utveckla sin kultur i Sverige (4 § lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk). Barns utveckling av en kulturell identitet och användning av det egna minoritetsspråket ska främjas särskilt.

Bedömning

Av handlingarna framgår bl.a. följande:

V.K. och R.B. har tillsammans bl.a. barnen V., född 2012, R., född 2011, V., född 2010 och A., född 2009. Familjen är romer. Våren 2013 blev barnen omhändertagna enligt LVU och placerade i ett familjehem. Efter en kortare tid omplacerades de två äldsta barnen till ett annat familjehem. Barnens umgänge med V.K. och R.B. har under placeringstiden periodvis varit begränsat, men det har ökat successivt.

I maj 2015 ansökte V.K. och R.B. om att vården av de två äldsta barnen skulle upphöra, och socialtjänsten inledde s.k. hemtagningsutredningar. I utredningarna konstaterades det att barnen under tiden i familjehemmet hade tappat sitt språk och sin romska kultur. Man ansåg därför att en hemflytt skulle bli en stor omställning. Utredningarna utmynnade dock i bl.a. bedömningen att barnen borde flytta hem till sin biologiska familj och att en familjebehandlare i så fall skulle tillsättas för att stödja familjen i återföreningsprocessen. I juli

2015 beslutade nämnden att de två äldsta barnen skulle placeras i det biologiska hemmet, och i september samma år fattade nämnden beslut om att vården av dessa barn skulle upphöra.

De två yngre barnen är, såvitt kommit fram, fortsatt familjehemsplacerade enligt LVU och har numera umgänge varje vecka med sina föräldrar i deras hem.

Nämnden har i sitt yttrande anfört att man i görligaste mån har arbetat för att barnen ska få sina behov vad gäller identitet, språk och kulturell tillhörighet tillgodosedda. I remissvaret har man inte närmare redovisat vilka överväganden som gjordes vid placeringen av barnen i respektive familjehem. Jag vill allmänt framhålla att man vid placering av ett barn bör ha som utgångspunkt att barnet ska få behålla kontakten med sitt kulturella ursprung (se JO 1989/90 s. 231, dnr 787, 849, 869 och 966-1988, JO 1998/99 s. 286, dnr 621-1997 samt JO 2001/02 s. 217, dnr 2734-2000). I första hand bör man sträva efter att placera barnet i ett hem med samma kulturella, etniska och språkliga krets som barnet. Om det inte går att finna ett hem inom den språkliga och kulturella krets som barnet tillhör, måste man försöka finna ett hem som tillåter barnet att vara den det är.

I sammanhanget vill jag även betona att de krav som socialtjänstlagen ställer på utformandet av vården i fråga om samhörighet och kontakt med hemmiljön inte handlar bara om geografisk närhet utan att språkliga och kulturella skillnader i synsätt och bakgrund kan skapa väl så stora avstånd mellan människor (prop. 1996/97:124 s. 113 och 114).

Vad gäller vidtagna åtgärder under placeringstiden har nämnden i sitt yttrande redovisat det arbete som har lagts ned på att få en välfungerande och stabil kontakt med föräldrarna. En nära och god kontakt mellan föräldrar och barn under placeringstiden är oftast en viktig förutsättning för att ett barn ska kunna utvecklas väl i familjehemmet och på sikt kunna återförenas med sina föräldrar. Ett sådant arbete är naturligtvis också av stor betydelse för att främja barnets utveckling av en kulturell identitet och användning av det egna språket.

Ansvar för att ett barn ska kunna behålla och utveckla sin kultur och sitt språk kan dock inte alltid enbart läggas på föräldrarna vid umgänget. Särskilt i de fall när ett barn, oavsett anledning, inte har täta umgängen med sina föräldrar har nämnden ett ansvar för att även på andra sätt ge barnet stöd för att behålla kontakten med sitt kulturella ursprung. Här kan t.ex. den särskilt utsedde socialsekreteraren fylla en viktig funktion genom att i sina kontakter med barnet prata om identitet och ursprung. Ett annat sätt för nämnden att främja barnets utveckling av en kulturell identitet skulle kunna vara att ge familjehemmet ökad kunskap om kulturen i fråga och dess historia. Nämnden har även möjlighet att bevilja barnet en insats i form av en stöd- eller kontaktperson med särskild kompetens på området.

Enligt vad som kommit fram har nämnden främjat barnens möjligheter att behålla och utveckla sin kultur och sitt språk endast genom att verka för att upprätthålla barnens kontakt med sina föräldrar. I hemtagningsutredningarna avseende de två äldsta barnen konstaterades det i augusti 2015 att de efter två år i familjehem hade tappat sitt språk och sin romska kultur. Mot bakgrund av att de yngre syskonen var endast fem månader respektive ett år och tio månader vid omhändertagandet anser jag det utrett att samma sak gällde dem.

Barnen har i vart fall periodvis inte haft täta umgängen med sina föräldrar. Nämnden borde under placeringen ha varit aktiv för att på olika sätt ha gett barnen stöd för att behålla kontakten med sitt kulturella ursprung samt bevara och utveckla sitt romska språk. Nämnden förtjänar kritik för att den inte vidtog tillräckliga åtgärder i den delen.

Det som S.A. har anfört i övrigt leder inte till något uttalande från min sida.

Två beslut om huruvida det funnits förutsättningar för att besluta om omedelbart omhändertagande av ensamkommande barn

I.

Fråga om barnet kunde omhändertas på grund av att barnet förklarade att han skulle bli gatubarn

(Dnr 7730-2016)

Beslutet i korthet: Ett ensamkommande barn hade placerats i ett familjehem med stöd av bestämmelserna i socialtjänstlagen. På grund av att boendet där barnet vistades skulle renoveras behövde barnet flytta. Barnet vägrade att flytta från familjehemmet och uttalade att han skulle bli gatubarn vid ett möte med förvaltningen där saken diskuterades. Därefter lämnade han mötet. Nämndens ordförande fattade då ett beslut om omedelbart omhändertagande av barnet med stöd av 6 § LVU. Enligt beslutet var omhändertagandet nödvändigt eftersom det var sannolikt att barnet behövde ges vård med stöd av 1 och 3 §§ LVU.

Ett beslut om omedelbart omhändertagande på grund av den unges eget beteende ska grundas på att det finns sannolika skäl för att barnet behöver ges vård genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende. Enligt JO kan inte enbart uttalandet om att barnet skulle bli gatubarn anses utgöra ett sådant socialt nedbrytande beteende som avses i bestämmelsen. Det var därmed inte sannolikt att barnet behövde ges vård enligt LVU. Stadsdelsnämnden får kritik för att ha fattat ett beslut om omedelbart omhändertagande av barnet utan att det fanns förutsättningar för det.

Bakgrund

I samband med en inspektion av Älvsjö stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun den 9 och 10 november 2016 (JO:s ärende med dnr 6570-2016) uppmärksammades ett ärende som gällde barnet M.H., född 1999. Vid granskningen av ärendet kom bl.a. följande fram:

Migrationsverket anvisade M.H. till Älvsjö stadsdelsnämnd i december 2015, och M.H. placerades i ett familjehem i Skärholmen. I februari 2016 upp-

stod det ett behov av att flytta M.H. på grund av att man hade upptäckt fukt-skador i boendet där han vistades. Boendet skulle därför renoveras. M.H. samtyckte inte till erbjudandet om en ny placering, och han lämnade ett möte då saken diskuterades vid förvaltningen. Nämndens ordförande fattade då ett beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, eftersom det fanns sannolika skäl för att M.H. behövde vård på grund av sådana omständigheter som avses i 3 § LVU. Man begärde även hjälp av Polismyndigheten för att genomföra beslutet. Efter fem dagar upphävde nämndens ordförande beslutet om omhändertagande. M.H. hade då flyttat till det nya boendet.

Initiativ

JO Holgersson beslutade att inleda en särskild utredning med anledning av det som hade kommit fram om att nämnden hade fattat beslut om omedelbart omhändertagande av M.H. i samband med att nämnden ville flytta honom.

Utredning

JO begärde att Älvsjö stadsdelsnämnd i Stockholms kommun skulle yttra sig över frågan om det fanns förutsättningar för att besluta om omedelbart omhändertagande av M.H.

Som sitt yttrande lämnade stadsdelsnämnden en tjänsteskrivelse som hade upprättats vid förvaltningen. I yttrandet anfördes bl.a. följande:

2016-03-04 begärde Älvsjö stadsdelsnämnd polishandräckning mot bakgrund av att det fanns en stark oro för M:s hälsa. M. hade en längre period bott i ett familjehem där det förekom fukt och mögelskador. I samband med att detta uppmärksammades valde Älvsjö stadsdelsnämnd att vidta åtgärder. M. fick information om oron kring boendets brister varav M. vägrade att flytta från familjehemmet. M. uttryckte att han tänkte bo på gatan och bli gatubarn, vilket skapade ytterligare oro kring hans hälsa. I samband med polisens handräckning kunde polisen bekräfta att familjehemmets bostad inte var lämplig.

I efterhand kan Älvsjö stadsdelsnämnd konstatera att situationen hade kunnat handläggas annorlunda utan att vidta tvångsåtgärder. M:s inställning till flytt kunde ha främjats av motiverande samtal för ett godare samarbete.

I ett beslut den 30 mars 2017 anförde *JO Holgersson* följande.

Rättslig reglering

Allmänt om LVU

Insatser inom socialtjänsten för barn och ungdomar ska göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453). Under vissa förutsättningar kan barn och ungdomar ges vård utan samtycke med stöd av LVU. Sådan vård kan beslutas på grund av brister i barnets hemmiljö (2 § LVU) eller den unges eget beteende (3 § LVU).

Den unge ska ges vård med stöd av LVU om det är fråga om någon av de situationer som anges i 2 § eller 3 § LVU, och det kan antas att behövlig vård

inte kan ges den unge med samtycke av den eller dem som har vårdnaden om honom eller henne och, när den unge har fyllt 15 år, av honom eller henne själv (1 § LVU).

Beslut om vård med stöd av LVU fattas av förvaltningsrätten efter en ansökan av socialnämnden (4 § LVU). Socialnämnden får under vissa förutsättningar besluta att den unge omedelbart ska omhändertas i väntan på rättens prövning av frågan om vård (6 § LVU).

Vård enligt LVU på grund av den unges eget beteende

Vård ska beslutas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende (3 § LVU).

En så allvarlig åtgärd som tvångsomhändertagande får inte vidtas utan tungt vägande skäl. Vård enligt LVU på grund av den unges eget beteende kräver att det finns en påtaglig risk för skada genom något av de förhållanden som anges i bestämmelsen. Det innebär att det måste finnas klara och konkreta omständigheter som ger stöd för att det finns en risk för skada. Subjektiva antaganden om risk för skada är inte tillräckligt. Inte heller får ovidkommande omständigheter såsom allmänna samhällsvärderingar ligga till grund för ett tvångsomhändertagande (prop. 1989/90:28 s. 62 och 63).

Vidare är det bara den unges eget vårdbehov som får ligga till grund för ett beslut om vård. Intresset av att skydda omgivningen eller skyddet för den unges familj är inte i sig tillräckliga skäl för vård enligt LVU (jämför prop. 1979/80:1 Del A s. 583, prop. 1989/90:28 s. 63, SOU 2015:71 s. 359 och Socialstyrelsens allmänna råd om tillämpningen av lagen [1990:52] med särskilda bestämmelser om vård av unga, SOSFS 1997:15 s. 45).

Med socialt nedbrytande beteende i 3 § LVU menas att den unge betar sig på ett sätt som avviker från samhällets grundläggande normer och som innebär en påtaglig risk för den unges hälsa eller utveckling. Som exempel på sådant beteende anges att den unge begår något eller några enstaka allvarliga brott utan att man för den skull kan tala om brottslig verksamhet. Det kan också vara fråga om att den unge mer än tillfälligt vistas i en s.k. knarkarkvart eller någon annan missbruksmiljö eller att den unge prostituerar sig eller uppträder på en sexklubb (prop. 1989/90:28 s. 66, 67 och s. 109). Högsta förvaltningsdomstolen har i ett avgörande uttalat att även andra situationer än de som nämns i förarbetena kan falla under uttrycket socialt nedbrytande beteende (RÅ 2000 ref. 33). I avgörandet HFD 2015 ref. 7 konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen att ett obetänksamt handlande av en ung människa inte var ett sådant socialt nedbrytande beteende som avses i LVU.

Vid prövningen av om förutsättningar för vård är uppfyllda ska en sammantagen bedömning göras av de olika beteenden som den unge visar upp (jämför RÅ 84 2:31 och RÅ 2000 ref. 33).

Även om LVU är en skyddslagstiftning för unga är ett tvångsomhändertagande enligt lagen en ingripande åtgärd. Det är därför angeläget att tillämpningen av 3 § LVU inte sträcker sig utöver vad som kan betraktas som en rimlig tolkning av bestämmelsens ordalydelse. Enbart det faktum att den unge utsätter

sig för en risk innebär inte att det föreligger ett beteende som kan betecknas som socialt nedbrytande (jämför HFD 2015 ref. 42).

Omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU

Socialnämnden får besluta att den som är under 20 år omedelbart ska omhändertas om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av lagen och det inte går att avvakta rättens beslut om vård med hänsyn till risken för den unges hälsa eller utveckling eller till att den fortsatta utredningen allvarligt kan försvåras eller vidare åtgärder hindras. Om det inte går att avvakta socialnämndens beslut om omhändertagande, får nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har utsett besluta om omhändertagande (6 § LVU).

Båda de nämnda förutsättningarna måste vara uppfyllda. Eftersom ett omedelbart omhändertagande är en tillfällig åtgärd är det naturligt att man måste göra en preliminär bedömning av om LVU är tillämplig. Vid den bedömningen ska det framstå som sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av LVU. Det ligger i sakens natur att ett fullständigt beslutsunderlag inte finns i situationer där ett omedelbart omhändertagande blir aktuellt (Socialstyrelsens allmänna råd om tillämpningen av lagen [1990:52] med särskilda bestämmelser om vård av unga, SOSFS 1997:15 s. 43 och 44).

Bedömning

Beslutet om omedelbart omhändertagande av M.H. dokumenterades i en för ändamålet särskild blankett. Enligt beslutet omhändertogs M.H. därför att det var sannolikt att han behövde vård med stöd av 1 och 3 §§ LVU och att rättens beslut om vård inte kunde avvaktas med hänsyn till risken för den unges hälsa och utveckling och att utredningen allvarligt försvåras. Nämnden begärde hjälp av Polismyndigheten för att genomföra beslutet. Av journalanteckningarna och en särskild promemoria framgår det att M.H. vid ett möte med förvaltningen samma dag hade uttryckt att han vägrade att flytta från familjehemmet där han vistades och att han skulle bli gatubarn. Därefter hade han lämnat mötet.

Ett beslut om omedelbart omhändertagande på grund av den unges eget beteende ska grundas på att det finns sannolika skäl för vård enligt LVU på grund av något av de förhållanden som anges i 3 § LVU, dvs. genom den unges missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende.

Det som nämnden har anfört om grunden för omhändertagandet av M.H. kan inte tolkas på annat sätt än att M.H:s agerande enligt nämndens synsätt utgjorde ett sådant socialt nedbrytande beteende som avses i 3 § LVU och att det alltså fanns en påtaglig risk för att M.H:s hälsa eller utveckling skulle skadas.

Ensamkommande barn är en utsatt grupp som ofta saknar stöd och andra kontakter i Sverige. De befinner sig därmed i en särskilt utsatt situation. Om det är nödvändigt att flytta ett ensamkommande barn som är placerat enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen och barnet inte samtycker till ett erbjudande om en ny placering kan det uppstå situationer då barnet inte har någonstans att

bo. I en sådan situation finns det naturligtvis en risk för att barnets hälsa eller utveckling kan skadas.

Uttalandet om att M.H. skulle bli gatubarn skedde i samband med att socialnämnden ville att han skulle byta boende. Uttalandet kan naturligtvis inge oro för M.H:s hälsa och utveckling eftersom en vagabonderande livsstil ofta leder till att barnet vistas i oskyddade och olämpliga miljöer. Enbart ett uttalande från en ung person om att han eller hon ska bli gatubarn eller den omständigheten att den unge i samband med ett sådant uttalande avviker från ett möte kan dock enligt min mening varken utgöra ett sådant socialt nedbrytande beteende som avses i lagen eller nå upp till den nivå som krävs för att risken för skada ska vara påtaglig. Det var därför inte sannolikt att M.H. vid tidpunkten för beslutet behövde ges vård enligt LVU. Förutsättningarna för ett omedelbart omhändertagande av M.H. med stöd av 6 § LVU var alltså inte uppfyllda.

Det sagda innebär givetvis inte att en socialnämnd kan förhålla sig passiv om en ung person avviker eller utsätter sig för en risk att skadas. Med hänsyn till ansvaret för att se till att barnet får det skydd och stöd som det behöver måste nämnden på lämpligt sätt försöka motivera barnet till nödvändiga insatser.

Mot bakgrund av det som har kommit fram i ärendet är jag kritisk till det beslut som fattades om omedelbart omhändertagande av M.H.

II.

Fråga bl.a. om barnet hade omhändertagits för att kunna flytta ett barn från ett boende till ett annat boende

(Dnr 7731-2016)

Beslutet i korthet: Vid en inspektion av Älvsjö stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun kom det fram att stadsdelsnämndens ordförande hade fattat ett beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § LVU av ett ensamkommande barn. Avgörande för beslutet var enligt nämnden att barnet hade kommit i konflikt med boendepersonal där barnet använde fysiskt våld, och beslutet bedömdes som en akut säkerhetsåtgärd för att säkerställa att barnet och personal på boendet inte för illa.

Ett beslut om omedelbart omhändertagande på grund av den unges eget beteende ska grundas på att det finns sannolika skäl för att barnet behöver ges vård genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende. I beslutet konstaterar JO att nämnden inte påstod att den unge hade missbrukat beroendeframkallande medel och att agerandet inte utgjorde sådan brottslig verksamhet som avses i 3 § LVU. Enligt JO var det vidare uteslutet att uppträdandet från den unges sida kunde betecknas som ett sådant socialt nedbrytande beteende som avses i bestämmelsen. Utifrån de omständigheter som nämnden redovisade finns det enligt JO inte underlag för antagandet att det var sannolikt att barnet behövde ges vård enligt LVU. Stadsdelsnämnden får kritik för att ha fattat ett beslut om omedelbart omhändertagande av barnet utan att det fanns förutsättningar för det.

Initiativ

I samband med en inspektion av Älvsjö stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun den 9 och 10 november 2016 (JO:s ärende med dnr 6570-2016) uppmärksammades ett ärende som gällde det ensamkommande barnet Z.M., född 2000. Vid granskningen kom det fram att nämndens ordförande hade fattat ett beslut om omedelbart omhändertagande av Z.M. enligt 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Handlingarna i ärendet gav intryck av att beslutet hade fattats för att flytta Z.M. från ett boende till ett annat. Det framgick inte av beslutet vilken grund som gjorde beslutet nödvändigt.

JO Holgersson beslutade att inleda en särskild utredning med anledning av det som hade kommit fram vid granskningen av ärendet.

Utredning

JO begärde att Älvsjö stadsdelsnämnd i Stockholms kommun skulle yttra sig över frågan om det fanns förutsättningar för att besluta om omedelbart omhändertagande av Z.M. och om grunden för omhändertagandet framgick tillräckligt tydligt av beslutet.

Som sitt yttrande lämnade nämnden en tjänsteskrivelse som hade upprättats vid förvaltningen. I yttrandet anfördes bl.a. följande:

2016-06-20 begärde Älvsjö stadsdelsnämnd polishandräckning mot bakgrund av att det fanns en stark oro för Z:s och boendepersonalens säkerhet. Z. hamnade i konflikt med boendepersonalen och valde att använda fysiskt våld. Händelsen skapade en hotfull situation där Z:s sociala uppträdande kunde ses som en fara för sig själv och andra. Situationen eskalerade till den nivån att personal på boendet var rädda att agera på egen hand.

Nämnden ansåg, efter kontakt med boendepersonal, att det fanns en stor risk att Z. kunde utgöra fara för sig själv eller andra i och med hans agerande. Det fanns även en stark oro över att situationen skulle eskalera, mot bakgrund av att Z. tidigare hade varit hotfull. Grund för nämndens beslut för omedelbart omhändertagande och agerande var därmed i första hand att säkerställa att Z. och personal på boendet inte far illa och sågs som en akut säkerhetsåtgärd. Att Z. vägrade att flytta från boendet har därför inte varit avgörande i bedömningen.

I efterhand kan nämnden konstatera att beskrivningen i handräckningsbegäran inte tydliggjordes tillräckligt för att klargöra ovanstående grund till beslutet att omhänderta Z.

I ett beslut den 30 mars 2017 anförde *JO Holgersson* följande.

Rättslig reglering

Allmänt om LVU

Insatser inom socialtjänsten för barn och ungdomar ska göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453). Under vissa förutsättningar kan barn och ungdomar ges vård utan samtycke med stöd av LVU.

Den unge ska ges vård med stöd av LVU om det är fråga om någon av de situationer som anges i 2 § (brister i barnets hemmiljö) eller 3 § (den unges eget beteende) LVU, och det kan antas att behövlig vård inte kan ges den unge med samtycke av den eller dem som har vårdnaden om honom eller henne och, när den unge har fyllt 15 år, av honom eller henne själv (1 § LVU).

Beslut om vård med stöd av LVU fattas av förvaltningsrätten efter en ansökan av socialnämnden (4 § LVU). Socialnämnden får under vissa förutsättningar besluta att den unge omedelbart ska omhändertas i väntan på rättens prövning av frågan om vård (6 § LVU).

Vård enligt LVU på grund av den unges eget beteende

Vård ska beslutas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende (3 § LVU).

En så allvarlig åtgärd som tvångsomhändertagande får inte vidtas utan tungt vägande skäl. Vård enligt LVU på grund av den unges eget beteende kräver att det finns en påtaglig risk för skada genom något av de förhållanden som anges i bestämmelsen. Det innebär att det måste finnas klara och konkreta omständigheter som ger stöd för att det finns en risk för skada. Subjektiva antaganden om risk för skada är inte tillräckligt (prop. 1989/90:28 s. 62 och 63).

Vidare är det bara den unges eget vårdbehov som får ligga till grund för ett beslut om vård. Intresset av att skydda omgivningen eller skyddet för den unges familj är inte i sig tillräckliga skäl för vård enligt LVU. Inte heller får ovidkommande omständigheter såsom allmänna samhällsvärderingar ligga till grund för ett tvångsomhändertagande (jämför prop. 1979/80:1 Del A s. 583, prop. 1989/90:28 s. 63, SOU 2015:71 s. 359 och Socialstyrelsens allmänna råd om tillämpningen av lagen [1990:52] med särskilda bestämmelser om vård av unga, SOSFS 1997:15 s. 45).

Med brottslig verksamhet avses inte rena bagatellförseelser och inte heller enstaka andra brott som inte är av allvarlig art. Först vid en brottslighet som ger uttryck för en sådan bristande anpassning till samhällslivet att det kan sägas finnas ett vård- och behandlingsbehov kan det bli fråga om vård med stöd av LVU (prop. 1979/80:1 s. 583 och prop. 1989/90:28 s. 108).

Med socialt nedbrytande beteende i 3 § LVU menas att den unge betar sig på ett sätt som avviker från samhällets grundläggande normer och som innebär en påtaglig risk för den unges hälsa eller utveckling. Som exempel på sådant beteende anges att den unge begår något eller några enstaka allvarliga brott utan att man för den skull kan tala om brottslig verksamhet. Det kan också vara fråga om att den unge mer än tillfälligt vistas i en s.k. knarkkvarter eller någon annan missbruksmiljö eller att den unge prostituerar sig eller uppträder på en sexklubb (prop. 1989/90:28 s. 66, 67 och s. 109).

Högsta förvaltningsdomstolen har i ett avgörande uttalat att även andra situationer än de som nämns i förarbetena kan falla under uttrycket socialt nedbrytande beteende (RÅ 2000 ref. 33). I avgörandet HFD 2015 ref. 7 konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen att ett obetänksamt handlande av en ung människa inte var ett sådant socialt nedbrytande beteende som avses i LVU.

Vid prövningen av om förutsättningar för vård är uppfyllda ska en sammantagen bedömning göras av de olika beteenden som den unge visar upp (jämför RÅ 84 2:31 och RÅ 2000 ref. 33).

Omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU

Socialnämnden får besluta att den som är under 20 år omedelbart ska omhändertas om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av lagen och det inte går att avvakta rättens beslut om vård med hänsyn till risken för den unges hälsa eller utveckling eller till att den fortsatta utredningen allvarligt kan försvåras eller vidare åtgärder hindras. Om det inte går att avvakta socialnämndens beslut om omhändertagande, får nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har utsett besluta om omhändertagande (6 § LVU).

Båda de nämnda förutsättningarna måste vara uppfyllda. Eftersom ett omedelbart omhändertagande är en tillfällig åtgärd är det naturligt att man måste göra en preliminär bedömning av om LVU är tillämplig. Vid den bedömningen ska det framstå som sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av LVU. Det ligger i sakens natur att ett fullständigt beslutsunderlag inte finns i situationer där ett omedelbart omhändertagande blir aktuellt (Socialstyrelsens

allmänna råd om tillämpningen av lagen [1990:52] med särskilda bestämmelser om vård av unga, SOSFS 1997:15 s. 43 och 44).

Det finns inte någon bestämmelse i LVU om hur ett beslut om omedelbart omhändertagande ska utformas. Det bör dock framgå av beslutet om det grundar sig på omständigheter som anges i 2 § och/eller 3 § LVU (jämför prop. 1979/80:1 Del A s. 590 och SOU 2015:71 s. 361, 362 och 1 037).

Polismyndigheten ska på begäran av bl.a. socialnämnden eller någon ledamot eller tjänsteman som nämnden har utsett hjälpa till att genomföra ett beslut om vård eller omhändertagande med stöd av LVU (43 § LVU).

Bedömning

Dokumentationen i ärendet om Z.M. ger intryck av att beslutet om omedelbart omhändertagande fattades för att tillgodose nämndens önskemål om att Z.M. skulle flytta till ett nytt boende och för att få Polismyndighetens hjälp med att genomföra åtgärden.

I remissvaret har nämnden uppgett att avgörande för beslutet var att Z.M. hamnade i en konflikt med boendepersonal där han använde fysiskt våld och att Z.M:s uppträdande utgjorde en fara för honom själv och andra. Grunden för nämndens beslut om omhändertagande var därmed i första hand att säkerställa att Z.M. och personal på boendet där han vistades inte för illa och sågs som en akut säkerhetsåtgärd.

Mot bakgrund av det som har kommit fram i utredningen har jag inte underlag för att hävda att beslutet om omhändertagande av Z.M. enbart fattades i syfte att tillgodose nämndens önskemål om att flytta honom till ett annat boende. Frågan är dock om de omständigheter som nämnden har hänvisat till var sådana att det fanns skäl för ett ingripande med stöd av 6 § LVU.

Z.M:s agerande som föregick beslutet om omhändertagande var enligt nämnden att han hade hamnat i en konflikt med personal på boendet där han vistades. Han hade uppträtt hotfullt och använt våld, och personalen vågade inte agera på egen hand.

Ett beslut om omedelbart omhändertagande ska grundas på att det finns sannolika skäl för att den unge behöver vård enligt LVU. Det måste alltså på goda grunder kunna antas att vård enligt LVU är nödvändig. Det som nämnden har anfört om de omständigheter som gjorde beslutet om omhändertagande av Z.M. nödvändigt kan inte uppfattas på annat sätt än att nämnden ansåg att ingripandet motiverades av Z.M:s eget beteende, dvs. att omhändertagandet grundades på sådana förhållanden som avses i 3 § LVU.

För att Z.M. skulle kunna ges vård med anledning av sitt eget beteende krävdes alltså att han utsatte sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende. Endast Z.M:s eget vårdbehov kunde ligga till grund för ett tvångsomhändertagande av honom. Hänsyn till boendepersonalens säkerhet kunde alltså inte utan vidare tas med i bedömningen.

Det har inte påståtts att Z.M. skulle ha missbrukat beroendeframkallande medel. Agerandet från Z.M. utgjorde inte heller sådan brottslig verksamhet som avses i 3 § LVU. Det framstår vidare som uteslutet att uppträdandet från

Z.M:s sida som ledde till beslutet om omhändertagande skulle kunna betecknas som ett sådant socialt nedbrytande beteende som avses i bestämmelsen. Utifrån det som nämnden har redovisat i sitt remissvar finns det enligt min mening inte underlag för antagandet att det var sannolikt att Z.M. behövde ges vård enligt LVU. Det fanns alltså inte förutsättningar att fatta ett beslut om omedelbart omhändertagande av honom.

Av beslutet om omedelbart omhändertagande framgick inte om Z.M. var omhändertagen på grund av sådana omständigheter som anges i 2 § LVU (brister i hemmiljön) och/eller 3 § LVU (den unges eget beteende). Ett beslut om omedelbart omhändertagande är en mycket ingripande åtgärd. Det får därför inte råda någon tvekan om grunden för ett sådant beslut. Utformningen av beslutet var bristfällig eftersom det inte gick att läsa ut av beslutet vilken som var grunden för omhändertagandet. För bristerna förtjänar stadsdelsnämnden kritik.

Med de kritiska uttalanden som jag har gjort avslutas ärendet.

Uppföljning av platssituationen vid Statens institutionsstyrelses särskilda ungdomshem och LVM-hem

(Dnr 1896-2017)

Beslutet i korthet: JO:s utredning visar att platssituationen vid de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen har varit ansträngd under en längre tid. JO uttalar i beslutet att det är mycket oroväckande att situationen fortfarande är problematisk, särskilt när det gäller möjligheterna för Statens institutionsstyrelse (SiS) att snabbt kunna bereda ungdomar plats vid de särskilda ungdomshemmen. JO ser dock positivt på att SiS prioriterar frågan och arbetar aktivt på flera plan för att komma till rätta med problemen. JO vidtar endast den ytterligare åtgärden att en kopia av beslutet skickas till Socialdepartementet för kännedom.

Bakgrund

JO har tidigare uppmärksammat att SiS har haft problem med att utan dröjsmål anvisa plats vid de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen (se bl.a. JO 2015/16 s. 434, dnr 260-2015 m.fl.). Utredningen i det ärendet visade att SiS, trots stora ansträngningar, inte kunde tillgodose kommunernas behov av platser. SiS lämnade i januari 2016 en redovisning till JO av hur situationen såg ut då.

Initiativ

JO Holgersson ansåg att det fanns skäl att på nytt undersöka hur SiS lyckas tillhandahålla plats vid de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen. SiS anmodades därför under våren 2017 att lämna in en redovisning av vilka åtgärder som myndigheten, sedan den senaste uppföljningen, hade vidtagit för att

möta efterfrågan samt en redogörelse för hur situationen hade utvecklats sedan dess.

Utredning

I en skrivelse daterad den 2 maj 2017 anförde SiS bl.a. följande (de bilagor som SiS hänvisade till är här uteslutna):

Inledning

SiS har gett myndighetens planeringsdirektör och samtliga verksamhetsdirektörer för ungdomsvård samt missbruksvård tillfälle att yttra sig inför redovisningen. Uppgifter har även inhämtats från Placeringsenheten. Ytterligare underlag har utgjorts av årsredovisningen 2016 och verksamhetsplanen 2017.

Efterfrågan och tillgång på platser

Fortsatt ökad efterfrågan

Från redovisningen till JO i januari 2016 till årets slut fortsatte efterfrågan på platser inom ungdomsvården att öka. Den ökade efterfrågan återspeglas i antalet fakturerade vårddygn, som var 5 procent fler jämfört med 2015. Inom akuttjänsten fakturerades 16 procent fler vårddygn än föregående år.

Den höga efterfrågan berodde bl.a. på den fortsatta ökningen av antalet ensamkommande barn. Under 2016 tog SiS emot 269 barn och ungdomar med bakgrund som ensamkommande jämfört med 221 föregående år. Även antalet ungdomar som verkställde slutna ungdomsvård ökade mycket kraftigt. Dessa verkställigheter har fördubblats på ett par år. I absoluta tal är antalet verkställigheter av slutna ungdomsvård få i förhållande till ungdomar placerade enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga men i ett redan mycket ansträngt läge så utgör ökningen en ytterligare påfrestning på myndighetens kapacitet.

År 2016 var det en mindre andel pojkar som placerades på akutavdelning som fick en plats omedelbart jämfört med 2015. Andelen som fick plats inom en vecka minskade också. Andelen flickor som fick plats omedelbart ökade däremot, liksom andelen flickor som fick plats inom en vecka. Sedan mars 2017 har det funnits en kö till akutplatser som varierat mellan 35 och 50 ungdomar, varav en eller två har varit flickor. I dag är det 34 pojkar som väntar på akutplats.

Inom missbruksvården låg efterfrågan kvar på en hög nivå under 2016, även om den var något lägre än 2015. En oväntad nedgång under våren 2016 gjorde dock att beläggningen sjönk tillfälligt.

SiS hade svårt att tillhandahålla plats omgående inom missbruksvården under 2016, framförallt för män. Utbudet av platser motsvarade inte efterfrågan och det var periodvis brist på läsbara platser. Under 2017 har det varit kö i perioder på manssidan. Den första kvinnan som behövde vänta på en plats placerades i kö i april 2017. I dagsläget är det ingen kö inom missbruksvården.

Platstillgång

För att möta kommunernas efterfrågan har SiS vidtagit åtgärder för att öka sin kapacitet. Samtidigt har SiS emellertid gått miste om platser av olika skäl, permanent eller tillfälligt.

År 2016 togs en ny institution i bruk, SiS ungdomshem Berga (Berga). Anläggningen hyrs i andra hand av Kriminalvården till och med den 31 decem-

ber 2017 och har kapacitet för 42 platser. I september 2016 begärde SiS förlängning av hyresavtalet. I mars 2017 meddelade Kriminalvården emellertid att avtalet med SiS inte kommer att förlängas. Verksamheten kommer därför att avvecklas. Sannolikt kommer inte någon verksamhet kunna bedrivas efter sommaren då många i personalstyrkan inklusive nyckelfunktioner söker nya arbeten.

Vidare har SiS tvingats ta beslut om att tillfälligt stänga avdelningar vid flera institutioner. En låsbar avdelning vid SiS ungdomshem Långanäs har stängts efter förelägganden från räddningstjänsten om att åtgärda brandskyddet. Dessa och andra nödvändiga åtgärder avseende lokalerna beräknas pågå stora delar av 2017. SiS ungdomshem Lövsta har tvingats stänga flera avdelningar eftersom det inte har gått att garantera de intagnas trygghet och säkerhet samt på grund av personalbrist. Vid SiS ungdomshem Johannisberg har beslut om platsreduktion med fem platser gällt sedan i december 2016 med anledning av att en intagen ungdom har särskilda resursbehov som är ovanligt omfattande.

Vad gäller ungdomsvård norr svarar Tysslinge för den huvudsakliga uppgången av platser, nämligen 41 platser där de sista platserna kommer att kunna tas i bruk under maj månad.

SiS söker nu i hela landet efter tillfälliga lokaler som det skulle vara möjligt att använda i avvaktan på att nybyggda platser står klara under perioden 2019-2020.

Lex Sarah

Sedan den senaste redovisningen till JO har SiS mottagit en rapport enligt lex Sarah som kan ha direkt koppling till platsbristen. Av rapporten framgår att socialtjänsten i Torsby kommun den 22 mars 2017 ansökte om plats vid ett av SiS särskilda ungdomshem. Den 31 mars 2017 meddelade socialtjänsten att den unge hade begått självmord vid ett HVB-hem. Anledningen till att SiS inte anvisade plats omedelbart var att det inte fanns några lediga platser. SiS har anmält händelsen till Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Anmälan kommer att kompletteras med en utredning. Rapport enligt lex Sarah och anmälan till IVO bifogas, se bilaga 1.

Vidtagna och planerade åtgärder

Lokaler

Kommunernas efterfrågan är störst på låsbara platser. Sådana platser ställer särskilda krav på utformningen av lokalerna. Tillgången på befintliga lokaler som kan leva upp till kraven är ytterst begränsad vilket försvårar möjligheterna att snabbt skapa nya platser. SiS redogör nedan för vilka åtgärder som för närvarande vidtas för att öka kapaciteten.

För det första är målet att maximalt utnyttja de lokaler som finns inom verksamheten. SiS har t.ex. inrättat boenderum i lokaler som tidigare använts som kontor eller samtalsrum. En paviljong med 6-7 platser vid SiS ungdomshem Nereby kommer vidare att tas i bruk till hösten.

För det andra ser SiS över möjligheterna att hyra lokaler som uppfyller myndighetens krav. SiS har både på egen hand och med externt stöd sökt efter lämpliga objekt på marknaden. Det har resulterat i att SiS har kunnat starta verksamhet i två tidigare kriminalvårdsanläggningar. Åren 2015-2017 har SiS på det sättet hittills skapat 136 nya platser, vilket är en ökning med 14 procent.

För det tredje planeras ett antal ny- och ombyggnationer i syfte att öka platsantalet. Nyproduktioner har påbörjats vid SiS ungdomshem Ljungskog och startar inom kort vid SiS ungdomshem Råby. Under hösten 2017 ska nyproduktioner även påbörjas vid SiS ungdomshem Ljungbacken och

SiS ungdomshem Margretelund. Inom missbruksvården pågår ombyggnationer vid SiS LVM-hem Gudhemsgården och SiS LVM-hem Hessleby.

En ekonomisk förutsättning för ny- och ombyggnationer är att SiS ges möjlighet att teckna hyresavtal som har en längre avtalstid än sex år. Skälet till det är att fastighetsägaren kan skriva av stora investeringar som görs under avtalstiden. Långa avtal måste emellertid godkännas av regeringen och just nu är många avtal under beredning. För att själva byggnationen ska kunna påbörjas så snabbt som möjligt efter beslut från regeringen har SiS under tiden vidtagit ett antal åtgärder kring t.ex. bygglovsansökningar, i samarbete med fastighetsägaren.

Den planerade utvecklingen av antalet platser fram till 2020 framgår av bifogad tabell, se bilaga 2. Vidare biläggs, bilaga 3, projektplanen för total nyproduktion av platser under 2015-2018, där arbetet med nyproduktion redovisas mera i detalj.

Genomströmning

Den låga andelen pojkar som under 2016 togs emot för en akutplacering omedelbart berodde inte bara på hög efterfrågan utan också på bristande genomströmning, dvs. att SiS platser till viss del var upptagna av ungdomar där syftet med vården redan hade uppfyllts. SiS har emellertid inte behörighet att skriva ut dessa ungdomar från vård. Det beslutet tas av kommunen. Ungdomar kan således behöva vara kvar på en institution i avvaktan på en annan placering inom eller utanför SiS. Myndigheten kommer att fortsätta arbeta för en ökad genomströmning med hjälp av interna vårdkedjor och tidig planering för utskrivning i samarbete med socialtjänsten.

Personal

Den akuta bristen på utbildad arbetskraft inom den sociala sektorn har påverkat SiS möjligheter att bemanna institutioner med behörig personal, vilket även påverkar möjligheterna att utöka antalet platser. Därför fattade SiS i oktober 2016 beslut om att möjliggöra avsteg från gällande riktlinjer om fastställda kompetenskrav för befattningen behandlingsassistent. Beslutet gäller fram till oktober 2017, se bilaga 4.

Samverkan

SiS har i olika sammanhang, bl.a. inom ramen för den s.k. LVU-utredningen (SOU 2015:71), lyft frågan om samverkan mellan SiS och psykiatrin. Det är SiS erfarenhet att psykiatrin ibland har svårt att svara upp mot de särskilda resursbehov som kan finnas hos en enskild individ. Detta kan i sin tur få direkta konsekvenser för SiS kapacitet eftersom flera platser kan behöva stängas för att kunna ge en enskild ungdom en trygg och säker vård. SiS välkomnar därför att Socialstyrelsen har fått i uppdrag att utreda förutsättningar och former för en mer integrerad och specialiserad dygnsvård som kan möta behoven såväl av vård med stöd av LVU som av hälso- och sjukvård och ser fram emot att kunna bidra i detta arbete.

Sammanfattande kommentarer

SiS ser inga tecken på att den redan unikt höga efterfrågan, som bl.a. hänger samman med flyktingsituationen, kommer att minska under 2017. Därför har SiS fortsatt fullt fokus på att öka myndighetens kapacitet. Det är av högsta prioritet för SiS att myndigheten vid en ansökan från socialtjänsten omedelbart ska kunna anvisa plats, oavsett kön, ålder eller vårdbehov. Utökningen av SiS kapacitet ska framförallt ske genom ett fokuserat arbete med att utnyttja befintliga lokaler på bästa sätt, att söka

efter lämpliga alternativa lokaler och att genomföra om- och nybyggnationer. SiS kommer även att fortsätta sitt arbete med att främja en bättre genomströmning i verksamheten.

I ett beslut den 9 juni 2017 anförde *JO Holgersson* följande.

Bedömning

Av den redogörelse som SiS nu har lämnat kan jag konstatera att kommunernas efterfrågan på platser vid de särskilda ungdomshemmen har fortsatt att öka sedan JO:s uppföljning i januari 2016. Detta har inneburit fortsatta svårigheter för SiS när det gäller möjligheterna att omedelbart kunna anvisa plats vid de särskilda ungdomshemmen. Av redogörelsen framgår att svårigheterna har varit störst i fråga om pojkar som ska placeras. Platssituationen har även varit ansträngd vid LVM-hemmen sedan JO:s förra uppföljning. För närvarande är det dock inte någon kö inom missbruksvården.

Jag kan konstatera att platssituationen vid de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen har varit ansträngd under en längre tid även om förhållandena har varierat något. Att situationen fortfarande är problematisk, särskilt när det gäller möjligheterna för SiS att snabbt kunna bereda ungdomar plats vid de särskilda ungdomshemmen, är mycket oroväckande. Om ett omedelbart vårdbehov inte tillgodoses kan allvarliga konsekvenser uppstå för den vårdbehövande. SiS:s redogörelse visar också att bristen på platser vid de särskilda ungdomshemmen fick allvarliga följder i ett enskilt fall.

SiS har redogjort för vilka åtgärder som har vidtagits och som planeras för att situationen ska förbättras. Det finns en medvetenhet kring problematiken och det pågår ett aktivt arbete när det t.ex. gäller att utöka antalet platser genom bl.a. ny- och ombyggnationer. Även om situationen vid de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen är oroväckande ser jag positivt på att SiS prioriterar frågan och arbetar på flera plan för att komma till rätta med problemen. Jag anser att det för närvarande inte finns skäl att vidta några ytterligare åtgärder eller göra några ytterligare uttalanden i saken än att skicka en kopia av beslutet till Socialdepartementet för kännedom.

En familjerättssekreterare som skulle höras som vittne i en vårdnadstvist talade med barnet före domstolens huvudförhandling; fråga om hon före förhandlingen borde ha informerat båda vårdnadshavarna om vad som hade kommit fram vid samtalet

(Dnr 5044-2015)

Beslutet i korthet: På uppdrag av tingsrätten i en vårdnads- och umgänges- tvist lämnade socialtjänsten (familjerätten) in två yttranden till tingsrätten. Yttrandena innehöll redogörelser för två samtal som hade förts med barnet som då var 13 år. Familjerättssekreteraren kallades därefter till tingsrätten för att höras som vittne vid huvudförhandlingen. För att förvissa sig om att barnet stod fast vid de uppgifter som han tidigare hade lämnat hade familjerättssekreteraren ett tredje samtal med barnet före huvudförhandlingen. Samtalet ägde rum hemma hos modern. Barnets far fick inte kännedom om samtalet förrän vid huvudförhandlingen.

JO konstaterar att barnet hade uppnått en sådan ålder och mognad att han själv kunde bestämma om han ville samtala med socialtjänsten. Det var därför inte nödvändigt att få faderns samtycke till samtalet. Det är dock viktigt att en tjänsteman agerar på ett sådant sätt att inte den ena parten uppfattar tjänstemannen som partisk. Om den ena vårdnadshavaren först vid huvudförhandlingen får information om att ett nytt samtal med barnet har ägt rum finns det en risk för att föräldern ifrågasätter tjänstemannens opartiskhet och att förtroendet skadas. Familjerättssekreteraren borde därför ha informerat fadern före huvudförhandlingen om vad som hade kommit fram vid samtalet med barnet.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade Ulf och Marianne W. på omsorgs- och socialförvaltningen (familjerätten) i Mjölby kommun. De uppgav bl.a. följande:

Ulf W. har en son, L., som är född 2001. Under våren 2014 inledde L:s mor en vårdnadstvist i domstol. Inför en muntlig förberedelse hämtade tingsrätten in s.k. snabbupplysningar från socialtjänsten. Inom ramen för snabbupplysningarna förde familjerättssekreteraren ett samtal med L. den 2 juni 2014. Familjerättssekreteraren hade därefter ytterligare ett samtal med L. den 4 september 2014, även detta på uppdrag av tingsrätten. Inför huvudförhandlingen samtalade familjerättssekreteraren en tredje gång med L. Detta skedde på eget initiativ, utan att tingsrätten hade begärt det. Det tredje samtalet fördes den 10 november 2014 i sonens hem. Ulf W. fick, trots att han är vårdnadshavare för L., inte någon information om detta samtal. Inte heller tingsrätten eller Ulf W:s ombud kände till samtalet. Det var först under vittnesförhöret med familjerättssekreteraren, som skedde under huvudförhandlingen den 17 november 2014, som de fick vetskap om samtalet. L:s mor var den ende som kände till samtalet. Familjerättssekreteraren har under hela processen varit partisk och tagit ställning för modern.

Till anmälan bifogade Ulf och Marianne W. ett antal handlingar, bl.a. familjerättens yttranden till tingsrätten.

Utredning

Inledningsvis hämtades journalanteckningarna om L. för tiden maj–november 2014 in. JO hämtade även in vissa handlingar från tingsrätten.

JO begärde därefter att Omsorgs- och socialnämnden i Mjölby kommun skulle yttra sig över det som Ulf och Marianne W. hade uppgett i sin anmälan om att samtal hade skett med L. i november 2014. Nämnden skulle yttra sig över om det hade funnits rättsligt stöd för detta samtal och om det varit lämpligt att hålla samtalet.

Nämnden anförde i ett remissvar bl.a. följande:

Redogörelse för handläggningen

Föreläggande från Linköpings tingsrätt ankom till Mjölby kommun den 1 september 2014, med beställning om kompletterande skriftligt yttrande gällande L. uttryckliga inställning rörande boende inkluderande växelvis boende och umgänge. Det kompletterande yttrandet skulle inkomma till tingsrätten senast den 15 september 2014.

Familjerättssekreterare Gudrun Carlström tog kontakt med L., som själv fick önska var samtalet skulle äga rum. L. önskade att samtalet skulle ske i hemmet hos modern. L. var vid tillfället 13 år och 6 månader. Gudrun Carlströms bedömning var att L. under samtalet var lugn och samlad. Samtalet sammanfattades av Gudrun Carlström och yttrandet sändes till tingsrätten efter genomläsning och godkännande av L.

Den 28 oktober 2014 inkommer kallelse till tingsrätten. Föräldrarna har begärt att Gudrun Carlström ska vittna. Gudrun Carlström kontaktar L. ånyo utifrån detta. Samtalet finns återgivet i journal anteckning daterad den 17 november 2014. L. säger i samtalet att han önskar att själv få komma till förhandlingen och prata i egen sak. Gudrun Carlström vidarebefordrade hans önskan till tingsrätten som dock inte fann det lämpligt.

L. uttrycker stark önskan om att hans åsikt i frågan framförs, L. säger "du måste lova att berätta för domstolen att jag inte ska ha något papper på att jag ska träffa pappa, för jag vet att det ska bestämmas. Jag vill bestämma själv om jag ska träffa pappa eller inte. Det är ju mig det handlar om".

Dagen före tingsrättens förhandling kontaktade Gudrun Carlström L. på skolan, enligt tidigare överenskommelse. Syftet med kontakten var att L. skulle ges möjlighet att göra tillägg eller ta tillbaka de uppgifter som Gudrun Carlström skulle framföra vid förhandlingen.

Gudrun Carlström redovisade pojkens inställning. I det skriftliga yttrandet ingivet till tingsrätten, daterat den 15 september 2014, finns inget förslag till beslut, vilket Ulf W. hänvisar till i sitt klagomål.

Bedömning

Det är undertecknads bedömning att Gudrun Carlström haft ett tydligt strukturerat barnperspektiv i sin handläggning, i sin kontakt med L. och i sitt yttrande. Handläggningen har skett utifrån socialstyrelsens föreskrifter.

Av 6 kap 2a, första stycket Föräldrabalken, framgår att barnets bästa ska vara avgörande för alla beslut om vårdnad, boende och umgänge. Av tredje stycket i bestämmelserna framgår att hänsyn ska tas till barnets vilja med beaktande av ålder och mognad.

L. är vid tingsrättens begäran den 1 september 13 år och 6 månader. Gudrun Carlström gör bedömningen att han är adekvat och mogen för sin ålder. Hon träffar honom enskilt för samtal. L. är väl insatt i omständligheterna kring mötet med Gudrun, utifrån tingsrättens begäran om komplettering. L. gavs under samtalet tillfälle att berätta om sin situation och fick möjlighet att framföra sin åsikt. Gudrun Carlström återkopplade vid flera tillfällen både under samtalet, efter att samtalet sammanställts i skrift och inför förhandlingen för att säkerställa att uppgifterna hon lämnat rörande L. uppfattats rätt.

Det är undertecknads bedömning att någon jävssituation inte föreligger.

Utifrån ovanstående redogörelse för handläggning, är det undertecknads bedömning att omsorgs- och socialförvaltningen följt bestämmelser och lagrum i aktuell fråga. Ärendet är korrekt handlagt med barnets bästa i fokus.

Ulf och Marianne W. yttrade sig över remissvaret och anförde bl.a. följande: Det fanns inte några indikationer på att L. skulle ha ändrat sin inställning efter samtalet i september 2014. Det var därför mycket märkligt att familjerättssekreteraren, på eget initiativ, förde ett nytt samtal med L. en vecka före huvudförhandlingen. L:s mor hade tillgång till yttrandet flera dagar före huvudförhandlingen medan Ulf W. inte ens visste om att samtalet hade ägt rum. Det blev pinsamt under huvudförhandlingen när familjerättssekreteraren frågade om domstolen ville ta del av det nedskrivna samtalet som hade ägt rum en vecka före huvudförhandlingen. Familjerättssekreterarens agerande visade på hennes engagemang för motparten och att hon hade valt sida redan från början.

I ett beslut den 12 december 2016 anförde *JO Holgersson* följande.

Bedömning

Av utredningen framgår inledningsvis följande: Den 22 maj 2014 fick familjerätten en begäran från tingsrätten om att lämna upplysningar enligt 6 kap. 20 § föräldrabalken. Samtal med vårdnadshavarna och L. ägde rum och de s.k. snabbupplysningarna lämnades till tingsrätten i början av juni 2014. I början av september inkom en begäran från tingsrätten om ett kompletterande yttrande om L:s uttryckliga inställning till boende och umgänge. Ett nytt samtal med L. ägde rum den 4 september 2014 och en sammanfattning av samtalet lämnades därefter till tingsrätten. Den 28 oktober 2014 fick familjerättssekreteraren en kallelse till tingsrätten för att höras som vittne vid huvudförhandlingen den 17 november 2014. Familjerättssekreteraren skrev då till L. och bad att få träffa honom ytterligare en gång. Av journalen framgår att familjerättssekreteraren besökte L. i hemmet och samtalade med honom den 10 november. Det framgår även av journalen att hon ringde till skolan den 17 november, före huvudförhandlingen, för att höra om L. hade läst redogörelsen från samtalet och om han hade något ytterligare att tillägga.

Ulf och Marianne W. har klagat på socialtjänstens (familjerättens) handläggning i flera avseenden. Jag har dock begränsat min granskning till att gälla det samtal som ägde rum med L. i november 2014.

Domstolen har en skyldighet att se till att frågor om vårdnad, boende och umgänge blir utredda på ett lämpligt sätt. Domstolen kan ge i uppdrag till socialnämnden att verkställa en utredning och rätten får fastställa riktlinjer för utredningen. Om det inte är olämpligt ska den som verkställer utredningen försöka klarlägga barnets inställning och redovisa den för rätten samt lämna förslag till beslut (6 kap. 19 § föräldrabalken). Innan en domstol fattar ett s.k. interimistiskt beslut om vårdnad, boende eller umgänge kan domstolen inhämta upplysningar från socialnämnden i frågan (s.k. snabbupplysningar). Innan socialnämnden lämnar upplysningar ska den, om det är lämpligt, höra föräldrarna och barnet (6 kap. 20 § föräldrabalken).

På begäran av tingsrätten lämnade socialtjänsten in snabbupplysningar i juni 2014 och ett kompletterande yttrande i september 2014. Samtalet i november ägde emellertid rum med L. utan att domstolen hade begärt något yttrande från socialnämnden. Av utredningen framgår att samtalet ägde rum mot bakgrund av att familjerättssekreteraren skulle höras som vittne i vårdnadsmålet och att hon ville förvissa sig om att L. stod fast vid de uppgifter som han tidigare hade lämnat.

För att ha samtal med ett barn inom ramen för en utredning om vårdnad, boende och umgänge krävs som regel vårdnadshavarens samtycke (se prop. 2009/10:192 s. 18). Om ett barn har uppnått den ålder och mognad som krävs för att själv bestämma om sin medverkan, är det emellertid barnet som råder över om något samtal ska äga rum. Barnets medgivande är då en både nödvändig och tillräcklig förutsättning. Det innebär i sin tur att vårdnadshavarens samtycke till samtalet inte behöver hämtas in (prop. 2009/10:192 s. 16).

L. var vid tidpunkten för samtalet i november 2014 13 år och nio månader. Familjerättssekreteraren bedömde att L. var adekvat och mogen för sin ålder. Det finns inte skäl för mig att ifrågasätta den bedömningen och L. har mot den bakgrunden själv kunnat bestämma om han velat medverka i utredningen och samtala med socialtjänsten. Det finns därför inte skäl för mig att kritisera socialtjänsten för att ha samtalat med L. utan att dessförinnan hämta in Ulf W:s samtycke.

Även om det inte var nödvändigt att hämta in Ulf W:s samtycke till samtalet borde familjerättssekreteraren före domstolsförhandlingen ha informerat Ulf W. om att hon hade träffat L. ytterligare en gång och om vad som hade kommit fram vid samtalet. Samtalet med L. fördes hemma hos modern där L. bodde och modern har, som jag har uppfattat saken, känt till familjerättssekreterarens samtal med L. den 10 november 2014. Ulf W. fick däremot kännedom om samtalet först vid huvudförhandlingen den 17 november 2014 när familjerättssekreteraren hördes som vittne och berättade vad L. hade sagt inför förhandlingen.

L. hade i tidigare samtal uppgett att han själv ville höras inför domstolen och att han tyckte att det var viktigt att familjerättssekreteraren förde fram hans ståndpunkt. Det finns inte skäl för mig att tro att familjerättssekreteraren hade något annat syfte än att, så utförligt som möjligt, framföra L:s åsikt och inställning i de frågor som skulle behandlas i domstolen. Det är dock viktigt att en tjänsteman agerar på ett sådant sätt att den ena parten inte uppfattar tjänsteman-

nen som partisk. Om den ena vårdnadshavaren, som i detta fall, först vid huvudförhandlingen får information om att ett nytt samtal med barnet har ägt rum finns det naturligtvis en risk för att föräldern ifrågasätter tjänstemannens opartiskhet och att förtroendet skadas. Handläggaren förtjänar därför kritik för att ha brustit i att informera Ulf W. om samtalet.

Det som Ulf och Marianne W. har uppgett i övrigt leder inte till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Stöd och service till vissa funktionshindrade

En kommunal nämnd har utan rättslig grund fattat beslut om att lägga ner utredningar om insatser enligt LSS i stället för att pröva en ansökan i sak

(Dnr 2130-2015)

Beslutet i korthet: I en anmälan till JO framfördes klagomål mot att Omsorgsnämnden i Södertälje kommun inte hade prövat en ansökan om insatser enligt LSS i sak. I stället hade nämnden fattat ett beslut om att lägga ner samtliga utredningar om den enskildes rätt till sökta insatser med motiveringen att det saknades underlag som styrkte att den enskilde tillhörde personkretsen enligt LSS.

I ärendet gör JO uttalanden om under vilka förhållanden en myndighet kan avstå från en sakprövning respektive när den har en skyldighet att ta ställning till en ansökan i sak.

I beslutet uttalar JO att det i LSS saknas uttryckliga krav på att den enskilde måste lämna in några handlingar i samband med en ansökan. Enbart den omständigheten att det inte finns tillräckligt underlag för att kunna bevilja en ansökan kan därför inte vara skäl för att låta bli att ta ställning till en ansökan i sak.

JO konstaterar att omsorgsnämnden saknat rättslig grund för sitt beslut att lägga ner utredningarna. Dessutom konstaterar JO att myndigheten brutit i sin service- och utredningsskyldighet samt att det varit fel att låta bli att kommunicera vissa uppgifter.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 13 april 2015 framförde L.D. klagomål mot Omsorgsnämnden i Södertälje kommun med anledning av myndighetens handläggning av ett ärende om insatser enligt 9 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Ärendet avsåg M.D., som L.D. hade i uppdrag att vara god man för. I sin anmälan uppgav L.D. i huvudsak följande:

Under våren 2014 ansökte M.D. om personlig assistans hos Södertälje kommun. Med anledning av ansökan inledde kommunen en utredning av M.D:s hjälpbehov. Den 17 juli 2014 fattade omsorgsnämnden emellertid beslut om att lägga ner den påbörjade utredningen på grund av att det saknades underlag som styrkte att M.D. tillhörde personkretsen enligt LSS. Genom beslutet att inte slutföra utredningen har omsorgsnämnden fördröjt ett beslut i själva sakfrågan. M.D. har inte heller haft möjlighet att överklaga saken i sig, utan har fått begära att myndigheten ska återuppta utredningen och fatta ett beslut i fråga om rätten till personlig assistans. En kommun ska dock alltid fatta ett beslut efter en ansökan om personlig assistans. Det finns heller inga krav på att man måste lämna in läkarintyg som fastställer att man tillhör personkretsen.

Utredning

Handlingar i ärendet begärdes in och granskades.

Därefter remitterades anmälan till Omsorgsnämnden i Södertälje kommun för yttrande. I sitt remissvar den 17 juli 2015 anförde myndigheten bl.a. följande:

Redogörelse för handläggningen

Nedan följer en redogörelse för handläggningen av ärendet:

2014-03-10: En skriftlig ansökan om personlig assistans, ledsagarservice, kontaktperson, avlösarservice i hemmet och korttidsvistelse utanför hemmet enligt 9 § LSS, inkommer från M.D:s gode man L.D. till myndigheten för äldre och personer med funktionsnedsättning i Södertälje kommun (myndigheten).

2014-04-04: Telefonsamtal mellan LSS-handläggare på myndigheten och en socialsekreterare på Grengårdens rehabiliteringscenter för psykosöppenvård i Södertälje kommun (Grengården).

Telefonsamtalet rör huruvida en utredning som styrker eventuell LSS-personkretstillhörighet för M.D. har gjorts. Socialsekreteraren på Grengården uppger att en utredning pågår men att den tar väldigt lång tid, att M.D. är fruktansvärt blyg och måste vänja sig vid tolk och psykolog. Socialsekreteraren uppger att det är ganska troligt att M.D. har ett förståndshandikapp då hon uppför sig mycket som ett barn. Socialsekreteraren ska undersöka med läkare på Grengården om det finns några övriga intyg som styrker att M.D. har ett funktionshinder som kan berättiga henne till stöd enligt LSS.

2014-04-11: Telefonsamtal mellan LSS-handläggare och socialsekreterare på Grengården, som säger att de måste avvakta med ansökningarna så länge. Psykologutredningen dröjer och socialsekreteraren vet ej när den är klar. De har inget annat underlag och socialsekreteraren säger att de måste vänta tills psykologutredningen är klar och då ansöka om LSS-insatser på nytt.

2014-04-24: Vid en intern ärendedragning inom myndigheten bestäms att utredningarna ska läggas ned då intyg som styrker M.D:s personkretstillhörighet enligt LSS saknas och att M.D. får inkomma med nya ansökningar när psykologutredningen är klar.

2014-07-17: Beslut fattas om att lägga ned samtliga utredningar på grund av att underlag som styrker att M.D. tillhör någon av LSS personkretsar saknas. Beslutet om nedläggning gäller insatserna personlig assistans, ledsagarservice, kontaktperson, avlösarservice i hemmet och korttidsvistelse utanför hemmet, alla enligt 9 § LSS.

2014-08-27: En handling inkommer från M.D:s ombud, vari ombudet begär att utredningarna ska öppnas igen och att ett beslut ska fattas antingen till fördel eller nackdel för M.D. och att beslutet som fattas ska vara överklagbart. Vidare anför ombudet att Försäkringskassan i en utredning daterad den 12 maj 2014 kommit fram till att M.D. tillhör personkrets 1 § p. 1 LSS samt har rätt till personlig assistans om 14,83 timmar per vecka och att nämnden av denna anledning bör komma fram till att M.D. har rätt till personlig assistans.

2014-09-17: Psykologutlåtande från Grengårdens rehabiliteringscenter inkommer till myndigheten.

2014-09-18: Myndigheten bedömer att psykologutlåtandet från Grengårdens rehabiliteringscenter avseende LSS-personkretstillhörighet inte ska godtas eftersom diagnos har ställts via observationer och intervjuer med M.D:s mor och bror.

2014-09-19: Myndigheten skickar skrivelsen som inkom från M.D:s ombud den 27 augusti 2014 vidare till Förvaltningsrätten i Stockholm då myndigheten tolkar skrivelsen som ett överklagande av myndighetens beslut som fattades den 17 juli 2014.

2014-09-22: Information inkommer till myndigheten avseende att Förvaltningsrätten ej fått ta del av överklagandet.

2014-09-23: Överklagandet samt fullmakt faxas till Förvaltningsrätten av LSS-handläggare.

2014-10-02: Telefonsamtal mellan LSS-handläggare och M.D:s ombud. Ombudet frågar hur det gått med begäran om att utredningen om personlig assistans ska återupptas. Handläggaren informerar om att myndigheten tolkat skrivelsen som ett överklagande av myndighetens beslut den 17 juli 2014 och att det därmed skickats vidare till Förvaltningsrätten. Det juridiska ombudet uttrycker att denne uppfattat att beslutet inte var överklagbart. Ombudet informeras också om att myndigheten beslutat att inte godta psykologens utlåtande daterat den 12 juni 2014.

2014-10-15: En ny ansökan om personlig assistans enligt 9 § 2 LSS för M.D. inkommer till myndigheten. Ansökan aktualiseras och utredning inleds.

2014-10-31: Dom från Förvaltningsrätten i Stockholm inkommer. Förvaltningsrätten upphäver kommunens beslut fattat den 17 juli 2014 om att lägga ned utredningarna avseende M.D:s ansökan om insatser enligt LSS och återvisar målet till kommunen för fortsatt handläggning.

2014-10-31: Med anledning av den inkomna domen från Förvaltningsrätten aktualiseras och inleds utredningar gällande ledsagning, kontaktperson, avlösarservice i hemmet och korttidsvistelse utanför hemmet, alla enligt 9 § LSS. Avseende personlig assistans inkom en ny ansökan den 15 oktober 2014, vilken utreds i stället för den tidigare inkomna ansökan om personlig assistans.

2014-11-03: Återkallar M.D:s ombud ansökan om ledsagarservice, kontaktperson, avlösarservice i hemmet och korttidsvistelse utanför hemmet, alla enligt 9 § LSS. Endast ansökan om personlig assistans kvarstår således.

2014-11-03: LSS-handläggaren föreslår en tid för ett möte via mail och ombudet svarar samma datum att M.D:s gode man är bortrest, att man måste avvakta med att boka tid och att ombudet kommer att återkomma.

2014-12-03: Ett möte hålls mellan M.D., M.D:s gode man, tolk, ombud samt handläggare och gruppchef på myndigheten. Myndigheten meddelar vid mötet att man inte godtar ombudets fullmakt varpå mötet avslutades.

2014-12-08: LSS-handläggaren bokar in ett hembesök som sedan ställs in eftersom tolken blir sjuk.

2014-12-10: En ny fullmakt som utvisar ombudets rätt att företräda M.D. inkommer till myndigheten.

2014-12-22: Utredningen sammanställs och sänds för kommunikering till M.D:s ombud. Inga synpunkter inkommer till myndigheten.

2015-01-13: Beslut om att avslå ansökan om personlig assistans fattas, då det bedöms att M.D. inte uppfyller samtliga kriterier för att omfattas av någon av de personkretsar som avses i LSS.

2015-02-05: Överklagande av myndighetens beslut fattat den 13 januari 2015 inkommer till myndigheten.

2015-06-26: Myndigheten fattar ett nytt beslut gällande M.D:s personkretstillhörighet. Beslut fattas om att M.D. tillhör personkrets 1 p. 1 LSS och M.D. beviljas personlig assistans om 14,83 timmar per vecka. Beslutet skickas till förvaltningsrätten.

2015-06-26: Yttrande översänds till förvaltningsrätten.

Nämndens bedömning och synpunkter

Nämndens beslut den 17 juli 2014

Den 17 juli 2014 fattade nämnden beslut om att lägga ned utredning avseende M.D:s ansökningar om personlig assistans, ledsagarservice, kontaktperson, avlösarservice i hemmet och korttidsvistelse utanför hemmet, alla enligt 9 § LSS. Ingen besvärshänvisning skickades med beslutet.

Nämnden vidgår att ett fel begåtts när ett beslut om att lägga ned de aktuella utredningarna fattades i stället för att ett beslut om avslag av M.D:s ansökningar fattades. Vidare vidgår nämnden att man gjort fel som inte lämnat en besvärshänvisning till beslutet. Nämnden beklagar förfarandet i ärendet och att ärendets handläggning till följd härav troligen tagit mer tid i anspråk än vad som annars hade varit behövligt för handläggningen av ansökningarna.

Nämndens sammanfattande bedömning

Nämnden anser sig ha brustit i handläggningen vad avser M.D:s ansökan den 10 mars 2014 om insatser enligt 9 § LSS. Bristerna har bestått i att ett beslut om avslag skulle ha fattats i stället för ett beslut om nedläggning av utredningar och att en överklagandehänvisning skulle ha lämnats till beslutet.

Nämnden har till följd av detta sett över sina rutiner för att säkerställa att den uppkomna situationen inte ska inträffa igen. Vidare anordnas en utbildning i förvaltningsrätt för handläggare till hösten 2015, för att säkerställa att en liknande situation inte ska inträffa igen.

L.D. gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 14 november 2016 anförde *chefsJO Rynning* följande.

Bedömning

Av utredningen framgår att kommunen den 10 mars 2014 tog emot en skriftlig ansökan om personlig assistans, ledsagarservice, kontaktperson, avlösarservice i hemmet och korttidsvistelse utanför hemmet enligt 9 § LSS för M.D. Dessutom framgår det att kommunens handläggare bedömde att ansökan behövde kompletteras med vissa uppgifter för att göra det möjligt att bedöma M.D:s eventuella personkretstillhörighet. Handläggaren inhämtade därför upplysningar från en socialsekreterare om att det just då pågick en psykologutredning som hade dragit ut på tiden och som beräknades pågå ännu en tid. Socialsekreteraren upplyste också om att det i övrigt inte fanns några intyg om att M.D. har ett funktionshinder som skulle kunna berättiga henne till stödinsatser enligt LSS. Enligt remissvaret bestämdes det vid en intern ärendedragning den 24 april 2014 att utredningarna skulle läggas ner på grund av att intyg saknades och att M.D. skulle få återkomma med nya ansökningar när psykologutredningen var klar. Den 17 juli 2014 fattade omsorgsnämnden beslut om att lägga ner samtliga utredningar med motiveringen att underlag saknades som styrkte att M.D. tillhörde personkretsen enligt LSS.

Nämndens åtgärd att inte pröva M.D:s ansökan om insatser och val av formulering i sitt beslut den 17 juli 2014 ger mig anledning att något beröra frågan

om under vilka förhållanden som en myndighet kan skilja ett ärende från sig utan en prövning av själva sakfrågan.

Det kan finnas olika skäl för en myndighet att inte pröva en ansökan i sak, dvs. att inte ta ställning till om den enskilde har rätt till den förmån som ansökan avser.

Ett sådant skäl kan vara att ingen längre begär något beslut i ärendet, t.ex. när en ansökan har återkallats, en sökande har avlidit eller saken av något annat skäl har förlorat aktualitet. I en sådan situation ska myndigheten skriva av ärendet från vidare handläggning.

Ett annat skäl för en myndighet att inte ta ställning i sak kan vara att ansökan är så ofullständig att den helt enkelt inte kan läggas till grund för en sakprövning eller att vissa formella krav inte är uppfyllda. I sådana fall ska myndigheten avvisa ansökan. Av allmänna rättsgrundsatser anses dock följa att myndigheten inte får avvisa en ansökan utan att sökanden först har getts möjlighet att avhjälpa eventuella brister.

Av det anförda följer att en myndighet inte kan välja fritt mellan åtgärderna avvisning och avskrivning när den ska skilja ett ärende från sig utan föregående sakprövning. Myndigheten måste därför också vid valet av beslutsformulering noga göra klart för sig vilka närmare omständigheter som leder till att myndigheten avstår från att pröva en fråga i sak.

Motsatsvis innebär det sagda att en myndighet under andra förhållanden än de som berörs ovan inte kan avstå från en sakprövning utan har en skyldighet att ta ställning till en ansökan. Det gäller även om det av handlingarna kan förutses att ansökan kommer att avslås. I sådana situationer måste dock myndigheten fullgöra sin service- och utredningsskyldighet (4 och 7 §§ förvaltningslagen [1986:223], FL) innan ärendet får avgöras. När det saknas en uppgift som myndigheten behöver för att kunna fatta sitt beslut är myndigheten därför skyldig att medverka till att uppgiften kommer in och/eller påtala behovet av uppgiften.

Någon uttrycklig bestämmelse om hur utredningsansvaret närmare ska fördelas mellan myndighet och enskild part finns inte i FL, men enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer anses myndigheten ha ett ansvar för att dess ärenden blir utredda i den omfattning som behövs i det specifika fallet. Denna s.k. officialprincip kommer också till uttryck i 7 § FL där det anges att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts samt att myndigheten även ska beakta möjligheten att själv hämta in upplysningar och yttranden från andra myndigheter, om sådana behövs.

I sammanhanget bör även nämnas att FL:s bestämmelser om kommunikering (17 § FL) som regel ställer krav på att en sökande ska underrättas och beredas tillfälle att yttra sig över de uppgifter som har tillförts ett ärende av någon annan än honom eller henne själv innan ärendet får avgöras.

Den aktuella ansökan avsåg insatser enligt LSS. I nämnda lag saknas uttryckliga krav på att den enskilde måste lämna in några handlingar i samband med ansökan. Enbart den omständigheten att det inte finns tillräckligt underlag för att kunna bevilja ansökan kan därför inte vara skäl för att låta bli att ta ställning till den i sak.

Omsorgsnämnden har med hänsyn till det anförda saknat rättslig grund för sitt beslut att lägga ner utredningarna i stället för att i ett beslut pröva M.D:s rätt till de sökta insatserna.

Myndigheten har även brustit i sin service- och utredningsskyldighet genom att inte ha informerat M.D. om vilket underlag den ansåg nödvändigt för att kunna bedöma om hon hade rätt till de sökta insatserna och inte heller ha berett henne möjlighet att komma in med kompletteringar innan nämnden fattade sitt slutliga beslut. Uppgifterna från socialsekreteraren om den pågående psykologutredningen och att det saknades andra underlag om M.D:s funktionshinder borde dessutom rätteligen ha kommunicerats (17 § FL).

Jag ser allvarligt på det som har kommit fram. Nämnden ska kritiseras för sin bristfälliga hantering av M.D:s ansökan.

Jag noterar att nämnden vid tidpunkten för sitt yttrande avsåg att genomföra vissa utbildningsinsatser och utgår från att dessa nu har fullföljts och fått avsedd effekt.

Kommunala nämnder har möjlighet att välja antingen ombudet eller huvudmannen som delgivningsmottagare men bör som huvudregel välja ombudet

(Dnr 7218-2015)

Beslutet i korthet: I 15 § delgivningslagen föreskrivs att om den som delges har ett ombud som är behörigt att ta emot handlingen är även ombudet delgivningsmottagare. Om det finns ett behörigt ombud och handlingen lämnas till huvudmannen, bör ombudet enligt samma paragraf underrättas om detta. Omsorgsnämnden i Södertälje kommun hade delgivit huvudmannen ett beslut och skickat en kopia av beslutet till ombudet. Nämnden hade emellertid inte underrättat ombudet om att huvudmannen hade delgivits beslutet, vilket medförde att nämndens beslut inte överklagades i rätt tid. Enligt JO:s uppfattning talar såväl förarbetsuttalanden som syftet med att över huvud taget ha ett ombud för att myndigheter som huvudregel bör välja ombudet som delgivningsmottagare. JO kritiserar inte nämnden för att den valde att delge huvudmannen. Nämnden kan däremot inte undgå kritik för att inte ha underrättat ombudet om delgivningen.

Anmälan

I en anmälan till JO anförde advokaten Jan Jonsson, i egenskap av ombud för G.K., bl.a. följande: Omsorgsnämnden i Södertälje kommun skickade ett beslut med delgivning till G.K. utan att informera honom som ombud om det. G.K. undertecknade delgivningen den 22 september 2015. Själv fick han beslutet den 23 september 2015 och utgick från att besvärstiden började löpa då. Sista dagen för att komma in med överklagande var därmed den 14 oktober 2015. Av faxkvittot från sändningen framgår att kommunen tog emot ett överklagande från honom före midnatt den 14 oktober 2015. Trots detta beslutade

kommunen den 19 oktober 2015 att avvisa överklagandet för att det hade kommit in för sent. Av beslutet framgick att kommunen ansåg att besvärstiden löpte ut den 13 oktober 2015 och att överklagandet hade kommit in den 15 oktober 2015.

Utredning

Ärendet remitterades till Omsorgsnämnden i Södertälje kommun.

I sitt remissvar redogjorde kommunen för handläggningen och uppgav bl.a. att det aktuella överklagandet kom in till kommunen via fax den 14 oktober 2015 och ankomststämplades dagen därpå. Den 19 oktober 2015 beslutade kommunen att avvisa överklagandet. Som skäl för beslutet angavs att överklagandet hade kommit in för sent då det delgavs den 22 september 2015 och skulle ha varit myndigheten tillhanda senast den 13 oktober 2015. Den 23 oktober 2015 kontaktade en sekreterare på Iignes advokatbyrå kommunen och frågade från vilket datum kommunen räknat tidsfristen. Kommunen uppgav att tidsfristen hade räknats från den dag som G.K. delgavs beslutet och att överklagandet skulle ha varit myndigheten tillhanda senast den 13 oktober 2015 för att ha kommit in i rätt tid. Den 11 november 2015 ringde ombudet till handläggaren i ärendet och framförde bl.a. synpunkten att kommunen inte följt vad som stadgas i 15 § delgivningslagen. Handläggaren bad att få återkomma i frågan. Den 12 november 2015 återkom handläggaren till ombudet och meddelade att kommunen stod fast vid sin bedömning. G.K. inkom senare med en begäran om återställande om försutten tid. Kammarrätten återställde den försuttna tiden.

Nämnden gjorde herefter följande bedömning:

Av 15 § delgivningslagen (2010:1932) följer att om den med vilken delgivning ska ske har ett ombud som är behörigt att ta emot handlingen är även ombudet delgivningsmottagare. Finns ett sådant ombud och handlingen lämnas till en delgivningsmottagare enligt 11-14 §§, bör ombudet underrättas om detta. Bestämmelsen om underrättande av ombud beträffande delgivning är således inte tvingande, men ombudet bör enligt det aktuella lagrummet ändå underrättas. Jan Jonsson erhöll förvisso en kopia av beslutet, men nämndens bedömning är ändock att ombudet borde ha underrättats om att G.K. hade blivit delgiven beslutet, vilket inte gjordes. Underlåtenheten att underrätta ombudet om delgivningen utgör enligt nämndens bedömning en brist i handläggningen.

Enligt faxvittot inkom ombudets överklagande till myndigheten den 14 oktober 2015. Överklagandet har dock ankomststämplats först nästpåföljande arbetsdag, det vill säga den 15 oktober. Nämndens bedömning är att handlingen felaktigt betraktades som inkommen den 15 oktober, då handlingen rätteligen inkom till myndigheten den 14 oktober 2015. Nämnden avser att till följd av de inträffade händelserna se över sina rutiner vad gäller delgivning samt när en handling anses inkommen till myndigheten. Utbildning kommer även att hållas för myndighetens personal beträffande dessa frågor. Nämnden beklagar de olägenheter som handläggningen i dessa delar har inneburit för G.K. och dennes ombud.

Advokaten Jan Jonsson gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

Jag har tagit del av Kammarrätten i Stockholms beslut den 28 januari 2016 att återställa den av G.K. försuttna tiden. Av beslutet framgår att det enligt

domstolens mening får antas ha varit underlåtenheten att underrätta G.K:s ombud om delgivningen som medförde att nämndens beslut inte överklagades i rätt tid.

I ett beslut den 1 september 2016 anförde *stf JO Wiklund* följande.

Bedömning

Den som för talan i ett ärende får enligt 9 § förvaltningslagen (1986:223), FL, anlita ombud eller biträde. Den som har ombud ska dock medverka personligen om myndigheten begär det.

Att ombudet får tillgång till handlingarna i ärendet är en förutsättning för att den enskilde ska få det rättsskydd som rätten att anlita ombud syftar till. JO har mot bakgrund av ett sådant resonemang flera gånger uttalat att kommunikation enligt 17 § FL i första hand ska ske med ombudet när det finns ett sådant (se t.ex. JO 1991/92 s. 305).

I delgivningslagen (2010:1932) finns särskilda bestämmelser om vem som är behörig att ta emot en delgivning. Av 11 § framgår att vid delgivning med en fysisk person är han eller hon delgivningsmottagare. Enligt 15 § samma lag är ett ombud som är behörigt att ta emot handlingen också delgivningsmottagare. Finns ett sådant ombud och handlingen lämnas till huvudmannen, bör ombudet enligt sist nämnda paragraf underrättas om detta.

Av delgivningslagen framgår alltså att myndigheten kan välja att delge aningen huvudmannen eller ombudet. Något svar på frågan om vem av dem som bör väljas i första hand ges inte. I förarbetena till 15 § delgivningslagen uttalas dock följande: ”Bestämmelsen innebär emellertid inte att endast ombudet är delgivningsmottagare. Det finns således ett utrymme att välja om handlingen ska lämnas till ombudet eller en person som enligt 11–14 §§ är delgivningsmottagare för den som ska delges [...]. Lämnas handlingen till annan än ombudet bör ombudet underrättas om delgivningen. Det kan ske t.ex. genom att en kopia av föreläggandet skickas till ombudet eller genom en underrättelse per telefon. Ett exempel på när det kan vara motiverat att lämna handlingen till en annan delgivningsmottagare än ombudet är om det framkommit att det föreligger samarbetssvårigheter mellan den som ska delges och ombudet eller om det är oklart om fullmakten har återkallats” (se prop. 2009/10:237 s. 237).

Som JO tidigare framhållit (se JO:s beslut den 23 april 2013, dnr 1057-2012) talar det som anförs i förarbetena ovan för att lagstiftarens avsikt har varit att delgivning, liksom kommunikation enligt 17 § FL, som huvudregel bör ske med ombudet. Denna ståndpunkt stöds även av uttalanden i litteraturen. (Se Hellners m.fl., Förvaltningslagen med kommentarer, 3 uppl., 2010, s. 120 f. och s. 200.)

I det nu aktuella ärendet skickade kommunen sitt beslut med delgivningsbevis till G.K. som undertecknade delgivningen den 22 september 2015. En kopia av beslutet skickades utan delgivning till hans ombud, advokaten Jan Jonsson, som tog emot det den 23 september 2015. Nämnden informerade inte ombudet om att G.K. delgivits beslutet vilket, som Kammarrätten i Stockholm konstaterat i sitt beslut den 28 januari 2016, får antas ha lett till att nämndens beslut inte överklagades i rätt tid.

Mot bakgrund framför allt av vad som sägs i förarbetena till 15 § delgivningslagen och vad som anförts om syftet med att ha ett ombud, är det min uppfattning att myndigheter som huvudregel bör välja ombudet som delgivningsmottagare. Jag finner emellertid inte anledning att uttala någon kritik mot nämnden för att den i stället valde att delge huvudmannen. Nämnden kan dock inte undgå kritik för att inte ha underrättat ombudet om delgivningen.

Avslutningsvis kan tilläggas att jag instämmer i nämndens bedömning att det var fel att betrakta ombudets överklagande som inkommet den 15 oktober 2015.

Utbildning och forskning

Ett universitet lämnade i en undervisningsplan missvisande information om att en begäran om omprövning skulle framställas inom en viss tidsfrist. Texten i undervisningsplanen gav också intryck av att begreppet omprövning endast användes för situationer som avsåg rättelse

(Dnr 7014-2015)

Beslutet i korthet: Enligt undervisningsplanen för kursen rättshistoria vid juridiska institutionen, Stockholms universitet, kunde en student begära omrättning av sin tentamen inom en viss tidsfrist. Omrättning innebar att examinatorn gjorde en ny materiell bedömning av tentamen. Efter tidsfristens utgång kunde studenten begära omprövning som enligt informationen i undervisningsplanen endast gjordes på formella grunder. I en anmälan till JO uppgav en student att universitetet begränsade studenternas rätt till omprövning till att i princip avse rättelse.

JO konstaterar att det inte finns stöd för att ställa upp krav på att en begäran om omprövning ska framställas inom en viss tidsfrist och att texten i undervisningsplanen ger intryck av att begreppet omprövning endast används för situationer som avser rättelse. I beslutet uttalar JO att det finns en risk för att den missvisande informationen kan ha lett till att studenter har avstått från att begära en materiell omprövning efter tidsfristens utgång. Universitetet kan inte undgå kritik för att undervisningsplanen har innehållit felaktigheter i det aktuella avseendet.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade Alfred P. på juridiska institutionen vid Stockholms universitet. Han uppgav bl.a. följande: Under hösten 2015 tenterade han i kursen rättshistoria. Enligt information på kursens webbsida för studenter kan en elev begära omrättning eller omprövning av tentamen. För omrättning gäller en tidsfrist. Efter tidsfristens utgång kan eleven begära omprövning. Enligt informationen omfattar en omprövning endast formella fel. Elevens rätt till omprövning begränsas därmed till att i princip avse rättelse.

Utredning

En föredragande hos JO hämtade in muntliga upplysningar från Milicia Vavan, kursadministratör i rättshistoria, juridiska institutionen vid Stockholms universitet. Sedan hämtades den undervisningsplan som gällde för kursen in. I undervisningsplanen angavs, under rubriken Begäran om omrättning respektive omprövning (s. 18), följande:

Efter varje skrivningstillfälle anordnas en tentamensgenomgång, då examinator redogör för sin rättning av PM respektive salsskrivning. Studenten har möjlighet att inom en angiven tidsfrist, normalt inom sju dagar, begära *omrättning* av sin tentamen, vilket innebär att examinator gör en förnyad materiell bedömning. Motivering av examinatorns bedömning måste särskilt begäras. Efter tidsfristens utgång kan studenten alltid begära en *omprövning*, som då endast görs på formella grunder, d.v.s. examinator utför en själv rättelse om det t.ex. visar sig att poängen är felaktigt hopsummerad.

JO begärde att rektor för Stockholms universitet skulle yttra sig över det som Alfred P. hade anfört om att studenternas rätt till omprövning enligt högskoleförordningen (1993:100) hade begränsats till att i princip avse rättelse.

I ett yttrande anförde rektorn Astrid Söderbergh Widding bl.a. följande (de omnämnda bilagorna har utelämnats):

Yttrande över anmälan mot Stockholms universitet

På kursen Rättshistoria (9 hp) har det avseende promemorian i romersk rätt – i tillägg till reglerna för rättelse och omprövning - införts en möjlighet för studenten att inom en period om två veckor efter att resultatet meddelats begära omrättning av promemorian. Skillnaden mellan en omrättning och omprövning ligger i att studenten vid omrättning får sin promemoria helt rättad på nytt och att betyget till skillnad från vad som gäller vid omprövning kan höjas även om det ursprungliga betyget inte framstår som uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter. Efter det att tvåveckorsfristen har löpt ut kan studenten endast begära omprövning eller rättelse.

I undervisningsplanen till kursen Rättshistoria har texten avseende begreppen omprövning och rättelse erhållit en olycklig utformning (bilaga 1). Där anges att studenten alltid kan begära omprövning och att prövningen då endast görs på formella grunder. Som exempel på detta anges själv rättelse om poängen är felaktigt summerad. Studenten har emellertid alltid rätt till omprövning och för denna finns ingen tidsgräns. Detsamma gäller i fråga om rättelse. För att betyget ska höjas efter tvåveckorsfristen fordras emellertid som ovan anförts att betyget är uppenbart oriktigt. Examinator rättar därmed inte om promemorian från grunden som i fallet med omrättning utan gör en bedömning på grundval av vad studenten har anfört (det bortses då från att examinator självfallet alltid kan göra en själv rättelse).

Trots den bristande formuleringen i undervisningsplanen har bestämmelserna om omprövning inte åsidosatts eller begränsats till att avse rättelse. Detta framgår av e-post till studenten den 15 december 2015 (bilaga 2). Möjligheten till omrättning inom kursen har dock gått utöver skyldigheterna i högskoleförordningen. Studenten har dock även efter tvåveckorsfristen löpt ut inte varit fråntagen möjligheten att begära omprövning eller rättelse. Examinator har också motiverat varför studenten erhållit betyget Ba istället för AB (bilaga 3).

Det förfarande som använts med omrättning inom kursen Rättshistoria saknar enligt universitetets bedömning förvaltningsrättsligt stöd och utgör heller inte praxis inom universitetet. Tillämpningen av "omrättelse" under den aktuella kursen kan möjligen ha visst samband med att det inte är helt klart i vilken utsträckning betygsbeslut kan ändras även i andra fall än där uppenbarhetsrekvisitet i omprövningsbestämmelsen är uppfyllt (se t.ex. Högskoleverkets rapport 2008:36, Rättsaker examination, sid 66-68). Universitetet avser mot bakgrund av det inträffade att se över rutinerna för omprövning och rättelse och kommer att korrigera den omtalade formuleringen i undervisningsplanen.

Alfred P. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 10 januari 2017 anförde *JO Holgersson* följande.

Bedömning

En examinatorns beslut om betyg får inte överklagas (12 kap. 4 § högskoleförordningen jämförd med 2 § i samma kapitel). Det finns dock särskilda regler om omprövning och rättelse av betygsbeslut.

Om en examinator finner att ett beslut om betyg är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning ska han eller hon ändra beslutet, om det kan ske snabbt och enkelt och om det inte innebär att betyget sänks (6 kap. 24 § högskoleförordningen).

När det gäller rättelse av betygsbeslut hänvisas i 6 kap. 23 § högskoleförordningen till 26 § förvaltningslagen (1986:223) där det anges att ett beslut får rättas av den myndighet som har meddelat beslutet om det innehåller en uppenbar oriktighet till följd av myndighetens eller någon annans skrivfel, räknefel eller liknande förbiseende. Ett beslut om rättelse av betyg ska fattas av en examinator (6 kap. 23 § högskoleförordningen).

Möjligheten att begära rättelse eller omprövning av ett betyg är viktig för studenternas rättssäkerhet. Reglerna i högskoleförordningen medför en skyldighet för en examinator att i vissa situationer ändra ett betyg. I rapporten Rätts-säker examination, 2008:36 R, s. 66, uttalade dåvarande Högskoleverket att det finns ett visst utrymme att även i andra fall ompröva ett betyg till fördel för en student. Den möjlighet till omrättning som universitetet erbjuder inom ramen för den aktuella kursen är ett exempel på en sådan utvidgad möjlighet till omprövning av ett betygsbeslut.

Enligt den undervisningsplan som gällde vid den aktuella tidpunkten skulle en begäran om omrättning framställas inom en angiven tidsfrist. Efter tidsfristens utgång kunde studenten begära omprövning, som då enligt texten i undervisningsplanen endast gjordes på formella grunder. Jag konstaterar att det inte finns stöd för att ställa upp krav på att en begäran om omprövning ska framställas inom en viss tidsfrist. Texten i undervisningsplanen ger intryck av att begreppet omprövning endast används för situationer som avser rättelse. Som universitetet har anfört hade texten i undervisningsplanen fått en olycklig utformning när det gällde begreppen omprövning och rättelse. Visserligen är det inte utrett att universitetet i praktiken har åsidosatt bestämmelserna om omprövning. Det finns dock givetvis en risk för att studenter har avstått från att begära omprövning i materiellt hänseende på grund av den missvisande informationen i undervisningsplanen. Universitetet kan inte undgå kritik för att undervisningsplanen har innehållit felaktigheter i det aktuella avseendet.

Jag förutsätter att universitetet har sett över rutinerna för omprövning och rättelse samt att formuleringen i undervisningsplanen har korrigerats.

Det som Alfred P. har uppgett i övrigt ger inte skäl till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

Ett förbud för elever att använda den svenska flaggan på skolan innebar en otillåten inskränkning av elevernas yttrandefrihet då förbudet inte var motiverat av ordningsskäl

(Dnr 6301-2015)

Beslutet i korthet: En elev använde den svenska flaggans färger på ett sätt som skolledningen uppfattade som stötande. Det ledde till att skolans rektorer i ett meddelande riktat till bl.a. eleverna uttalade att det inte var tillåtet för eleverna att använda den svenska flaggan på skolan. Meddelandet togs bort efter någon dag.

Frågan om en skola kan förbjuda elever att använda en flagga är i grunden en fråga om yttrandefrihet. Bedömningen av om ett förbud mot att använda den svenska flaggan på en skola är godtagbart ska göras efter samma principer som gäller för märken och symboler i övrigt. Det innebär att skolledningen kan förbjuda användning av den svenska flaggan på skolan endast om det är motiverat av ordningsskäl. I annat fall strider förbudet mot yttrandefriheten.

Det nu aktuella förbudet var inte motiverat av ordningsskäl. Förbudet innebar därför en otillåten inskränkning av elevernas yttrandefrihet. Även om meddelandet togs bort efter något dygn anser JO att rektorerna inte kan undgå kritik för meddelandet.

Initiativet

I november 2015 tog JO emot en anmälan från en person som uppgav sig heta Per Björkliund. Anmälan innehöll en länk till en artikel på webbplatsen www.nyheteridag.se. I artikeln anfördes bl.a. följande:

Svenska flaggan förbjuden

En maskerad, där en högstadielev målat ansiktet i svenska flaggans färger, och även använt ett leksaksvapen, har väckt reaktioner från skolledningen på Söndrumsskolan. Rektor Hans Åkerlund och Maria Rüter har nu informerat om vad som gäller framöver i skolans verksamhet.

Artikeln innehöll också följande citat, av det som uppgavs vara skolledningens nya regler:

Med anledning av att oskrivna men självklara regler utmanas så tas nu regler ner i skrift. På Söndrumsskolan skall den svenska flaggan användas vid flaggdagar enligt svensk almanacka. Skolledningen ansvarar för flaggning. Övrigt användande av svensk eller annan flagga sker i samband med internationellt utbyte. Inget annat användande av svensk flagga är tillåtet.

Traditionerna på skolan är något de flesta elever ser fram emot. När vi har dagar med inslag av maskerad och musik är målet att dessa dagar skall upplevas som positiva av alla. Den svenska flaggan får inte ingå i maskeradkläder. Maskerad och uppvisningar skall dessutom vara fria från inslag av vapen. Det är positiva och ljusa känslor som skall lyftas fram. Kan vi dessutom med denna regel hjälpa någon att inte kränka annan person, att inte begå ett brott som benämns som hets mot folkgrupp eller att inte bryta mot reglerna för användandet av svensk flagga eller så är lyckan dubbel.

Skolfotografering är något många tycker är viktigt. Det är en bild som många tittar på. Den når genom katalogen ut i hela Halmstad. Skolfotot skall självklart vara fritt från nationella symboler och vapen.

Efter att anmälan hade remitterats till Barn- och ungdomsnämnden i Halmstads kommun kom det fram att anmälaren sannolikt inte hade uppgett sitt riktiga namn. JO ansåg att det ändå fanns skäl att fortsätta handläggningen.

Utredning

I sitt remissvar anförde barn- och ungdomsnämnden huvudsakligen följande:

Redogörelse för vad som hänt

Under en maskerad på skolan uppträdde en elev på ett sätt som vanärade den svenska flaggan. Utifrån denna händelse framstod det för rektorerna nödvändigt att förklara för eleverna att Sveriges flagga omgärdas av vissa rekommendationer kring hur den bör användas och att den i egenskap av nationalsymbol ska behandlas med respekt. Samma dag som händelsen inträffade gick skolan därför ut med ett internt meddelande på lärplattformen Fronter. Av det interna meddelandet framgick bland annat att den svenska flaggan endast fick användas vid flaggdagar enligt svensk almanacka samt vid internationellt utbyte. Vidare framgick att skolan på detta sätt ville undvika att någon blev kränkt eller begick brott som benämns hets mot folkgrupp.

Rektor uppger att denna formulering blev felaktig, flaggan kan aldrig utgöra hets mot folkgrupp eller anses vara kränkande. Det interna meddelandet togs bort efter något dygn.

Bedömning

Av det som framkommit av rektor Hans Åkerlunds redogörelse, särskilt med hänvisning till att det interna meddelandet togs bort från lärplattformen efter något dygn, är det barn- och ungdomsnämndens uppfattning att det inte föreligger någon anledning till klander mot nämnda rektorer.

I ett beslut den 10 april 2017 anförde *JO Holgersson* följande.

Bedömning

Inledning och rättslig reglering

Det finns vissa bestämmelser som direkt tar sikte på Sveriges flagga.²⁶³ De reglerna behandlar dock i huvudsak frågor om hur flaggan ska se ut och om den får användas i näringsverksamhet. Bestämmelserna saknar betydelse för bedömningen i detta ärende.

Frågan om en skola kan förbjuda elever att använda en flagga – eller, för den delen, att göra en ansiktsmålning i en flaggas färger – är i grunden en fråga om yttrandefrihet. Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, vilket innebär frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter

²⁶³ Se t.ex. lagen (1982:269) om Sveriges flagga och lagen (1970:498) om skydd för vapen och vissa andra officiella beteckningar.

och känslor. Yttrandefriheten kan dock under vissa förutsättningar begränsas genom lag (2 kap. 20 § regeringsformen), bl.a. om det behövs för allmän ordning och säkerhet (2 kap. 23 § första stycket regeringsformen). Till exempel kan den som i uttalande eller i annat meddelande som sprids hotar eller uttrycker missaktning för bl.a. en folkgrupp dömas för hets mot folkgrupp (16 kap. 8 § brottsbalken).

Skolan har ett ansvar för värdegrunderna i utbildningen. Enligt skollagen (2010:800) ska utbildningen förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på (1 kap. 4 § första stycket). Utbildningen ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor. Var och en som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling (1 kap. 5 § första och andra styckena). Utbildningen ska vidare utformas på ett sådant sätt att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero (5 kap. 3 §). Rektor ska därför besluta om ordningsregler (5 kap. 5 §). Skollagens 5 kap. innehåller också bestämmelser om disciplinära och andra särskilda åtgärder som viss personal kan vidta mot bl.a. ordningsstörande uppträdande.

Tidigare beslut från JO och JK

JO har gjort uttalanden i frågan om skolor kan förbjuda elever bl.a. att bära vissa kläder eller märken (JO 1997/98 s. 436, dnr 3878-1995 m.fl.). JO Wahlström uttalade bl.a. följande:

Om märkena enbart uttrycker odemokratiska åsikter skall skolledningen ingripa genom sådana insatser som skulle kunna beskrivas som uppfostrande och undervisande, alltså genom samtal med eleven, och med hemmet om eleven är omyndig, och t.ex. fördjupad utbildning.

Om märkena är sådana att de enligt en seriös bedömning riskerar att förorsaka störning av ordningen i skolan, t.ex. i form av bråk mellan elever eller så att diskussioner om märkena tar orimligt mycket lektionstid i anspråk, får skolledningen antingen genom generella ordningsregler eller genom beslut i det konkreta fallet förbjuda eleverna att bära märkena synligt i skolan. Förbudet får emellertid inte verkställas på annat sätt än genom de åtgärder som i allmänhet tillkommer en skolledning, alltså genom sådana uppfostrande eller undervisande insatser som nyss sagts eller genom disciplinära åtgärder enligt skollagen och skolförordningarna. Någon avstängning av grundskoleelever eller konfiskation av märkena får t.ex. inte förekomma.

Om märkena är sådana att de uttrycker missaktning för andra elever eller personal är skolledningen skyldig att ingripa, för att enligt bestämmelserna i 1 kap. 2 § skollagen [1985:1100, JO:s anm.] och i läroplanerna hindra att elever utsätter andra för kränkande behandling och för att motverka trakasserier. Inte heller i denna situation har emellertid skolledningen andra befogenheter än vad jag sagt i stycket ovan. Skolledningen bör emellertid i denna situation överväga att göra en polisanmälan.

Justitiekanslern, JK, har prövat frågan om en skola kan förbjuda elever att använda ett visst klädesplagg (beslut den 13 november 2009, dnr 1299-09-21). JK, som hänvisade till det nyss redovisade JO-beslutet, uttalade bl.a. följande:

[Sådana] generella ordningsregler som innebär förbud att bära vissa märken [kan] endast anses godtagbara om de är motiverade av ordningsskäl. I annat fall utgör de en otillåten inskränkning av yttrandefriheten.

Kan en skola förbjuda användandet av Sveriges flagga?

Både JO:s och JK:s beslut avsåg sådana märken och kläder som kunde uppfattas förmedla odemokratiska, framför allt rasistiska, åsikter. Den svenska flaggan kan i vissa sammanhang ha ett starkt symbolvärde, men den kan typiskt sett inte kopplas till någon viss åsikt eller ideologi på samma sätt som de märken m.m. som tidigare har varit föremål för bedömning. Principerna för hur man ska bedöma ett förbud mot att använda flaggan på en skola är dock desamma som för märken och symboler i övrigt: Rektor kan förbjuda användandet av den svenska flaggan genom en generell ordningsregel eller i det konkreta fallet *endast om det är motiverat av ordningsskäl*. I annat fall strider förbudet mot yttrandefriheten.

Att flaggan i ett visst sammanhang används på ett sätt som kan uppfattas som stötande är alltså inte tillräckligt för att införa en ordningsregel som förbjuder att flaggan används. För att ett förbud ska anses vara godtagbart krävs dessutom en konkret risk för att användandet orsakar ordningsstörningar, t.ex. bråk mellan eleverna eller diskussioner som tar orimligt mycket lektionstid i anspråk.

Jag vill också framhålla att ingripanden mot ordningsstörande beteenden på en skola i första hand bör ske genom uppfostrande och undervisande insatser, t.ex. samtal med eleven och hans eller hennes föräldrar, samt genom disciplinära och andra särskilda åtgärder som anges i skollagens 5 kap. Det finns sällan skäl att besluta om en generell ordningsregel på grund av en enstaka händelse.

Rektorernas meddelande stred mot yttrandefriheten

I ett meddelande på lärplattformen Fronter uppgav skolans rektorer att det var förbjudet för eleverna att använda den svenska flaggan på skolan. Upprinnelsen till meddelandet var att en elev vid ett tillfälle hade använt den svenska flaggans färger på ett sätt som skolledningen uppfattade som stötande.

Det har inte kommit fram att händelsen var ordningsstörande på det sätt som bör krävas för att besluta om ett förbud, och under alla förhållanden var det fråga om en enstaka händelse. Om skolan ansåg att det var nödvändigt att ingripa mot elevens beteende borde man i första hand ha gjort det genom uppfostrande och undervisande insatser eller genom de särskilda åtgärder som anges i skollagens 5 kap.

Meddelandet kan inte uppfattas på något annat sätt än som ett generellt förbud mot att använda den svenska flaggan, vilket inte var motiverat av ordningsskäl. Förbudet innebär därför en otillåten inskränkning av elevernas yttrandefrihet. Även om meddelandet togs bort efter något dygn kan rektorerna inte undgå kritik för meddelandet.

Ärendet avslutas.

Beslut om tillträdesförbud till en skola ska fattas av huvudmannen genom den ansvariga nämnden. Beslutanderätten kan delegeras till rektor

(Dnr 7209-2015)

Beslutet i korthet: Rektorerna beslutade vid två tillfällen att förbjuda två vårdnadshavare att besöka skolorna, med undantag för utvecklingssamtal och föräldramöten.

Enligt JO är det en uppgift för huvudmannen, genom den ansvariga nämnden, att fatta beslut i frågan om tillträdesförbud. Rätten att besluta om tillträdesförbud kan delegeras till rektor.

I det aktuella fallet hade nämnden delegerat till rektorerna att fatta beslut i arbetsmiljöfrågor. Enligt JO innefattar inte en sådan delegation på ett tillräckligt tydligt sätt rätten att besluta om tillträdesförbud. Rektorerna var därför inte behöriga att fatta besluten. Med hänsyn till att behörighetsfrågan kan ha uppfattats som svårbedömd av rektorerna, och till att även huvudmannen var av uppfattningen att det var rektorernas uppgift att besluta i frågan, finns det dock inte tillräckliga skäl för att kritisera rektorerna för att de fattade beslutet trots att de inte var behöriga.

Rektorerna kan dock inte undgå kritik för att det första beslutet saknade tidsbegränsning.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade N.B. och Y.B. på rektorn för Västra hamnens skola och rektorn för Stapelbäddsskolan, båda i Malmö kommun. De anförde bl.a. följande:

De är vårdnadshavare till två barn som går i Västra hamnens skola. Rektorerna beslutade att begränsa N.B:s och Y.B:s tillträde till skolorna, som delar lokaler. Beslutet borde ha fattats av grundskolenämnden. Det fanns dessutom inte skäl för att fatta ett beslut om att begränsa tillträdet.

Till anmälan bifogades en handling som rektorerna hade upprättat. I denna anförde rektorerna följande:

2015-09-28

Till berörda vårdnadshavare med anledning av tillbud den 25 september 2015 på Västra hamnens skola

Med anledning av fredagens händelse på Västra hamnens skola/Stapelbäddsskolan har rektorerna vid de båda skolorna utrett händelsen och gjort en anmälan om tillbud. Ert besök på skolan i fredags resulterade i att tryggheten på skolan inte kunde garanteras. Tillbudet har resulterat i följande åtgärder för att garantera trygghet och säkerhet på de båda skolorna:

Skolan är ingen allmän eller offentlig plats. Det är skolans rektor som beslutar vem som får vistas på skolan och det är också rektor som ansvarar för ordningen på skolan. Rektorn kan utifrån säkerhets-, ordnings- och verksamhetsresonemang inskränka personers tillträde till skolans område och lokaler, vilket innefattar även vårdnadshavare till barn som är elev på

skolan. Ni, [N.B. och Y.B.], är som vårdnadshavare välkomna till skolan och skolans område i samband med utvecklingssamtal och föräldramöten. Om ordningen störs kommer händelsen anmälas till polisen som utreder. Om ni som vårdnadshavare önskar kontakt med era barns lärare eller med rektor sker detta initialt via mail eller telefon.

I de fall ni har synpunkter eller klagomål avseende Västra hamnens skola eller Stapelbäddsskolan ska detta lämnas in enligt gällande rutin för klagomålshantering upprättad av Grundskoleförvaltningen i Malmö stad (www.malmo.se) där förvaltningen behandlar ärendet i enlighet med upprättad rutin.

Om ni som vårdnadshavare inte är nöjda med ovanstående åtgärder vänder ni er till kommunens klagomålshantering.

I en annan skrivelse från rektorerna, daterad den 5 oktober 2015, anfördes bl.a. följande:

Beslut

Under verksamhetstid begränsas [N.B:s och Y.B:s] tillträde till Västra hamnens skolas/Stapelbäddsskolans lokaler och område.

Detta beslut gäller omedelbart och från den 5 oktober 2015 till den 30 november 2015. Beslutet kommer därefter att omprövas av rektorerna.

Ärendet

[Här redovisade rektorerna hur de uppfattat de händelser som hade lett fram till beslutet, JO:s anm.]

Mot bakgrund av vad som hänt skickade rektorerna vid Västra hamnens skola och Stapelbäddsskolan ett informationsbrev till vårdnadshavarna den 28 september 2015.

Motivering

Skolans lokaler är inte en allmän eller offentlig plats. Det är skolans rektor som beslutar vem som får vistas på skolan och det är också rektor som ansvarar för ordningen på skolan.

En vårdnadshavare ges normalt tillträde till skolans lokaler för att kunna besöka sitt barn och få en inblick i den verksamhet som skolan bedriver. Under vissa förutsättningar kan det dock bli nödvändigt att begränsa en vårdnadshavares tillträde till skolans lokaler. Det kan bland annat bli aktuellt när skolan, personalen eller elever påverkas negativt av en vårdnadshavares närvaro. Rektorn kan utifrån säkerhets-, ordnings-, arbetsmiljö- och verksamhetsskäl inskränka personer tillträde till skolans område och lokaler.

Mot bakgrund av de incidenter som förekommit, och som ovan redogjorts för, bedöms det finnas skäl att neka N.B. och Y.B. tillträde till skolans lokaler. Eftersom både Västra hamnens skola och Stapelbäddsskolan bedriver verksamhet i lokalerna omfattar beslutet båda skolorna.

N.B. och Y.B. får besöka skolan vid utvecklingssamtal och föräldramöten om de i övrigt vill besöka Västra hamnens skola/Stapelbäddsskolan sker detta efter överenskommelse med rektor. Kontakt med rektor eller lärare sker via telefon eller e-post.

Utredning

JO begärde att grundskolenämnden skulle yttra sig över anmälan. I sitt remissvar anförde nämnden huvudsakligen följande:

Vem kan fatta beslut om att begränsa vårdnadshavares tillträde?

I skollagen beskrivs två nivåer av skolans organisation, en huvudmannanivå och en skolenhetsnivå. En kommun är en huvudman inom skolväsendet. För en skolenhet står en rektor för ledningen av utbildningen. Huvudmannans ansvar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna. Rektor beslutar om sin enhets inre organisation och fattar i övrigt de beslut och har det ansvar som framgår av särskilda föreskrifter i skollagen eller andra författningar. Denna åtskillnad mellan vad en huvudman ansvarar för och rektor beslutar om och har ansvar för är viktig i skollagstiftningen. En huvudman kan inte besluta om något som rektor har getts beslutanderätt eller ansvar för genom skollagen eller andra författningar.

När det gäller ordnings-, säkerhets- eller verksamhetsskäl ligger ansvaret för dessa frågor inom en skolenhets inre organisation. Det är därför en av rektors uppgifter att bedöma dessa skäl när något händer inom rektorns skolenhet. Av flertalet beslut från bland annat JO framgår att utomståendes tillträde till en skola är en ordningsfråga som det ankommer på skolans ledning att ta ställning till.

Vad gäller arbetsmiljöuppgifter har grundskolenämnden delegerat detta till förvaltningsdirektör med möjlighet till vidaredelegation. Arbetsmiljöuppgifter för en skolenhet är delegerat till rektor för skolenheten. Det är således rektor som ska vidta åtgärder utifrån arbetsmiljölagstiftningen. Det finns även rättsfall där det bedömts att en skola kan begränsa vårdnadshavares tillträde till skolan utifrån arbetsmiljöskäl.

På en skola kan det röra sig många olika människor. Självklart finns det elever och anställda vid skolan eller huvudmannen men det kan även finnas andra på skolan. Det kan finnas andra barn i grundskoleåldern, vårdnadshavare och andra anhöriga samt andra som kan ha ett tillfälligt skäl till att befinna sig på skolan. Det måste anses självklart att det är skolan som måste göra en bedömning av om dessa får befinna sig på skolans område eller inte.

På samma sätt som det måste vara någon som har ansvar att bedöma vilka som ska få tillgång till ett kontor, exempelvis personal i en reception som öppnar en låst dörr eller nekar någon tillträde till ett kontor om det inte finns en anledning till besöket, måste någon på en skola ha ansvar att bedöma vilka som ska ha tillträde till en skola. Inom grundskoleförvaltningen kan detta vara någon som är anställd på skolan och ytterst rektor för skolenheten som har detta ansvar att bedöma vem eller vilka som ska ha tillträde till en skola.

Sammanfattningsvis är det grundskolenämndens uppfattning att det är rektor för en skolenhet som har ansvar för att fatta beslut om att ge någon tillträde till skolans lokaler eller att begränsa någons tillträde till skolan. I detta beslut ska en bedömning av relevanta omständigheter göras. När det gäller vårdnadshavare ska det särskilt beaktas vårdnadshavarens starka intresse kring sitt barn och skolans skyldigheter kring information och samarbete mellan skola och hem.

Fanns grund för att fatta detta beslut i nu aktuellt ärende?

Skolan är ingen allmän plats. Varken i skollagen eller i annan lagstiftning finns föreskrivet att vårdnadshavare har en rätt att befinna sig på en skola. Någon generell rätt att befinna sig på skolans område finns således inte för vårdnadshavare till elev som går på skolan. Det är därför möjligt att begränsa en vårdnadshavares tillträde till en skola.

I en bedömning att begränsa någons tillträde till en skola kan flera skäl vägas in. Det kan vara ordnings-, säkerhets- eller verksamhetsskäl men även arbetsmiljöskäl.

Som ovan nämnts kan det finnas ordningsskäl till att begränsa en vårdnadshavare tillträde till en skola. Vad gäller arbetsmiljöskäl har Högsta förvaltningsdomstolen (HFD 2012 ref. 62) bland annat uttalat att det finns en skyldighet att vidta åtgärder för att se till att skolpersonalen och elever har en god arbetsmiljö. Det kan därför finnas behov av att ingripa mot personer som annars bedömts ha rätt (i ärendet en personlig assistent som även var vårdnadshavare) att vistas i skolan men som genom sin närvaro har visat sig ha en alltför negativ påverkan på arbetsmiljön. Det finns en laglig rätt att fatta beslut om begränsat tillträde för en vårdnadshavare om denne har en alltför negativ inverkan på arbetsmiljön.

Vårdnadshavarens ansvar enligt skollagen är att se till att barnet fullgör sin skolplikt. Skolans ansvar gentemot sina elever är omfattande. Skolan ska bland annat ge elever grundläggande utbildning i allmän skola. Utbildningen ska även utformas på ett sådant sätt att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero. Skolan ska även samarbeta med och ge information om en elev till elevens vårdnadshavare. Det samarbete som är föreskrivet kan ske på många olika sätt och med olika personer på skolan.

Det finns starka och självklara skäl till att en vårdnadshavare ska ha tillgång till en skola. Det ligger alltid i skolans intresse att det finns ett bra samarbete mellan skolan och hem för att ge eleven en så bra utbildning som möjligt. En avvägning mellan skälen till att begränsa en vårdnadshavare tillträde till skolans lokaler måste alltid göras mot vårdnadshavarens intresse.

Rektorerna för Västra hamnens skola och Stapelbäddsskolan har fattat beslut om att begränsa vårdnadshavarens tillträde till Västra hamnens skola och Stapelbäddsskolan. Under en tid har de två skolenheterna och de två rektorerna delat på lokaler som egentligen tillhör Västra hamnens skola. Stapelbäddsskolan kommer till höstterminen 2016 flytta från Västra hamnens skola till andra lokaler. Eftersom båda skolenheterna delar på lokalerna och har personal anställda på de olika skolenheterna i lokalerna har det blivit nödvändigt för båda skolenheternas rektorer att fatta beslutet. Innan beslutet fattades skickades ett informationsbrev till vårdnadshavarna.

Vid tillfället den 25 september 2015 finns det beskrivet i rektorernas beslut vad som hänt. Den bild som där beskrivs är även den bild som grundskolenämnden har av händelseförloppet. Det beskrivna händelseförloppet mellan rektorernas beslut och den till JO inkomna anmälan skiljer sig åt. Det är självklart att upplevelsen av en händelse kan skilja sig åt. När ett ingripande beslut som att begränsa tillträde fattas, är det viktigt att ta reda på vad som hänt så långt som möjligt. Rektor måste i sitt beslutsfattande både väga personalens syn på händelseförloppet men även vårdnadshavarna. När rektor bedömer ordnings- och arbetsmiljöskäl måste det dock utgå från personalens ansvar för att upprätthålla ordning och personalens arbetsmiljö. Personalens uppfattning av händelsen måste väga tungt.

I en sammanfattande bedömning, där händelsen den 25 september 2015 var en del, har rektor kommit fram till att skäl att begränsa vårdnadshavarens tillträde till skolan väger över vårdnadshavarens intresse. Utifrån ett elevperspektiv har även elevernas behov av sina föräldrar vägts in. Rektorerna har beaktat säkerhets-, ordnings-, arbetsmiljö- och verksamhetsskäl. Beslutet var begränsat i tid. Efter att beslutets giltighetstid passerats kunde det konstateras att det inte förelåg skäl att förlänga rektorernas beslut.

Under beslutets giltighetstid har rektorerna varit noga med att säkerställa att ett gott samarbete ska fortsätta utifrån förutsättningarna. Rektorerna har även säkerställt att vårdnadshavarna ska få information om sina barns skolgång och har varit tillgängliga per telefon under hela den tid tillträdet varit

begränsat. Vårdnadshavarna har varit i kontakt med rektor för Västra hamnens skola vid många tillfällen under den tid beslutet gällde, långt mer än någonsin tidigare under elevernas skolgång på skolan.

Det är grundskolenämndens bedömning att det funnits grund för rektorernas beslut om att begränsa vårdnadshavare tillträde till skolan.

I skollagen finns reglerat att varje huvudman ska ha en klagomålshandling och att information om detta finns ska lämnas. I ärendet har ett klagomål getts in till klagomålshandling och har handlagts enligt de rutiner som finns upprättade.

N.B. och Y.B. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 29 juni 2017 anförde *JO Holgersson* följande.

Bedömning

Inledning

Skollagens (2010:800) femte kapitel innehåller bestämmelser om vissa ordningsfrågor. Grundprincipen är att utbildningen ska utformas på ett sådant sätt att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero (3 §). I 4 § finns en hänvisning till reglerna i arbetsmiljölagen (1977:1160). Vidare framgår att en rektor eller en lärare får vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero eller för att komma till rätta med en elevs ordningsstörande beteende (6 §). Bestämmelsen gäller dock endast åtgärder som är riktade mot elever.

Skollagen innehåller inte några regler som tar sikte på hur skolans personal kan agera vid ordningsstörningar som orsakas av andra än elever, t.ex. föräldrar. Frågan om föräldrars tillträde till en kommunal skola får i stället bedömas enligt de principer som allmänt gäller för tillträde till myndigheters lokaler. JO har gjort flera uttalanden om detta (se bl.a. JO 1982/83 s. 203, dnr 1656-1980, 1996/97 s. 381, dnr 809-1995, 2006/07 s. 408, dnr 1269-2005, och 2013/14 s. 466, dnr 6758-2010).

En skola är inte en allmän plats. Frågan om huruvida en person ska få tillträde till lokalerna är därför beroende av eventuella regler som har utfärdats av den som bedriver verksamheten. I praktiken innebär det att endast den som har ett befogat intresse av tillträde till lokalerna har rätt att vistas där.

Kan vårdnadshavare förbjudas att besöka skolan?

Vårdnadshavare till en elev i grundskolan kan ofta ha ett befogat intresse av tillträde till skolans lokaler, inte minst i samband med hämtning och lämning i skolan. Om vårdnadshavarna stör ordningen vid besöken får deras intresse av att besöka skolan vägas mot de andra intressen som måste beaktas: elevernas trygghet och studiero samt personalens arbetsmiljö. Enligt min mening måste utgångspunkten vara att vårdnadshavarnas rätt att besöka skolan får stå tillbaka om den inkräktar på studieron, tryggheten och arbetsmiljön på skolan.

Det är en självklarhet att skolans personal kan ingripa vid sådana akuta situationer där brottsbalkens regler om nöd och nödvärn är tillämpliga. Därutöver har skolans personal också möjlighet att vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som krävs för att komma till rätta med andra ordningsstörningar som

orsakas av föräldrar och utomstående. Personal på skolan kan alltså i det konkreta fallet avvisa föräldrar och andra från skolans område.

Om föräldrar vid upprepade tillfällen agerar på ett sätt som medför en negativ påverkan på elevernas trygghet och studiero eller personalens arbetsmiljö kan det finnas skäl att begränsa deras tillträde till skolan för viss tid. En sådan begränsning ska komma till uttryck i ett beslut.

Beslutets utformning

Ett förbud för vårdnadshavare att besöka skolan måste vara tydligt utformat. Det bör vara begränsat i tiden och innehålla en redovisning av skälen för beslutet.

Vem kan fatta beslut om tillträdesbegränsning?

Bestämmelser om ansvarsfördelning mellan kommunen, som är huvudman för grundskolan, och rektor finns i skollagens 2 kap. Där framgår bl.a. följande: Huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med de bestämmelser som finns (8 §). Det pedagogiska arbetet vid en skolenhet ska ledas och samordnas av en rektor (9 §). Rektorn beslutar om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter elevernas olika förutsättningar och behov. Rektorn fattar i övrigt de beslut och har det ansvar som framgår av särskilda föreskrifter i skollagen eller andra författningar (10 §).

Varken skollagen eller dess förarbeten ger någon närmare ledning i frågan om huruvida ett beslut om att begränsa vårdnadshavares tillträde till en skola ska fattas av rektorn eller av nämnden. Å ena sidan är det normalt sett rektorn som beslutar i ordningsfrågor på sin skolenhet. Å andra sidan är ett beslut om att begränsa vårdnadshavares tillträde till skolan för viss tid en ingripande åtgärd som torde komma i fråga endast i undantagsfall. Ett sådant beslut kan vara av så ingripande karaktär att det är rimligt att den som har fått ett sådant beslut emot sig ska ha möjlighet att få en rättslig prövning av beslutet. Det finns inga bestämmelser i skollagen eller arbetsmiljölagen som ger vårdnadshavare rätt att överklaga sådana beslut.

Ett beslut om att förbjuda vårdnadshavare att besöka en skola måste enligt min mening vara att betrakta som ett beslut i kommunallagens (1991:900) mening. För att beslutet ska kunna bli föremål för rättslig prövning genom laglighetsprövning enligt bestämmelserna i kommunallagens 10 kap. krävs att det är huvudmannen, genom nämnden, som har fattat beslutet (10 kap. 2 § kommunallagen). Att fatta beslut om tillträdesbegränsning för vårdnadshavare är därför enligt min mening en uppgift för nämnden (jämför dock JO:s beslut den 24 april 1997, dnr 1003-1997). Jag kan inte se något hinder mot att nämnden delegerar beslutanderätten till rektorn.

Bedömningen i detta fall

Rektorerna var inte behöriga att besluta om tillträdesförbud

I sitt remissvar har nämnden anfört att beslut i arbetsmiljöfrågor har delegerats till rektorerna. Ett beslut om tillträdesförbud kan dock enligt min mening inte

anses vara endast ett beslut i en arbetsmiljöfråga. Under alla förhållanden in- nefattar en sådan delegation inte på ett tillräckligt tydligt sätt rätten att besluta om tillträdesförbud. Nämnden hade därför inte delegerat rätten att besluta om att begränsa vårdnadshavarnas tillträde till skolan till rektorerna. Rektorerna var alltså inte behöriga att fatta beslutet.

Med hänsyn till att behörighetsfrågan kan ha uppfattats som svårbedömd av rektorerna, och till att även huvudmannen var av uppfattningen att det var rektorernas uppgift att besluta i frågan, anser jag inte att det finns tillräckliga skäl för att kritisera rektorerna för att de beslutade om tillträdesförbud.

Beslutet i rektorernas första skrivelse borde ha tidsbegränsats

Rektorerna har i två olika skrivelser gett uttryck för att N.B. och Y.B. (med undantag för utvecklingssamtal och föräldramöten) förbjuds att besöka skolan. Nämnden har i remissvaret anfört att den första skrivelsen (28 september 2015) var ett ”informationsbrev”. Skrivelsen kan dock inte uppfattas på något annat sätt än att det var fråga om ett beslut om att begränsa vårdnadshavarnas rätt att besöka skolan. Den första skrivelsen skiljer sig från den andra (5 oktober 2015) bl.a. på så sätt att den inte innehåller någon tidsbegränsning för beslutet. Rektorerna kan inte undgå kritik för att beslutet saknade begränsning i tiden.

Övrigt

Jag vill avslutningsvis framhålla att jag inte uttalar mig i frågan om det var befogat att begränsa vårdnadshavarnas tillträde till skolan. Det som N.B. och Y.B. i övrigt har anfört leder inte till någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

Genom att vidarebefordra viss mejlkorrespondens till en enskilds arbetsgivare agerade en rektor i strid med kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen. Åtgärden var även olämplig med hänsyn till anonymitetsskyddet i tryckfrihetsförordningen då den innebar att uppgiften om att den enskilde begärt ut vissa handlingar fördes vidare

(Dnr 1167-2016)

Beslutet i korthet: N.N. klagade på en rektors handläggning av frågor och framställningar om att få ta del av allmänna handlingar samt på att rektorn hade vidarebefordrat viss mejlkorrespondens till N.N:s arbetsgivare. JO konstaterar att det inte har funnits något sakligt skäl för rektorn att vidarebefordra mejlkorrespondensen till N.N:s arbetsgivare. Rektorns agerande har därmed inte varit förenligt med kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen. Genom att vidarebefordra mejlkorrespondensen har rektorn dessutom fört vidare uppgiften om att N.N. hade begärt ut vissa handlingar. Åtgärden har därför även varit olämplig med hänsyn till anonymitetsskyddet i tryckfrihetsförordningen. JO riktar allvarlig kritik mot rektorn i denna del. Rektor kritiserar också för brister i handläggningen av N.N:s frågor och framställningar om att få ta del av allmänna handlingar.

Anmälan

I en anmälan till JO den 22 februari 2016 klagade N.N. på rektor Marianne Johansson vid Pershagenskolan i Södertälje kommun. Klagomålen gällde bl.a. att rektorn inte hade besvarat frågor eller lämnat efterfrågad information. N.N. var också missnöjd med att rektorn hade vidarebefordrat mejlkorrespondens till hans överordnade. N.N. uppgav bl.a. följande:

Under hösten 2015 riktade han ett antal frågor till rektorn för Pershagens skola. Rektor svarade inte på dessa utan hänvisade till klassföreståndare. Frågorna var dock av en sådan karaktär att lärarna knappast kunde svara på dessa. Efter en incident i skolan den 27 januari 2016 skrev han åter till rektorn för att få svar på sina frågor och ta del av arbetsskadeanmälan och den blankett som skickas in till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), en s.k. OSIS-anmälan. Denna gång använde han sin arbetsmejladress. Den 7 februari 2016 svarade rektorn på hans brev, men inte på hans frågor. Rektor skickade en kopia av sitt svar, med all tidigare korrespondens bifogad, till hans överordnade. Den vidarebefordrade korrespondensen behandlade frågor om honom, hans fru och hans barns relation till Pershagenskolan och information om hans sons hälsa. Han fick inte ta del av någon arbetsskadeanmälan eller liknande. Den 8 februari 2016 bad han åter att rektorn skulle försöka besvara frågorna och sända över det som han initialt hade bett henne om. Han har inte fått något svar från rektorn.

Utredning

JO begärde att Utbildningsnämnden i Södertälje kommun skulle yttra sig över det som hade framförts i N.N:s anmälan.

I sitt yttrande uppgav nämnden bl.a. följande:

3. Vidarebefordra e-post

Den 5 februari kontaktade vårdnadshavare rektor via e-post angående klargörande av brister på skolan från sin arbetsgivares e-postadress. Tidigare kommunikation hade skett via vårdnadshavarens privata gmailadress. Vårdnadshavarens byte av avsändaradress samt ämnesrubrik gjorde att rektor blev tveksam på om vårdnadshavaren skrev meddelandet som myndighetsperson eller som förälder. Rektor uppger att hon skickade kopia av sitt svar till vårdnadshavaren den 7 februari till myndighetens ledning för att få klarhet kring detta. Rektor har uppgett att hennes avsikt hade varit att radera mailhistoriken för att undvika att vidarebefordra känsliga uppgifter om eleven, men att detta inte gjordes.

Södertälje kommuns uppfattning är att det inte var ett korrekt agerande av rektor att vidarebefordra kommunikation och därmed information till vårdnadshavarens arbetsgivare.

Till yttrandet var bifogat bl.a. följande synpunkter från Marianne Johansson:

Fråga 3

Anmälaren anmärker mot att rektor genom att sätta hans myndighetschefer på kopia i ett mejl till anmälaren har valt att sprida information om sonens hälsa

Rektors yttrande

När jag tog emot mejlet från N.N. gjorde jag bedömningen att det, med tanke på avsändaradress och ämnesrubrik inte helt kunde uteslutas att det var i rollen som myndighetsperson i en tillsynsmyndighet, som N.N. skrev till mig.

I bifogad kopia av N.N:s svarsmejl från myndigheten, ger han själv uttryck för att ämnesrubriken kan ha varit missledande (Denna del av svarsmejlet har N.N. utelämnat i den annars utförliga dokumentationen från hans sida).

För att få klarhet i saken skickade jag kopia på mitt svar till myndighetens ledning.

I skolans värld är myndighetsutövning en viktig fråga och vi på Pershagenskolan är särskilt angelägna om att hantera alla relationer till såväl barn, föräldrar och personal på ett korrekt sätt och sätta barnen i första hand och – inte minst – att skydda dem sekretessmässigt. Frågan om sekretess hanterar vi i stort sett dagligen inom skolan i olika elevärenden, när det ska bedömas vilken information som kan lämnas vidare i olika kontakter inom skolan och externt, då ofta i kommunikation med andra myndigheter.

När jag i mejlsvaret till N.N. satte myndighetsledningen på kopia, gjorde jag det för att skapa klarhet i om P.K. företrädde myndigheten eller inte.

Det hade därför räckt med att svara, utan att bifoga den korrespondens som följde i mejltråden där vårdnadshavaren hade lämnat uppgifter om sin son. Min avsikt var att radera mejltråden, men slarvigt nog blev inte det gjort. Det beklagar jag.

N.N. kommenterade nämndens yttrande.

I ett beslut den 30 juni 2017 anförde *JO Holgersson* bl.a. följande.

Rättsliga utgångspunkter

Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen, RF).

De grundläggande bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet och om utlämnande av sådana handlingar finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Enligt dessa bestämmelser har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den är inkommen till myndigheten eller upprättad där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess.

En myndighet får inte på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling efterforska vem han är eller vilket syfte han har med sin begäran i större utsträckning än som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det finns hinder mot att handlingen lämnas ut (2 kap. 14 § tredje stycket TF).

Även om identiteten hos en person som begär att få ta del av allmänna handlingar är känd bör myndigheten, utifrån grundtanken bakom anonymitetsskyddet i 2 kap. 14 § TF, inte utan vidare föra uppgifterna vidare (se bl.a. JO 2000/01 s. 527, dnr 2975-1998, och JO 2011/12 s. 580, dnr 2932-2010).

Bedömning

[I beslutet tog JO först ställning till handläggningen av N.N:s frågor och framställningar om att få ta del av allmänna handlingar. Dessa delar refereras inte.]

Vidarebefordran av mejlkonversation till N.N:s arbetsgivare

N.N. har vidare klagat på att rektorn vidarebefordrade viss mejlkonversation till hans överordnade vid Inspektionen för socialförsäkringen. Rektorn har i sitt yttrande uppgett att hon gjorde detta eftersom N.N. hade använt sin arbetsmejl-adress och hon ville skapa klarhet i om han agerade i rollen som myndighetsperson vid den tillsynsmyndighet där han arbetade eller inte. Både med hänsyn till mejlets innehåll och då Inspektionen för socialförsäkringen inte har någonting med tillsynen över skolväsendet att göra måste det ha varit uppenbart att N.N. inte hade skickat mejlet i egenskap av anställd på inspektionen. Det fanns inte något sakligt skäl för rektorn att, till N.N:s överordnade, vidarebefordra svarsmejlet och den tidigare mejlkorrespondensen som innehöll uppgifter om bl.a. N.N:s och hans sons privatliv. Rektorns agerande var inte förenligt med kravet på saklighet i RF.

Genom att vidarebefordra mejlkonversationen till N.N:s överordnade förde rektorn dessutom vidare uppgiften om att N.N. hade begärt ut vissa handlingar. Åtgärden var därför även olämplig med hänsyn till anonymitetsskyddet i TF.

Rektorn förtjänar allvarlig kritik för att hon vidarebefordrade mejlkonversationen till N.N:s arbetsgivare. Hon ska även kritiseras för bristerna i handläggningen av N.N:s frågor och framställningar om att få ta del av allmänna handlingar.

Det som i övrigt har kommit fram ger inte anledning till några kommentarer från min sida. Ärendet avslutas.

Kritik mot en skolkurator som under en pågående vårdnadstvist höll stödsamtal med den ena föräldern och följde med samma förälder på ett möte vid socialförvaltningen

(Dnr 5135-2016)

Beslutet i korthet: En vårdnadstvist pågick mellan föräldrarna till en flicka, född 2007. På grund av vårdnadstvisten träffade flickan skolkuratoren för samtal en gång i veckan under några veckor. Under samma period höll skolkuratoren samtal med mamman för att stötta henne i föräldrarollen. Samtidigt pågick en barnvårdsutredning. När mamman skulle delges utredningen på socialförvaltningen följde skolkuratoren med henne och var med vid mötet.

JO har tidigare uttalat att personalen vid förskolor och skolor ska förhålla sig neutral vid tvister om vårdnad och umgänge m.m.

Utgångspunkten måste vara att en skolkurator som har till uppdrag att hålla stödjande samtal med en elev på grund av en pågående tvist eller konflikt mellan föräldrarna inte bör föra samtal med föräldrarna – vare sig med båda eller med en av dem – i syfte att stödja eller handleda föräldrarna i deras roll eller situation. En annan sak är att föräldrarna kan behöva involveras i det stöd som ges barnet.

JO kritiserar skolkuratoren för att hon erbjöd föräldrarna stödjande samtal om deras föräldraroll samt även höll sådana samtal med den ena föräldern. Skolkuratorns agerande innebar en stor risk för att hon skulle dras in i föräldrarnas konflikt om vårdnad.

JO anser även att det var direkt olämpligt att skolkuratoren följde med den ena föräldern på mötet vid socialförvaltningen. Den andra föräldern uppfattade med fog det som att skolkuratoren var partisk. Skolkuratoren får kritik för sitt agerande även i detta avseende.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade A.E. på skolkurator Marita Thyselius, Linnéskolan, Eksjö kommun. Han uppgav bl.a. följande:

Hans dotter E. träffade skolkuratoren för samtal med anledning av en pågående vårdnadstvist om dottern mellan honom och hans före detta fru S., dotterns mamma. Samtidigt pågick även en barnvårdsutredning. När den utredningen var klar och skulle delges föräldrarna tog mamman med sig skolkuratoren till mötet på socialförvaltningen. Det visade sig även att skolkuratoren, parallellt med samtalen med dottern, höll samtal med mamman. Skolkuratorns agerande innebar att hon tog ställning i föräldrarnas konflikt, och det fanns även en risk för att detta påverkade dottern.

Till anmälan bifogades journalanteckningar för perioden den 13–27 maj 2015 gällande E. från socialförvaltningen i Eksjö kommun och s. 6 i Eksjö tingsrätts dom den 15 juni 2016 i mål nr T 962-15.

I socialförvaltningens journalanteckning från den 20 maj 2015 om mötet som skolkuratoren var närvarande vid angavs bl.a. följande:

Under samtalet blir det tydligt att skolq Marita har en dubbel roll som stöd för både E. och S. I samtal efter att mamman lämnat rummet tar ut upp att Marita måste fundera på sin dubbla roll. Det blir också tydligt i samtalet att hon tagit ställning för S.

Utredning

JO hämtade in den ovannämnda domen från Eksjö tingsrätt.

JO begärde därefter att Barn- och ungdomsnämnden i Eksjö kommun skulle yttra sig över det som framfördes i anmälan.

JO fick inledningsvis som remissvar en skrivelse från Anki Palm, elevhälsochef, Eksjö kommun. Nämnden gav sedan in ett sammanträdesprotokoll där det framgick att nämnden hade tagit del av informationen i ärendet. I skrivelsen anfördes följande:

Skolkurator Marita Thyselius har erbjudit båda föräldrarna [...] föräldrahandledning.

Marita har endast haft handledning med S. då A.E. tackade nej. Utifrån att båda föräldrarna haft möjlighet till föräldrahandledning så anser vi inte att det skett en intressekonflikt. Marita har utifrån ett barnperspektiv arbetat för att E. ska få en bra relation till båda sina föräldrar.

JO begärde därefter att nämnden skulle yttra sig på nytt över det som framfördes i anmälan och därvid särskilt förtydliga redogörelsen när det gällde de samtal som skolkuratoren erbjudit föräldrarna och höll med mamman (bl.a. bakgrunden till och syftet med samtalen samt i vilken omfattning och under vilken tidsperiod de ägde rum). JO begärde även att nämnden särskilt skulle yttra sig över A.E:s påstående om att skolkuratoren hade följt med mamman till ett möte vid socialförvaltningen när en barnavårdsutredning skulle delges.

Nämnden anförde i ett remissvar följande:

Skolkurator Marita har haft regelbundna samtal varje vecka med E., från 2015-05-06 fram till skolavslutningen i juni 2015, samt något enstaka samtal under höstterminen 2015. Dessa ägde rum på Maritas kontor som är beläget på Eksjös högstadieskola, Prästängsskolan. Denna skola ligger en bit från E:s egen skola, Linnéskolan. Eftersom samtalen ägde rum på Prästängsskolan så blev E. lämnad eller hämtad av sin mamma S. Vid dessa tillfällen möttes skolkurator Marita och S. endast för lämning och hämtning av E. Inga andra handledningstillfällen ägde rum mellan skolkurator Marita och S. än de som skedde telefonledes under samma tidsperiod som Marita hade regelbunden kontakt med E. från den 6/5 fram till skolavslutningen.

Skolkurator Marita Thyselius har erbjudit båda föräldrarna [...] föräldrahandledning.

Skolkurator Marita träffade E. och S. första gången 2015-05-06 då skolköterskan Annelie Blomgren gjorde en överlämning av ärendet till Marita.

S. tog kontakt via telefon med skolkuratoren för att bolla tankar och funderingar runt föräldraskapet.

Skolkurator Marita har haft handledning vid fyra tillfällen med S. telefonledes, i syfte att stötta henne i föräldrarollen.

2015-05-13

2015-05-18

2015-05-26

2015-06-03

Även pappa A.E. tog telefonkontakt med Marita under samma tidsperiod, hon erbjöd då även honom samma stöttning men han avböjde det erbjudandet.

Syftet med att stötta föräldrarna var att få till en positiv övergång mellan föräldrabyten för E., då hon växelvis bodde hos båda sina föräldrar. Något som dessutom uppnåddes och samtalen med E. kunde avslutas. Skolkurator Marita har utifrån ett barnperspektiv arbetat för att E. ska få en bra relation till båda sina föräldrar.

Utifrån att båda föräldrarna haft möjlighet till föräldrahandledning så anser vi inte att det skett en intressekonflikt.

Skolkurator Marita var med S. vid ett möte på socialförvaltningen. Marita hade fått information från S. att barnavårdsutredningen skulle kommuniceras vid mötet. Marita hade ingen vetskap om att utredningen var klar och därmed skulle delges då hon gick till mötet.

Sedan begärde JO att nämnden på nytt skulle yttra sig och svara på varför och i vilken roll som skolkuratoren var med mamman på ett möte vid socialförvaltningen samt vad nämnden gjorde för bedömning av den angivna situationen.

Nämnden kom in med ett förnyat yttrande och anförde följande:

Skolkurator Marita Thyselius var med S. vid ett möte på socialförvaltningen. Marita hade fått information från S. att barnavårdsutredningen skulle kommuniceras vid mötet. Marita hade ingen vetskap om att utredningen var klar och därmed skulle delges då hon gick på mötet.

Skolkurator Marita var med på mötet för att informera socialförvaltningen om att hon hjälpte och stöttade E. till att återskapa en lugn och balanserad relation till båda sina föräldrar.

A.E. kommenterade remissvaren och uppgav bl.a. att han erbjöds samtal med skolkuratoren först efter att han hade ringt till henne och ifrågasatt att hon hade samtal med mamman.

I ett beslut den 9 juni 2017 anförde *JO Holgersson* följande.

Bedömning

Inledning

En vårdnadstvist pågick mellan A.E. och S. om deras dotter E., född 2007. På grund av vårdnadstvisten träffade E. skolkuratoren för samtal en gång i veckan under maj och juni 2015 (t.o.m. skolavslutningen) samt vid något enstaka tillfälle under höstterminen 2015. Under samma period i maj och juni 2015 höll skolkuratoren, efter att mamman hade kontaktat henne, handledningssamtal med mamman vid fyra tillfällen per telefon. Samtalen syftade till att stötta mamman i hennes föräldraroll. Efter att A.E. hade kontaktat skolkuratoren erbjöd hon även honom samtal, vilket A.E. tackade nej till. Samtidigt pågick en barnavårdsutredning vid socialförvaltningen som gällde E. När mamman skulle delges utredningen på förvaltningen följde skolkuratoren med mamman och var med vid mötet.

JO har i tidigare beslut uttalat att personalen vid förskolor och skolor ska förhålla sig neutral vid tvister om vårdnad och umgänge m.m. Det är viktigt att en förälder inte upplever att myndigheten tar ställning för den ena parten i en

pågående tvist. För berörda barn är det självfallet också av stor betydelse att personalen inte dras in i föräldrarnas konflikt utan att skolan, i så stor utsträckning som möjligt, får vara en fredad plats (se bl.a. JO 2007/08 s. 473, dnr 3028-2006 och JO 2015/16 s. 590, dnr 1734-2013).

Skolkuratorns stödsamtal med vårdnadshavare

Skolkuratorns uppdrag att stötta barnet i det aktuella fallet innebar att hon fick viss kännedom om och insyn i föräldrarnas konflikt. I en sådan situation framstår det som särskilt viktigt att skolpersonal förhåller sig neutral och inte dras in i eller tar ställning i konflikten.

Mot denna bakgrund måste utgångspunkten vara att en skolkurator som har till uppdrag att hålla stödjande samtal med en elev på grund av en pågående tvist eller konflikt mellan föräldrarna inte bör föra samtal med föräldrarna – vare sig med båda eller med en av dem – i syfte att stödja eller handleda föräldrarna i deras roll eller situation. En annan sak är att föräldrarna kan behöva involveras i det stöd som ges barnet.

Av remissvaret framgår det att skolkuratoren, efter att mamman hade tagit kontakt med henne, erbjöd båda föräldrarna handledande samtal och att hon även höll sådana samtal med mamman. A.E. har uppgett att det var först efter att han hade ifrågasatt att skolkuratoren höll samtal med mamman som han tillfrågades om samtal. Oavsett hur det gick till när skolkuratoren erbjöd föräldrarna samtal, och även om hennes avsikt var att värna E:s bästa, är jag kritisk till att hon i den aktuella situationen erbjöd föräldrarna stödjande samtal om deras föräldraroll samt även höll sådana samtal med mamman. Skolkuratorns agerande innebar en stor risk för att hon skulle dras in i föräldrarnas konflikt om vårdnad.

Skolkuratorns närvaro vid ett möte på socialförvaltningen

Det har vidare kommit fram att skolkuratoren följde med mamman till ett möte på socialförvaltningen. Enligt remissvaret var skolkuratoren med vid mötet för att informera socialförvaltningen om att hon hjälpte och stöttade E. att åter skapa en lugn och balanserad relation till båda sina föräldrar.

Under en barnvårdsutredning är det vanligt att socialtjänsten hämtar in information från bl.a. ett barns skola. I det aktuella fallet är det utrett att skolkuratoren hade fått information av mamman om mötet och att kuratorn kände till att det gällde den barnvårdsutredning som pågick avseende E. Av socialförvaltningens journalanteckningar framgår det att mamman meddelade förvaltningen att skolkuratoren önskade vara med vid mötet och att de skulle komma båda två. Det har alltså inte varit fråga om att skolkuratoren var närvarande vid mötet på initiativ av socialförvaltningen. (Jag går inte här in på frågan om skolkuratorns möjligheter att i den aktuella situationen lämna uppgifter om E. till socialförvaltningen.)

Enligt min mening var det direkt olämpligt att skolkuratoren följde med mamman på mötet vid socialförvaltningen. Det som har kommit fram om anledningen till hennes närvaro ändrar inte den bedömningen. A.E. uppfattade

med fog det som att skolkuratoren var med vid mötet till stöd för mamman, dvs. att hon var partisk.

Skolkuratoren förtjänar kritik för sitt agerande även i detta avseende.
Ärendet avslutas.

Kritik mot en lärare som under en pågående vårdnadstvist i ett mejl till en av vårdnadshavarna uttalade sig om den andra vårdnadshavaren på ett sätt som inte var neutralt

(Dnr 6930-2016)

Beslutet i korthet: En lärare skickade under en pågående vårdnadstvist ett mejl till eleven N.N:s pappa. I mejlet uttalade läraren sig bl.a. om N.N:s mamma.

JO har tidigare uttalat att personalen vid förskolor och skolor ska förhålla sig neutral vid tvister om vårdnad m.m. Att en lärare har mejlkontakt med en vårdnadshavare är ett naturligt inslag i skolverksamheten. Särskild försiktighet bör dock iaktas när det pågår en vårdnadstvist mellan föräldrar till en elev.

JO kritiserar läraren för att hon i mejlet uttryckte sig om N.N:s mamma på ett sätt som inte var neutralt.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade J.D. på Hedvig Eleonora skola i Stockholms kommun. Hon uppgav bl.a. följande: Hennes dotter N.N. är elev på skolan. Det pågår en vårdnadstvist om N.N. Skolpersonal ska förhålla sig neutral och inte ta ställning för ena parten i en sådan tvist. Personalen på N.N:s skola har lagt sig i och uttalat sig partiskt under processens gång. Skolan ska vara en fredad plats för det berörda barnet. N.N. har vid flera tillfällen berättat att hon inte kan anförtro sig åt sin klasslärare eftersom läraren går pappans ärenden. Klassläraren har också uttryckt sig partiskt i utredningar hos socialtjänsten och familjerätten samt i ett mejl till N.N:s pappa.

Till anmälan hade J.D. bifogat mejlet som har följande lydelse:

Håller med dig, det är verkligen trist att hon inte bara kan låta det vara som det är bestämt. Vad är det hon håller på med..

J.D satt igår utanför i korridoren vid bänkarna och väntade på N.N. Jag stod och såg till barnen och ser att de sitter där och först är allt som vanligt och sedan så sitter de kvar och då ser jag att N.N. gråter. Jag och mina kollegor samlar ihop oss för att ha ett litet möte och de sitter fortfarande kvar fast det gått kanske fem minuter. J.D tar ju inte ögonkontakt med oss och jag säger inget heller. Vi lyssnade lite och jag vet inte vad det var för typ av gråt egentligen.

Idag försökte jag stämma av lite med N.N. om allt var ok och om hon var ledsen igår men då verkade hon inte förstå något alls och sa att det inte var något.

Kan det varit ett spel för gallerierna, att så många som möjligt skulle se dem?

Ingenting förvånar en längre.

Hoppas att det hela löser sig snart.
Allt gott!

Utredning

JO begärde att Utbildningsnämnden i Stockholms kommun skulle yttra sig över det som J.D. hade uppgett i sin anmälan. Nämnden anförde i ett remissvar bl.a. följande:

Sammanfattning

Utbildningsförvaltningen konstaterar att läraren genom sitt e-postmeddelande inte har förhållit sig neutral i förhållande till vårdnadshavarna. Utbildningsförvaltningen anser att läraren i övrigt inte har agerat partiskt eller avvikit från neutraliteteten i förhållande till elevens vårdnadshavare.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom grundskoleavdelningen. Rektor och berörd lärare har beretts möjlighet att lämna synpunkter på förvaltningens förslag till yttrande.

Ärendet/Förvaltningens synpunkter

Redogörelse för skolans agerande

Skolan har sedan eleven startade i förskoleklass hösten 2014 känt till att eleven haft separerade vårdnadshavare, och att föräldrarna under perioder har tvistat i domstol om vårdnad och umgänge. Aktuell lärare har varit klasslärare för eleven sedan hösten 2015. Läraren har också kallats till domstolen som vittne.

Elevens far skickade ett mejl till läraren den 25 oktober 2016 där han uttryckte frustration över att anmälaren hämtat dottern i skolan. Vårdnadshavarna hade varit i rätten samma dag och det sista domaren då hade sagt enligt fadern var att domen om umgänge ska följas och att anmälaren inte skulle bryta mot domen och vad rätten beslutat om. Fadern bad i mejlet om en redogörelse från läraren om vad som hade hänt i skolan vid hämtningen samma dag. Det mejl som bifogats anmälan är lärarens svar till fadern.

När läraren i mejlet kommenterade att det var trist att anmälaren "bara inte kan låta det vara som det är bestämt. Vad är det hon håller på med" syftade läraren på situationen kopplad till domstolsavgörandet. Läraren uppfattade att fadern var mycket frustrerad över att flickan inte överlämnades under de veckor hon skulle bo hos honom. Samtidigt hölls eleven också hemma från skolan av modern dessa dagar och nekades därmed sin skolgång. Läraren uppfattade att anmälaren velat visa upp att dottern varit ledsen inför andra. Läraren inser dock att kommentaren "kan detta var ett spel för gallerierna" varit olämplig.

Läraren förstår i efterhand att hon uttryckte sig olämpligt i sitt svar till fadern och att mejlet kan uppfattas som partiskt. Risken att det kommer att hända igen är mycket liten. Hon kommer fortsättningsvis ta ännu mer stöd, än vad hon redan gjort, i sitt mejlskrivande om det i liknande situationer skulle inkomma några mer mejl som inte är av helt praktisk karaktär.

Skolans rektor har känt till den problematiska situationen mellan vårdnadshavarna till aktuell elev. Rektor har uppgett att situationen har varit mycket svårhanterad eftersom skolan upplevt att vårdnadshavarna har tagit konflikterna in i skolan, vilket har påverkat elevens skolsituation. Rektorn

har gett läraren stöd i förhållandet till vårdnadshavarna vid flera tillfällen och påtalat vikten av att vara neutral. Rektor har också varit involverad i flera mejl som skrivits till vårdnadshavarna, då läraren önskade stöd i hur hon skulle formulera sina svar för att det skulle bli korrekt. I det mejl som åberopas har rektor inte varit delaktig. Ett tillrättavisningssamtal har hållits av rektor med den aktuella läraren med anledning av mejlet, gällande hur läraren uttryckt sig samt om vikten av att förhålla sig neutral och opartisk vid pågående vårdnadstvister.

Vad gäller att läraren ska ha varit opartisk [*rätteligen partisk, JO:s anm. i rätten* så har läraren från början blivit kallad av moderns ombud, men hon har närvarat i rätten på domstolens begäran under vittnesplikt. Läraren har svarat på rättsens frågeställningar och redogjort för hur hon uppfattat barnet och hennes mående i skolsituationen. Även i utredningar hos socialtjänsten har läraren besvarat de frågor hon fått utifrån vad hon har sett i skolan. Lärarens uppfattning är att anmälaren inte varit nöjd med de svar som läraren lämnat i rätten den 29 juni 2016, och att anmälaren därefter blivit kritisk mot läraren. Läraren tror att anmälares upplevelse av att hon "går pappans ärenden" är kopplat till lärarens uttalanden i rätten.

Anmälares har i skolan hotat läraren om att hon ska anmäla henne. Vid något tillfälle har modern också spelat in läraren och sjuksköterskan då hon kommit och hämtat dottern under skoldagen. Rektor och biträdande rektor har haft samtal med läraren innan rättegången den 29 juni 2016, då de pratade om vikten av att läraren skulle berätta om det hon hade sett i skolan och vara objektiv.

Fadern har flera gånger försökt att få skolan att agera utifrån att han inte fått träffa sin dotter i enlighet med vad rätten förordat. Skolan har då förklarat att den frågan behöver lösas utanför skolan och att de inte kan agera med anledning av detta.

Läraren upplever att hon har en god relation med eleven. Enligt läraren har hon aldrig uttryckt sig negativt eller ifrågasättande om någon av föräldrarna inför eleven utan alltid varit neutral.

Skolan har flera pågående vårdnadstvister mellan föräldrar till elever vid skolan och skollärover pratar ofta med personalen om vikten av att vara neutral. Rektor har uppgett att skolan har lyft händelsen med mejlet i personalgruppen som ett exempel, för att visa hur det kan bli fel om man inte är väldigt observant. Som lärare är det lätt att fokusera på elevernas mående och då kan det hända att en lärare uttrycker saker som tyvärr inte är lämpliga men som handlar om att läraren har elevernas bästa för ögonen, vilket enligt rektorn varit fallet i aktuellt ärende.

Förvaltningens bedömning

Utbildningsförvaltningen vill framhålla att det är viktigt att skolan vid en vårdnadstvist förhåller sig neutral i förhållande till vårdnadshavarna och att inte lägga sig i konflikter om vårdnad, boende och umgänge. Skolans personal får inte i sin myndighetsutövning uttala sig partiskt, till fördel för någon av vårdnadshavarna. En vårdnadstvist ska lösas utanför skolan med hjälp av socialtjänsten och familjerätten.

Utbildningsförvaltningen konstaterar att elevens skolsituation i aktuellt fall har påverkats av vårdnadstvisten. Vårdnadshavarnas konflikt har kommit in i skolan, vilket har yttrat sig bland annat genom att modern har suttit kvar i skolan och vid flera tillfällen inte lyckats lämna sin dotter i skolan. Samtidigt har fadern bett skolan agera då modern inte samverkat till att faderns umgänge med dottern kom till stånd. Skolan har utifrån situationen känt oro för elevens psykiska välmående. Utbildningsförvaltningen konstaterar vidare att den berörda läraren som ansvarat för eleven har dragits in i föräldrarnas vårdnadstvist. Läraren har haft god kännedom om de domar

och beslut som har rört flickan vad gäller boende och umgänge eftersom vårdnadshavarna tagit med konflikten in i skolan. Med anledning av vad läraren har observerat i skolan har hon också kallats till rätten för att besvara frågor och beskriva elevens situation i skolan. Läraren har då uppgett att hon sett att eleven visat tecken på oro i skolan, bland annat i samband med lämningar.

När det gäller mejlet som läraren skickat till fadern kan utbildningsförvaltningen konstatera att läraren har använt värderande och negativa ordalag angående moderns agerande i skolan. Dessa uttalanden är inte att bedöma som opartiska och neutrala och har inneburit en brist i hanteringen från lärarens sida.

Läraren har i domstolen uttalat sig utifrån sin vittnesplikt och har då svarat på rättens frågor om vad läraren har sett i skolan. Utbildningsförvaltningen anser inte att läraren därigenom avvikit från neutraliteten eller varit partisk. Förvaltningen anser inte heller att skolan agerat partiskt då skolan gjort orosanmälningar till socialtjänsten, då de utgått från skolans oro för elevens psykiska välmående.

Skolan har inte hindrat någon av vårdnadshavarna från att hämta eleven i skolan. Vårdnadshavarna har delgetts samma information från skolan. Förvaltningen ser ingen anledning att ifrågasätta lärarens uppgifter om att hon har en god relation med eleven i skolan. När det gäller lärarens och skolans agerande i förhållande till vårdnadshavarna i skolsituationen i övrigt kan förvaltningen därför inte heller konstatera några brister.

Åtgärder

Rektor har hållit ett tillrättavisande samtal med berörd lärare. Rektor har också på nytt lyft frågan om vad opartiskt förhållningssätt innebär med personalgruppen i skolan. Utbildningsförvaltningen finner inte någon anledning att vidta ytterligare åtgärder.

J.D. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 21 juni 2017 anförde *JO Holgersson* följande.

Bedömning

Av utredningen framgår att N.N:s klasslärare under en pågående vårdnadstvist skickade ett mejl till N.N:s pappa med det innehåll som har redovisats ovan. Jag har valt att begränsa mina uttalanden i detta ärende till att avse mejlets innehåll.

JO har i tidigare beslut uttalat att personal vid förskolor och skolor ska förhålla sig neutral vid tvister om vårdnad m.m. Det är viktigt att en förälder inte upplever att skolan tar ställning för den ena parten i en pågående tvist. För berörda barn är det självfallet också av stor betydelse att personalen inte dras in i föräldrarnas konflikt utan att skolan i så stor utsträckning som möjligt får vara en fredad plats (se bl.a. JO 2007/08 s. 473, dnr 3028-2006, och JO 2015/16 s. 590, dnr 1734-2013).

Utbildningsnämnden har i sitt remissvar uppgett att klasslärarens mejl var ett svar på ett mejl som pappan hade skickat till henne den 25 oktober 2016. Pappan ville ha en redogörelse för vad som hade hänt i skolan när mamman hämtade N.N. samma dag.

I mejlet lämnar klassläraren en beskrivning av mammans agerande i samband med att hon hämtade N.N. på skolan. Mejlet innehåller utöver den beskrivningen följande formuleringar:

Håller med dig, det är verkligen trist att hon inte bara kan låta det vara som bestämt. Vad är det hon håller på med..

Kan det varit ett spel för gallerierna, att så många som möjligt skulle se dem? Ingenting förvånar en längre.

Att en lärare besvarar mejl från en vårdnadshavare är ett naturligt inslag i skolverksamheten. Särskild försiktighet bör dock iaktas i en situation som den aktuella där det pågår en vårdnadstvist mellan föräldrar till en elev. Som redovisas ovan är det av stor vikt att skolpersonal så långt det är möjligt förhåller sig neutral.

Nämnden har i remissvaret konstaterat att klassläraren har använt värderande och negativa ordalag om mammans agerande. Nämnden har vidare uppgett att uttalandena inte är opartiska och neutrala och att de har utgjort en brist i hanteringen från lärarens sida. Jag instämmer i nämndens bedömning. Läraren kan inte undgå kritik för hur hon uttryckte sig i mejlet.

Jag noterar att skolans rektor med anledning av det inträffade bl.a. har vidtagit åtgärden att informera skolans personal om innebörden av ett opartiskt förhållningssätt.

Vad J.D. i övrigt har anfört föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

Utlänningsärenden

Uttalanden om hur en påstådd förälder som agerar som ställföreträdare för ett barn bör behandlas i processuellt hänseende i ett ärende om uppehållstillstånd på grund av anknytning

(Dnr 6839-2014)

Beslutet i korthet: Frågor om ställföreträdarskap för underåriga i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning är komplexa, bl.a. på grund av att utredningen och bedömningen av behörigheten att föra talan sammanfaller med bedömningen av ärendet i sak. I beslutet behandlar JO frågan om ställföreträdarskap i anknytningsärenden som rör föräldrar och barn som kommer från länder där det är svårt eller omöjligt för sökandena att klarlägga sin identitet med traditionella bevismedel.

JO uttalar bl.a. att i dessa fall bör den som gjort sannolikt att han eller hon är förälder till en underårig sökande presumeras vara sökandens ställföreträdare och därmed behörig att föra hans eller hennes talan. JO uttalar vidare att när presumptionen tillämpas ska all kommunikation i ärendet ske med den presumerade ställföreträdaren. I beslutet behandlar JO även frågan om i vilka fall en ansökan av en påstådd ställföreträdare bör avvisas respektive prövas i sak, och anger att han eller hon i samtliga fall bör underrättas om beslutet.

Enligt JO ger Migrationsverkets rättsliga ställningstagande angående behörig ställföreträdare för barn i ärenden om uppehållstillstånd (SR 08/2015) en god grund för en rättssäker tillämpning i dessa ärenden, även med beaktande av att det finns vissa oklarheter om förfarandet.

Bakgrund

En person under 18 år som söker uppehållstillstånd på grund av anknytning till någon i Sverige kan inte själv göra en ansökan och föra sin talan i processen. I stället måste en ställföreträdare för den underårige göra detta. En ställföreträdare måste som utgångspunkt styrka sin behörighet att företräda den underårige.

I de flesta fall är det inte något problem för en legal vårdnadshavare att styrka sin behörighet att företräda den underårige. Om den underårige och den påstådda föräldern kommer från ett land där det inte finns någon möjlighet att ordna tillförlitliga dokument om identitet och släktskap kan dock kravet på att styrka det påstådda ställföreträdarskapet vara svårt eller till och med omöjligt att uppfylla. Detta har i en del fall lett till att underåriga sökande inte kunnat få sin sak prövad.

I ett tidigare ärende (se JO:s beslut i ärende 4759-2013) uppkom vissa frågor om ställföreträdarskap för underåriga i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning. Det gällde bl.a. frågan om en påstådd förälder ska underrättas

om ett beslut när den underåriges talan avvisas på grund av att föräldern inte anses vara behörig att föra den underåriges talan. Migrationsverket var av uppfattningen att det inte fanns någon underrättelseskyldighet för myndigheten i dessa fall men utvecklade inte sitt ställningstagande närmare. Verket angav inte heller hur bedömningen förhöll sig till verkets rättsliga ställningstagande angående kraven på klarlagd identitet och pass i ärenden om uppehållstillstånd (RCI 07/2012), som bl.a. angav att verket i vissa fall skulle presumera att en påstådd förälder var behörig att föra den underåriges talan.

I mitt beslut uttalade jag att den underåriga riskerar att gå miste om sin rätt att få beslutet överprövat, om den påstådda föräldern inte underrättas om ett avvisningsbeslut, och att detta med styrka talar för att en påstådd förälder bör underrättas om ett sådant beslut. Frågan om ställföreträdarskap för underåriga i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning är dock komplex. Jag valde därför att inte göra några ytterligare uttalanden i ärendet om hur en påstådd förälder skulle behandlas i processuellt hänseende utan beslutade att frågorna skulle utredas inom ramen för ett nytt ärende.

Begäran om yttrande

Migrationsverket uppmanades att yttra sig över följande frågor:

1. I vilka fall anser verket att presumtionen om behörig ställföreträdare som anges i det rättsliga ställningstagandet (RCI 07/2012) ska tillämpas?
2. Vad innebär det för handläggningen att presumtionen tillämpas, dvs. hur kommer den påstådda föräldern att behandlas i processuellt avseende?

Migrationsverket uppmanades vidare att särskilt kommentera följande frågor med utgångspunkt i att presumtionen om rätt att företräda en underårig upprätthålls fullt ut i ett ärende:

- Uppkommer det några svårigheter vid kommunikering under ärendets gång, t.ex. i fråga om sekretess?
- Hur påverkar tillämpningen av presumtionen möjligheterna till DNA-undersökning?
- Ska ställföreträdaren underrättas om alla avgöranden i ärendet (även avvisningsbeslut) i enlighet med 21 § förvaltningslagen och finns det några problem med detta, t.ex. i fråga om sekretess?
- Kan det, enligt Migrationsverket, uppstå svårigheter när verkets beslut överklagas till domstol, t.ex. om rätten för den påstådda föräldern att föra talan där?
- Är det självklart att en ansökan ska avvisas om nya omständigheter kommer fram eller kan presumtionen om behörig ställföreträdare upprätthållas till dess ärendet prövas i sak?

Migrationsverkets yttrande

Migrationsverket (generaldirektören Anders Danielsson) yttrade sig kortfattat över de frågor JO ställt och bifogade ett nytt rättsligt ställningstagande om ställföreträdare för barn. Följande kom fram.

I vilka fall ska presumtionen om behörig ställföreträdare tillämpas?

Det rättsliga ställningstagandet angående kraven på klarlagd identitet och pass i ärenden om uppehållstillstånd (RCI 07/2012) upphävdes den 30 januari 2015. Den 27 februari 2015 beslutades ett nytt rättsligt ställningstagande angående behörig ställföreträdare för ett barn i ärenden om uppehållstillstånd (SR 08/2015). Enligt det nya rättsliga ställningstagandet tillämpar verket en presumtion om att en förälder är behörig ställföreträdare för sitt barn. När det gäller beviskravet för släktskap anges följande.

Frågan om en person är barnets förälder har betydelse både för bedömningen av frågan om ställföreträdarskap och i flertalet fall även för sakprövningen av frågan om uppehållstillstånd på anknytning. Att personer som inte kan styrka sin identitet inte skulle kunna få sina barns ansökan prövad i sak skulle motverka syftet med den möjlighet till bevislättning i vissa fall som Migrationsöverdomstolen uttalat i MIG 2012:1. Ett för högt beviskrav i denna del kan inte heller anses proportionerligt mot bakgrund av den möjlighet till DNA-analys som finns vid en senare sakprövning [...] Det får därför anses tillräckligt, i det här skedet, att de sökande har gjort sannolikt att det uppgivna släktskapet är korrekt. [— —]

Kommer de sökande från ett land i vilket det bör gå att få fram handlingar som visar släktskap, t.ex. id-handlingar eller födelsebevis, bör detta normalt kunna krävas för att göra släktskapet sannolikt.

Om de sökande inte kan förväntas få fram handlingar som gör släktskapet sannolikt i ärendet får en bedömning göras av om uppgifterna i sökandens ansökan eller utredning och i förekommande fall de uppgifter som finns i anknytningspersonens ärende gör släktskapet sannolikt. [— —] Kommer det fram att sökanden och anknytningspersonen lämnat samstämmiga uppgifter om t.ex. familjemedlemmar, levnadsförhållanden och anknytningspersonens flykt från hemlandet, bör detta i de flesta fall medföra att släktskapet har gjorts sannolikt och det kan då presumeras att påstådd förälder, antingen en av dem eller båda, är behörig att föra barnets talan, till dess att något annat framkommer under handläggningen.

Mot bakgrund av den sakprövning som senare görs och där de sökande som saknar möjlighet att styrka sin identitet kan visa släktskap genom DNA-analys är risken för att barn beviljas uppehållstillstånd på anknytning till en vuxen som felaktigt uppgivits vara dennes förälder liten (jfr prop. 2005/06:72 s 70). Om det senare framkommer, t.ex. efter DNA-analys, att släktskapet inte är det som uppgivits kan den ursprungliga bedömningen om ställföreträdarskap ändras.

Om det av utredningen redan i detta inledande skede framkommer sådana omständigheter som medför att den sökande inte gjort föräldraskapet sannolikt kan det bli aktuellt att avvisa ansökan p.g.a. avsaknad av legal ställföreträdare. Den sökande måste då först få möjlighet att bemöta de omständigheter som talar mot föräldraskapet.

Vad innebär det för handläggningen att presumtionen tillämpas?

När presumtionen tillämpas ska all kommunikation i ärendet ske med den presumerade ställföreträdaren. Kommunikationen innebär inte några problem ur sekretesshänseende eftersom uppgifter kan hemlighållas även för vårdnadshavare med stöd av 12 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen. Den presumerade ställföreträdaren ska också underrättas om alla avgöranden i ärendet. Om presumtionen bryts och ansökan avvisas ska den f.d. ställföreträdaren underrättas om beslutet. I dessa fall kan det finnas skäl att sekretessbelägga delar av beslutet.

Hur påverkar tillämpningen av presumtionen möjligheterna till DNA-undersökning?

En DNA-analys kan inte erbjudas enbart för att utreda frågan om ställföreträdarskap. Däremot kan analysen erbjudas om släktskapet behöver styrkas (se 13 kap. 15 § utlänningslagen). En faktisk vårdnadshavare eller presumtiv ställföreträdare kan underteckna ett samtycke för att genomföra en DNA-analys.

Kan presumtionen upprätthållas under ärendets gång även om nya omständigheter kommer fram?

När det gäller frågan om när presumtionen kan brytas anges bl.a. följande i det rättsliga ställningstagandet. Att en förälder inte anses vara vårdnadshavare får stora konsekvenser för barnet som då inte kan få sin ansökan prövad. För att presumtionen om behörig ställföreträdare ska brytas och ansökan avvisas krävs därför en hög grad av säkerhet om vårdnadsförhållandena för det enskilda barnet. Som regel krävs att det i det enskilda ärendet kommer fram att en annan utpekad person är vårdnadshavare. Eftersom Migrationsverket måste pröva om det finns en annan förälder som har vårdnaden om barnet och om han eller hon lämnat sitt medgivande till flytten innan ett uppehållstillstånd beviljas, är risken för att ett barn beviljas ett uppehållstillstånd i strid med en vårdnadshavares vilja begränsad. En sakprövning kan därför inte anses stå i strid med någon vårdnadshavares intressen.

En prövning måste göras i varje enskilt ärende av om en ansökan ska avvisas när nya omständigheter kommer fram eller om presumtionen ska upprätthållas till dess ärendet prövas i sak. Avgörande för denna bedömning är vilka uppgifter som kommit fram och vilket bevisvärde de kan tillmätas.

Har det uppstått några problem i samband med att verkets beslut överklagats till domstol?

I ett fåtal ärenden har det uppstått problem i domstolarna när verkets beslut har överklagats. Det har främst gällt frågan om samtycke funnits från den andra vårdnadshavaren.

I ett beslut den 14 oktober 2016 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering**Allmänna utgångspunkter**

Av 5 kap. 3 § första stycket 2 utlänningslagen framgår att ett uppehållstillstånd under vissa förutsättningar ska ges till bl.a. ett utländskt ogift barn som har en förälder som är bosatt i Sverige. Med barn avses i utlänningslagen en person som är under 18 år (se 1 kap. 2 § utlänningslagen).

I fall som rör barn ska särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver (se 1 kap. 10 § utlänningslagen).

Ställföreträdarskap

Enligt civilrättsliga regler och förvaltningsrättsliga principer kan var och en, även ett barn, vara part i en process. Barnet saknar dock i allmänhet processbehörighet, och barnets talan måste föras av en ställföreträdare, oftast vårdnadshavaren. (Se 11 kap. 1 § rättegångsbalken och 9 kap. 1 § föräldrabalken.)

Migrationsöverdomstolen har slagit fast att den underåriges talan vid en ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning måste föras av barnets legala vårdnadshavare eller en annan legal ställföreträdare. Som utgångspunkt ska den som uppträder som ställföreträdare styrka sin behörighet. Frågan om vem som ska anses vara ställföreträdare avgörs i enlighet med den lag som råder i det land där barnet befinner sig. (Se MIG 2009:17.)

När det är omöjligt för en underårig sökande att med handlingar från hemlandet eller på annat sätt visa vem som är legal ställföreträdare har Migrationsöverdomstolen ansett att biologiska föräldrar är behöriga att föra talan om det inte kommit fram något som talar emot att de är sökandens ställföreträdare. (Se MIG 2012:1 som redovisas nedan.)

Beviskrav för identitet och släktskap

Inom förvaltningsprocessrätten är det en vedertagen bevisrättslig princip att den som ansöker om en förmån har bevisbördan för att han eller hon uppfyller de krav som uppställs i lagen för att förmånen ska beviljas. Den som ansöker om uppehållstillstånd har således inledningsvis bevisbördan för de faktiska omständigheter som krävs för uppehållstillstånd. (Se bl.a. MIG 2006:1 och Hans Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, 9:e uppl., s. 111.)

I samband med vissa ändringar i utlänningslagen som stärkte rätten till familjeåterförening angav regeringen bl.a. följande. En förutsättning för att en ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening ska kunna beviljas är att sökandens identitet är fastställd och att det finns underlag som ger stöd åt ett påstående om släktskap mellan sökanden och anknytningspersonen i Sverige. Det kan ske genom t.ex. födelseattester eller personbevis. Det har emellertid visat sig att det på grund av förhållandena i sökandens hemland ibland är omöjligt att skaffa fram sådana dokument. När det gäller barn som vill återförenas med en förälder har det därför ofta räckt med att det finns sannolika skäl för att det uppgivna släktskapet är korrekt. (Se prop. 2005/06:72 Genomförande av EG-direktivet om rätt till familjeåterförening samt vissa frågor om handläggning och DNA-analys vid familjeåterförening, s. 68 f.)

Utgångspunkten i ett anknytningsärende är alltså att både sökandens identitet och anknytning till personen i Sverige ska vara klarlagda. Identitetsfrågan ska prövas före frågan om anknytning. (Se bl.a. MIG 2011:11.)

När det varit omöjligt att visa identitet och anknytning med traditionella bevismedel har Migrationsöverdomstolen ansett att en individuell bedömning ska göras. Bedömningen ska innefatta frågan om proportionaliteten i ett högt beviskrav i familjeåterföreningsärendena (se MIG 2012:1). I det fallet ansåg domstolen att det var tillräckligt att sökanden gjort sin identitet sannolik. I målet fanns en DNA-analys som visade ett biologiskt föräldraskap mellan den un-

deråriga sökanden, den vuxna sökanden och anknytningspersonen. De biologiska föräldrarna ansågs behöriga att föra den underåriges talan eftersom det inte kommit fram något som talade emot att de också var den underåriges ställföreträdare.

I ett senare avgörande har Migrationsöverdomstolen använt sig av den bevislätnadsprincip i fråga om identitet som tillämpades i MIG 2012:1. Migrationsöverdomstolen uttalade att det var tillräckligt att sökanden i ett ärende om familjeåterförening gjorde sin identitet sannolik och beaktade bl.a. att en DNA-utredning visade att sökanden var far till ett barn som han uppgavs ha gemensamt med anknytningspersonen. (Se MIG 2014:16.) Frågor om bevislätnad har också behandlats i MIG 2016:6 och MIG 2016:13.

I ärenden om uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning, t.ex. när det gäller ett utländskt barn som söker uppehållstillstånd och åberopar anknytning till en förälder i Sverige, ska Migrationsverket ge sökanden och anknytningspersonen tillfälle att få en DNA-analys utförd när det gäller det biologiska släktskap som åberopas i ansökan, om den övriga utredningen om släktskapet inte är tillräcklig för att uppehållstillstånd ska beviljas och det inte är uppenbart att det inte är fråga om något sådant släktskapsförhållande som åberopas. (Se 13 kap. 15 § första stycket utlänningslagen.)

Bedömning

Inledande avgränsning

Min granskning har avsett Migrationsverkets hantering av ställföreträdarfrågor i anknytningsärenden med föräldrar och barn från länder där det är svårt eller omöjligt för sökandena att med traditionella bevismedel klarlägga sin identitet. Mina uttalanden begränsar sig till denna typ av ärenden.

Behörig ställföreträdare för barn i anknytningsärenden

När en underårig ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning till en förälder som är bosatt i Sverige måste talan föras av hans eller hennes legala vårdnadshavare eller av en annan legal ställföreträdare eftersom den underåriga inte har egen processbehörighet. I fråga om den som kommer från ett land där det är svårt eller till och med omöjligt att visa identitet och släktskap genom traditionella bevismedel har biologiska föräldrar ansetts vara behöriga att föra den underåriges talan när släktskapet är visat genom en DNA-utredning och det inte kommit fram något som talat emot att de är ställföreträdare (se MIG 2012:1).

Frågan som föranledde min utredning var, som nämnts inledningsvis, den klarhet som tycktes råda om en påstådd förälder ska underrättas om ett beslut att avvisa en underårigs ansökan när detta sker på grund av att den påstådda föräldern inte anses vara behörig att föra den underåriges talan. I mitt tidigare beslut uttalade jag att om den påstådda föräldern inte underrättas om avvisningsbeslutet kan detta medföra att den underåriga går miste om sin rätt att få beslutet överprövat, och att detta med styrka talar för att en påstådd förälder bör underrättas om ett sådant beslut.

Migrationsverket har efter mitt beslut tagit upp frågan om ställföreträdarskap för barn på nytt i ett rättsligt ställningstagande som särskilt behandlar dessa frågor (SR 08/2015). I det ställningstagandet utvecklar och tydliggör Migrationsverket vilket beviskrav som gäller för den som påstår sig vara förälder till en underårig sökande. När det gäller en sökande som kommer från ett land där det är svårt att visa sin identitet med traditionella bevismedel, är det enligt ställningstagandet tillräckligt att det görs sannolikt att han eller hon är sökandens förälder genom de omständigheter och fakta som finns i ärendet.

När det gäller frågan om vilken typ av bevisning som krävs för att göra föräldraskapet sannolikt anges i ställningstagandet att myndigheten ska göra en sammantagen bedömning utifrån alla de omständigheter och fakta som har presenterats i ärendet och eventuellt finns i tidigare ärenden hos verket. Principen om fri bevisprövning ska tillämpas.

Migrationsverkets utgångspunkt är alltså att den som sannolikt är förälder också är behörig att föra den underåriges talan.

Jag delar den bedömningen, liksom den uppfattning som Migrationsverket redovisar i ställningstagandet om att det inte är proportionerligt med ett högt beviskrav i förfarandets inledning, bl.a. mot bakgrund av att det inte går att få till stånd en DNA-analys enligt 13 kap. 15 § första stycket utlänningslagen annat än för prövningen i sak. Att beviskravet inte sätts alltför högt är särskilt viktigt eftersom det handlar om underårigas möjlighet att förenas med en förälder.

Behandling av ställföreträdare i processuellt hänseende

I det rättsliga ställningstagandet (SR 08/2015) anges att när presumtionen om ställföreträdarskap tillämpas ska all kommunikation i ärendet ske med den presumerade ställföreträdaren, och han eller hon ska underrättas om alla avgöranden i ärendet. Även för det fall att presumtionen om ställföreträdarskap skulle brytas och ansökan avvisas ska den f.d. ställföreträdaren enligt Migrationsverket underrättas om beslutet.

Eftersom ett barn saknar rättslig handlingsförmåga och inte heller har samma möjligheter som en vuxen att ta till vara sina rättigheter är det viktigt att den som uppträder som ställföreträdare får del av uppgifter i ärendet och underrättas om de beslut som fattas. Det är t.ex. endast ställföreträdaren som kan överklaga beslut som uppfattas som felaktiga. Det sagda gäller även i de fall Migrationsverket under handläggningen eller vid avgörandet i sak gör bedömningen att presumtionen om ställföreträdarskapet brister. Som Migrationsverket påpekat finns det då en möjlighet att sekretessbelägga vissa uppgifter om det skulle behövas.

Jag har inte några invändningar mot det som Migrationsverket anger i sitt nu gällande ställningstagande om hur den presumerade ställföreträdaren ska behandlas i processuellt hänseende, och utgår från att verket även fortsättningsvis agerar på det sätt som beskrivs.

DNA-utredning

En DNA-utredning kan få betydelse både för frågan om sökandens identitet och för frågan om släktskap med anknytningspersonen. En DNA-utredning kan enligt bestämmelserna i utlänningslagen dock endast genomföras för att styrka släktskapet, inte för att inledningsvis avgöra frågan om en person har rätt att som ställföreträdare föra en underårig sökandes talan. Jag vill återigen understryka att ett för högt beviskrav för det påstådda föräldraskapet när rätten att föra talan prövas kan omöjliggöra en prövning i sak, också i de fall där det genom en DNA-utredning enkelt skulle kunna visas att sökanden är barn till anknytningspersonen.

Om Migrationsverket tillämpar det beviskrav som anges i det rättsliga ställningstagandet – att släktskapet ska vara sannolikt – för att bedöma om sökanden och anknytningspersonen är barn respektive förälder ser jag dock inte några större risker för att underåriga sökande inte får sina ärenden prövade i sak.

När en ansökan ska prövas och när den ska avvisas

Enligt vad som redogjorts för ovan ska en underårigs ansökan om uppehållstillstånd prövas i sak om det gjorts sannolikt att den person som gör ansökan och agerar i ärendet är den underåriges förälder. Han eller hon presumeras då vara behörig ställföreträdare för den underåriga. Om något föräldraskap inte kan göras sannolikt och en presumtion aldrig uppstår kan ansökan däremot avvisas.

Migrationsverket har i sitt ställningstagande redovisat att när en presumtion väl uppstått krävs det som regel att det i det enskilda ärendet kommer fram att vårdnaden tillfaller en annan utpekad person för att presumtionen om ställföreträdarskap ska brytas. Jag delar denna uppfattning. Resultatet i ett sådant fall blir då att ansökan får avvisas på den grunden att talan inte längre kan föras för sökandens räkning. Om en annan behörig person skulle anmäla sig bör han eller hon emellertid kunna fortsätta att föra den underåriges talan i ärendet.

Utgångspunkten får alltså anses vara att presumtionen enbart bryts och en talan avvisas när det kommer fram att det finns en annan legal ställföreträdare för barnet. Det kan emellertid förekomma att det relativt tidigt i ett ärende kommer fram andra omständigheter som gör att det presumerade ställföreträdarskapet kan ifrågasättas. Jag vill med anledning av detta understryka vikten av att Migrationsverket inte beslutar att presumtionen ska brytas i andra fall än när det finns ett robust underlag för en sådan bedömning och att verket noggrant tar ställning till möjligheten att pröva ansökan i sak. Som verket anför måste den som påstår sig vara förälder också få en möjlighet att bemöta de omständigheter som talar mot föräldraskapet innan beslut fattas i frågan. Vidare måste, som jag angett ovan, den påstådda föräldern underrättas om beslutet, även i de fall Migrationsverket fattar ett avvisningsbeslut.

Det kan självklart även förekomma att den slutförda utredningen i ärendet ger vid handen att det inte är sannolikt att den påstådda ställföreträdaren är sökandens förälder. Migrationsverket får då ta ställning till detta vid avgörandet av ärendet, och det bör enligt min mening göras genom en prövning i sak. Det finns flera skäl som talar för en sådan ordning, bl.a. att handläggningen

redan är inne i det materiella skedet av prövningen och att en materiell prövning normalt är mer fullödlig och beslutet utförligare motiverat än vad som är fallet vid en prövning av om ansökan ska avvisas.

Avslutande synpunkter

Frågan om ställföreträdarskap för underåriga i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning är komplex, bl.a. på grund av att utredningen och bedömningen av behörigheten att föra talan sammanfaller med bedömningen av ärendet i sak. Frågorna om ställföreträdare, identitet och beviskravets styrka har under lång tid varit aktuella i anknytningsärenden. Migrationsöverdomstolen har i några avgöranden berört frågan om beviskravets styrka för en sökandes identitet i familjeåterföreningsärenden och hur man ska se på frågan om behörigheten att företräda underåriga i dessa ärenden. Det finns dock fortfarande ett antal frågor i dessa avseenden som inte är klarlagda.

I min utredning har jag koncentrerat mig på frågan om ställföreträdarskap i anknytningsärenden som rör föräldrar och barn som kommer från länder där det är svårt eller omöjligt för sökandena att klarlägga sin identitet med traditionella bevismedel. Det är min uppfattning att Migrationsverkets rättsliga ställningstagande, i de delar som min utredning berört, ger en god grund för en rättssäker tillämpning i dessa ärenden, även med beaktande av att det fortfarande finns vissa oklarheter om förfarandet.

Ärendet avslutas.

Frågan om i vilken utsträckning förvaltningslagen är tillämplig i ett verkställighetsärende

(Dnr 7291-2014)

Beslutet i korthet: En kvinna hade fått avslag på sin asylansökan och skulle utvisas ur Sverige. Polismyndigheten var ansvarig för att verkställa utvisningsbeslutet. Kvinnan, som var sjuklig och varken kunde språket eller hade kunskap om rättssystemet, hade anlitat ett ombud för att hjälpa henne i kontakt med polisen. Kvinnan och hennes ombud begärde att all kontakt skulle gå via ombudet och att ombudet löpande skulle bli informerad om vilka åtgärder polisen vidtog. När polisen vid två tillfällen behövde inhämta kvinnans samtycke till vissa åtgärder kontaktade man dock kvinnan utan att informera ombudet om detta. Ombudet begärde även att få del av handlingar i ärendet ett flertal gånger.

I beslutet konstaterar JO att det mesta talar för att rätten att företrädas av ombud enligt 9 § förvaltningslagen inte omfattar verkställighetsärenden där Polismyndighetens handläggning är begränsad till faktiska åtgärder för att verkställa ett redan lagakraftvunnet utvisnings- eller avvisningsbeslut, t.ex. att ordna resehandlingar och boka resor. Syftet bakom bestämmelserna i förvaltningslagen, bl.a. att uppnå en god förvaltning och ett rättssäkert förfarande, motiverar dock ofta att de ändå tillämpas. Enligt JO bör utgångspunkten vara att polisens kontakter med den enskilde i ett verkställighetsärende sker genom ombudet och att ombudet informeras om de åtgärder som vidtas.

JO uttalar vidare att bestämmelsen om partsinsyn i 16 § förvaltningslagen inte kan anses tillämplig om Polismyndighetens handläggning i verkställighetsärendet begränsar sig till faktiska åtgärder. Detta hindrar naturligtvis inte att det kan finnas goda skäl för att ändå låta en enskild få del av handlingar och uppgifter i ärendet. Vid en framställning om att få del av handlingar i ärendet måste myndigheten också beakta de rättigheter en person har enligt reglerna om utlämnande av allmänna handlingar.

Polismyndigheten kritiserar i beslutet bl.a. för att man inte informerade ombudet innan man kontaktade kvinnan och för att ombudets framställningar om att få ta del av handlingar i vissa avseenden hanterades på ett bristfälligt sätt.

Bakgrund

Den 29 mars 2012 avslog Migrationsverket H.C:s ansökan om uppehållstillstånd och beslutade att hon skulle utvisas till Kosovo. Utvisningsbeslutet vann laga kraft den 19 augusti 2013. Med anledning av att Migrationsverket bedömde att tvång var nödvändigt för att genomföra utvisningen överlämnade myndigheten ärendet till dåvarande Polismyndigheten i Dalarna i november 2013. Polismyndigheten ansvarade därefter för att verkställa utvisningsbeslutet.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 29 december 2014 förde Peter Lindahl, som ombud för H.C., fram klagomål mot polismyndigheten. Enligt Peter Lindahl hade polisen tagit kontakt med H.C. utan att informera honom om det och inte lämnat ut handlingar som han begärt att få del av. Han var även kritisk till att polisen inte hade tagit hänsyn till H.C:s hälsotillstånd under handläggningen av verkställighetsärendet. När det gäller de omständigheter som JO beslöt att granska närmare uppgav han huvudsakligen följande.

Kommunikation med anlitat ombud

Den 3 december 2013 anmälde han sig som ombud för H.C. i verkställighetsärendet med stöd av en fullmakt. Han framhöll samtidigt att han löpande ville bli informerad om vilka åtgärder som polisen vidtog. Anledningen var att han ville säkerställa ett tryggt återvändande för sin klient, som var sjuklig. Den 23 juni 2014 framhöll han återigen att H.C. önskade att all kontakt med henne skulle gå via honom. Trots det tog polisen kontakt med H.C. vid flera tillfällen utan att han informerades.

Den 19 juni 2014 gjorde polisen ett oanmält besök hos H.C. för att få hennes skriftliga medgivande till att polisen tog del av journalhandlingar hos sjukvården, utan att han informerades om åtgärden. Även den 11 augusti 2014 gjorde polisen ett oanmält besök hos H.C. utan att informera honom. Denna gång ville polisen få H.C:s samtycke till att hennes vårdjournaler kommunicerades med myndigheterna i Kosovo. Den 29 oktober 2014 togs H.C. i förvar. Polisen underrättade honom inte om förvarsbeslutet förrän dagen därpå, trots att utvisningsbeslutet skulle verkställas den 1 november 2014.

Partsinsyn och rätten att ta del av handlingar

Den 18 augusti 2014 begärde han att få ta del av samtliga handlingar i ärendet. Samtidigt begärde han att få ta del av det material som polisen avsåg att kommunicera med myndigheterna i Kosovo.

Den 19 augusti 2014 begärde polisen att han skulle ge in en fullmakt trots att han lämnat in en sådan redan den 3 december 2013 och handlingar i ärendet hade kommunicerats med honom under juni 2014. Efter att en ny fullmakt lämnats in fick han ett beslut den 21 augusti 2014 där det angavs att han skulle få del av de allmänna handlingar i ärendet som inte bedömdes kunna vara till skada för handläggningen av verkställighetsärendet. Några handlingar bifogades dock inte beslutet. Han klagade på beslutet, och den 16 september 2014 fattade rättsenheten vid dåvarande Polismyndigheten i Dalarna beslut om att lämna ut samtliga handlingar i ärendet till honom. I beslutet angavs att H.C. var part i ärendet och därför hade rätt till partsinsyn enligt 16 § förvaltningslagen, vilken också tillkom honom i egenskap av ombud.

Vilka handlingar som kommunicerades med myndigheterna i Kosovo fick han aldrig kännedom om. Han hade därför inte möjlighet att komplettera den information som lämnades till dem eller informera H.C. om vad myndigheterna i Kosovo kände till om hennes hälsotillstånd.

Den 30 oktober 2014 bad han om att omedelbart få del av den accept om återtagande som myndigheterna i Kosovo hade lämnat till polisen. Han påtalade vikten av att snarast få del av handlingen då utvisningen skulle äga rum två dagar senare. Det dröjde dock till dagen därpå innan han fick del av handlingen.

Den 3 november 2014 begärde han på nytt ut alla handlingar i ärendet. I ett beslut den 10 november 2014 angavs att polisen hade bifallit hans ansökan efter att ha gjort en sekretessprövning. Vid en närmare genomgång av materialet kunde han dock konstatera att ett antal uppgifter hade maskats. Han misstänkte också att det fanns någon handling som inte hade lämnats ut.

Utredning

Handlingarna i ärendet hämtades in och granskades. Polismyndigheten (tf. chefen för rättsavdelningen Karl Holm) yttrade sig därefter över anmälan.

När det gällde uppgifterna om att polisen vänt sig direkt till H.C. i stället för att låta kontakten gå via Peter Lindahl och att myndigheten inte heller underlättat honom om åtgärderna anförde Polismyndigheten följande.

[Peter Lindahls] uppgifter om att gränspolisgruppen har tagit kontakt med [H.C.] [...] utan att han som ombud informerats om saken är korrekta.

Dessa kontakter ansågs vara nödvändiga på grund av att det handlat om att lämna uppgifter och skriftliga medgivanden för olika åtgärder för genomförande av verkställighet av det lagakraftvunna beslutet om utvisning [...]

Polismyndigheten anser att det hade varit lämpligt att polisen hade vänt sig till ombudet och informerat denne om att de avsåg att ta kontakt med dennes klient.

Myndigheten beklagar att ombudet inte underrättades om att gränspolis[en] planerat att ta/hade tagit kontakt direkt med den berörda personen i ovan nämnda situationer. Sådan underrättelse borde gränspolis[en] ha lämnat till ombudet för att ge information om vad som skulle göras.

När det gällde Peter Lindahls uppgifter om att polisen inte tillgodosett H.C.:s rätt till partsinsyn eller behandlat framställningarna om att få del av handlingar i ärendet på ett korrekt sätt anförde myndigheten bl.a. följande.

Polismyndighetens uppdrag har varit att verkställa Migrationsverkets beslut om utvisning, dvs. ett beslut av en annan myndighet. Eftersom Polismyndighetens hantering inte handlar om egentlig ärendehandläggning, utan framför allt om att transportera en person ut ur landet, är förvaltningslagens regler om partsinsyn inte direkt tillämpliga. Det finns dock ett antal frågor som måste lösas innan ett utvisningsbeslut kan verkställas. När verkställigheten dessutom rör en person som befinner sig i en utsatt position, som är sjuk och varken kan språket eller har kunskap om rättssystemet, anser Polismyndigheten att förvaltningslagens regler bör tillämpas ur rättssäkerhetssynpunkt.

H.C. har i praktiken också behandlats som part. Polisen har lämnat löpande information till ombudet. Den information som lämnats ut är den information som ansetts vara relevant och behövlig utan att för den skull äventyra verkställighetsarbetet eller planeringen kring detta. Viss information, som t.ex. datum

för verkställighet, har inte kommunicerats med H.C. eller hennes ombud eftersom det bedömts kunna skada verkställighetsarbetet. Polisen anser sig ha fullföljt skyldigheten om partsinsyn.

De handlingar som Peter Lindahl begärt att få ut i egenskap av ombud för H.C. har lämnats ut, om de inte har ansetts skada genomförandet av verkställigheten. Handlingar om resebeställning och utresedag har inte kommunicerats på grund av risken för att H.C. skulle avvika inför utresan. H.C. har under ärendets handläggning flyttat från sin adress utan att meddela Migrationsverket eller polisen den nya adressen och var därför efterlyst som avviken under en tid. Genom spaning lyckades polisen lokalisera den nya bostadsadressen. Gränspolisens chef har i samband med utlämnande av handlingar till ombudet den 10 november 2014 maskat vissa känsliga uppgifter. Hon har dock inte meddelat något beslut om åtgärden eller informerat Peter Lindahl om anledningen till maskningen.

Polismyndigheten gjorde följande bedömning när det gäller hanteringen av Peter Lindahls framställningar om utlämnande av handlingar.

Polismyndigheten konstaterar att handläggningen av det begärda utlämnandet av handlingar ur den aktuella akten till ombudet visar på brister.

Eftersom inte alla handlingar lämnades ut och [...] vissa handlingar maskats, borde gränspolis[ens] företrädare [ha] meddelat ett skriftligt beslut innehållande skälen för att inte lämna ut vissa dokument och skälen till att vissa uppgifter maskats. Tillsammans med beslutet skulle också en hänvisning lämnats om att det gick att begära att myndigheten skulle fatta ett överklagbart beslut.

I anmälan sägs att det skulle ha saknats handlingar i det material som lämnades ut till ombudet. [Gränspolischefen] har beskrivit att det avser en sida utan innehåll. Myndigheten finner inte någon anledning att ifrågasätta förklaringen [...] om att detta avsåg en numrerad sida utan text. För att undvika missförstånd borde dock även denna sida ha lämnats ut till ombudet.

I ett beslut den 6 september 2016 anförde *JO Renfors* följande.

Rättsliga utgångspunkter

Utlänningslagen

Ett beslut om avvisning eller utvisning som meddelas av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen ska verkställas genom att utlännningen sänds till det land eller, om flera länder angetts, något av de länder som anges i beslutet (se 12 kap. 4 § utlänningslagen).

Av 12 kap. 14 § fjärde stycket framgår att Migrationsverket får lämna över ett avvisnings- eller utvisningsärende för verkställighet till Polismyndigheten, om den som ska avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan Polismyndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet.

För att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning får Polismyndigheten under vissa förutsättningar få ta en utlännning i förvar (se 10 kap. 1, 12 och 13 §§ utlänningslagen).

Förvaltningslagen

Enligt 9 § förvaltningslagen får den som för talan i ett ärende anlita ombud eller biträde. Uttrycket ”den som för talan” är något vidare än begreppet part och omfattar även den som har ett faktiskt intresse av ärendets utgång (se Hellners & Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, tredje upplagan s. 118). Den som har ett ombud ska medverka personligen, om myndigheten begär det.

Ett ombud är den som har en annan persons fullmakt att agera i dennes ställe och därmed är behörig att vidta åtgärder som är bindande för huvudmannen. Ett biträde är någon som hjälper sin huvudman utan att ha rätt att uppträda i hans eller hennes ställe. Rätten enligt förvaltningslagen att anlita ombud eller biträde är begränsad till myndigheternas handläggning av ärenden. Den del av det allmänna verksamheten som består av faktiskt handlande, exempelvis sjukhusvård och undervisning, omfattas däremot inte. Rätten att företrädas av ett ombud i ett ärende är inte heller obegränsad. När myndigheten kräver det ska den enskilde medverka personligen. Det kan t.ex. handla om att den enskilde behöver lämna sitt medgivande eller underteckna en handling. I dessa fall har ombudet möjlighet att medverka på samma sätt som ett biträde. (Se a.a. s. 118 f.)

Enligt 16 § förvaltningslagen har en sökande, klagande eller annan part rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Rätten att ta del av uppgifter gäller dock med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL).

Bestämmelsen i 16 § förvaltningslagen om partsinsyn gäller endast ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. Begreppet myndighetsutövning är inte definierat i lagtexten. Utmärkande för all myndighetsutövning är dock att det rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter. Myndighetsutövning kan bestå dels av formella beslut som antingen kan vara gynnande eller förpliktigande för den enskilde, dels i faktiska åtgärder för att verkställa sådana beslut. Det faktiska handlandet utgör dock inte ärendehandläggning. Anledningen till att man inte har gjort samtliga bestämmelser i förvaltningslagen tillämpliga på all verksamhet hos myndigheterna är att det i vissa fall skulle kunna hindra dem från att utföra sitt arbete på ett ändamålsenligt sätt. Dessutom är behovet av regler som särskilt värnar den enskildes rättssäkerhet störst i just myndighetsutövningsärenden. (Se a.a. s. 25 f. och 38 f. med där gjorda hänvisningar.)

Rätten till partsinsyn innebär som regel att bestämmelser om sekretess för uppgifter i ärendet får vika för partens rätt till insyn. Endast om det av hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagda uppgifter inte röjs kan en part nekas rätt att få del av dem. I sådana fall ska myndigheten som regel upplysa parten om vad materialet innehåller. Även material som inte kategoriseras som allmänna handlingar omfattas av rätten till partsinsyn.

Tryckfrihetsförordningen m.m.

Oavsett om en enskild är part i ett ärende eller inte kan en begäran om att få del av handlingar hos en myndighet grundas på tryckfrihetsförordningens (TF) regler. Enligt dessa bestämmelser har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den är inkommen till myndigheten eller upprättad där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess (2 kap. 1–3 §§ TF).

En allmän handling som får lämnas ut ska tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. Det ska ske på stället och utan avgift. Den som begär det har också rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt. (Se 2 kap. 12 och 13 §§ TF.) Besked i en utlämnande fråga bör normalt lämnas samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om ett utlämnande får ske.

JO har i ett flertal beslut påpekat att oavsett vilket regelsystem som tillämpas, bestämmelserna om partsinsyn eller reglerna i TF, ska en framställning om att få del av handlingarna i ärendet behandlas skyndsamt (se t.ex. JO 1999/2000 s. 332, dnr 184-1998).

En framställning om att få ta del av en allmän handling ska göras hos den myndighet som förvarar den (2 kap. 14 § första stycket TF). Om en anställd vid en myndighet har ansvar för vården av en handling är det i första hand denne som ska pröva om handlingen ska lämnas ut. I tveksamma fall ska myndigheten göra prövningen, om det kan ske utan onödigt dröjsmål. Om den anställde vägrar att lämna ut handlingen, eller en del av den, ska den som begär att få ta del av handlingen informeras om möjligheten att begära att myndigheten prövar frågan och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas. (Se 6 kap. 3 § OSL.)

Myndighetens avslagsbeslut i fråga om att få del av allmänna handlingar får överklagas till kammarrätt (2 kap. 15 § första stycket TF och 6 kap. 7 och 8 §§ OSL). Detta gäller oavsett om den enskilde grundar sin framställning på bestämmelserna i TF eller på reglerna om partsinsyn.

Bedömning**Kommunikation med ombud**

Som framgått ovan är det endast vid handläggningen av ett ärende som det finns en rätt enligt förvaltningslagen att anlita ett ombud. Rätten att företrädas av ett ombud gäller inte vid en myndighets faktiska handlande.

Om Polismyndigheten fattar ett beslut om att ta en person i förvar under handläggningen av ett verkställighetsärende är det självklart fråga om handläggning av ett ärende där den förvarstagne har rätt att företrädas av ett ombud. Det finns dock anledning att se annorlunda på åtgärder som Polismyndigheten vidtar inom ramen för ett verkställighetsärende utan att några formliga beslut fattas. Enligt min mening talar det mesta för att rätten att företrädas av ombud inte omfattar Polismyndighetens faktiska åtgärder för att verkställa ett redan lagakraftvunnet utvisnings- eller avvisningsbeslut, t.ex. att ordna resehandlingar och boka resor.

Det förhållandet att en bestämmelse i förvaltningslagen inte är direkt tillämplig på en situation hindrar dock inte att det ändå kan finnas skäl att tillämpa bestämmelsen. Syftet bakom bestämmelserna, bl.a. att uppnå en god förvaltning och ett rättssäkert förfarande, motiverar tvärtom ofta att de tillämpas även i sådana situationer.

Har den enskilde anlitat ett ombud i ett verkställighetsärende bör utgångspunkten enligt min mening vara att Polismyndighetens kontakter med den enskilde sker genom ombudet och att ombudet informeras om de åtgärder som vidtas.

I det aktuella fallet hade Peter Lindahl fullmakt att företräda H.C. i verkställighetsärendet, och något skäl för att inte underrätta honom om de kontakter med hans klient som planerades har inte kommit fram. Som Polismyndigheten angett borde han därför ha informerats om dessa. Peter Lindahl hade därmed kunnat närvara vid de besök som genomfördes.

Av utredningen framgår vidare att polisen tog H.C. i förvar den 29 oktober 2014 och att beslutet verkställdes kl. 13.00 samma dag, men att man inte underrättade Peter Lindahl om beslutet förrän dagen därpå. Peter Lindahl borde som ombud för H.C. i förvarsärendet ha underrättats om beslutet i omedelbar anslutning till att det verkställdes.

Partsinsyn och handlingsutlämnande

Bestämmelsen om partsinsyn är som tidigare nämnts reserverad för ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. Med detta avses i huvudsak ärenden där myndighetens handläggning mynnar ut i gynnande eller förpliktigande beslut för den enskilde. Faktiskt handlande omfattas inte.

Om Polismyndigheten fattar ett beslut om att ta en person i förvar för att verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut blir bestämmelsen om partsinsyn tillämplig i förvarsärendet. Bestämmelsen kan däremot inte anses tillämplig om Polismyndighetens handläggning i verkställighetsärendet begränsar sig till faktiska åtgärder i enlighet med det jag nyss angett i fråga om ombud. Detta hindrar naturligtvis inte att det kan finnas goda skäl för att ändå låta en enskild få ta del av handlingar och uppgifter i verkställighetsärendet. Enligt Polismyndigheten bör relevant och behövlig information som inte äventyrar verkställighetsarbetet eller planeringen kring detta kunna lämnas ut till den enskilde. Jag instämmer i den bedömningen. Vid en framställning om att få del av handlingar i ärendet måste myndigheten också beakta de rättigheter en person har enligt reglerna om utlämnande av allmänna handlingar

När det gäller Peter Lindahls framställningar om att få del av handlingar i ärendet gör jag följande bedömning.

Av utredningen framgår att Peter Lindahl begärde att få del av samtliga handlingar i ärendet den 18 augusti 2014 och att han samtidigt ombads ge in en fullmakt, trots att en sådan funnits hos polisen sedan december 2013. Vidare framgår att polisen delvis biföll hans begäran den 21 augusti 2014 men ändå inte lämnade ut några handlingar. Jag kan således konstatera att hanteringen i flera avseenden varit bristfällig.

Av utredningen framgår vidare att Peter Lindahl den 30 oktober 2014 begärde att omedelbart få del av den accept som myndigheterna i Kosovo skickat till polisen, men att han fick del av den först efter ett dygn. Polismyndigheten har inte bemött Peter Lindahls uppgifter, och jag utgår därför från att det förhåller sig på det sätt som han har angett. Med hänsyn till att utvisningsbeslutet skulle verkställas den 1 november 2014 borde polisen ha handlagt Peter Lindahls begäran med större skyndsamhet.

Av utredningen framgår slutligen att Peter Lindahl den 3 november 2014 på nytt begärde att få del av alla handlingar i ärendet, att polisen i ett beslut den 10 november 2014 uppgav att hans begäran bifölls men att vissa uppgifter trots detta hade maskats och att någon handling inte hade lämnats ut. Med hänsyn till att Peter Lindahls begäran inte bifölls fullt ut borde polisen ha upplyst honom om detta och om möjligheten att begära ett överklagbart beslut från myndigheten.

När det slutligen gäller Peter Lindahls begäran om att få ta del av de handlingar som polisen avsåg att kommunicera med myndigheterna i Kosovo noterar jag att Polismyndigheten inte uttryckligen bemött detta påstående. Polismyndigheten har emellertid uppgett att man löpande lämnat ut den information i ärendet som kunnat lämnas ut. Om polisen ansåg att handlingarna inte kunde lämnas ut eller om man förbisåg Peter Lindahls begäran är således oklart. Jag finner dock inte anledning att utreda saken ytterligare men konstaterar att polisen borde ha lämnat Peter Lindahl någon form av besked med anledning av hans begäran.

Avslutning

Sammanfattningsvis visar utredningen att polisen brustit i information till Peter Lindahl och hanterat hans framställningar om att få ta del av handlingar på ett bristfälligt sätt. För detta ska dåvarande Polismyndigheten i Dalarnas län kritiseras.

Vad som kommit fram i övrigt medför inte något uttalande från min sida.

Migrationsverket lämnade bristfällig information om ett beslut och iakttog inte tillräcklig noggrannhet vid en rättidsprövning

(Dnr 1374-2015)

Beslutet i korthet: JO har granskat Migrationsverkets rutin att skicka första sidan av beslut i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning till referentpersonen för kännedom. JO konstaterar att ett utskick till en referentperson som inte har fullmakt att företräda sökanden får betraktas som en serviceåtgärd. Åtgärden kan underlätta för sökanden att ta till vara sin rätt. JO är dock tveksam till att myndigheter skickar ut inkompleta handlingar, bl.a. eftersom det lätt kan leda till missförstånd. Behåller Migrationsverket sin rutin bör det framgå av utskicket att det enbart är beslutets första sida som skickas till referentpersonen och att den skickas för kännedom.

I beslutet riktar JO även kritik mot att Migrationsverket utan närmare kontroll lade en ambassads uppgift om en underrättelse av ett beslut till grund för en rättidsprövning, trots att det på grund av omständigheterna i ärendet fanns skäl att ställa sig tveksam till uppgiften. JO uttalar att det är Migrationsverkets ansvar att vid sin rättidsprövning av ett överklagande ta ställning i frågan om när klaganden fick del av beslutet och göra en självständig bedömning av det underlag man har.

Anmälan

I en anmälan förde makarna C.N. och A.I. fram klagomål mot Migrationsverket angående hanteringen av S.M:s, född den 1 maj 1996, och S.N:s, född den 17 december 1996, ansökningar om uppehållstillstånd och uppgav i huvudsak följande.

Den 18 november 2014 avslog Migrationsverket S.M:s och S.N:s ansökningar om uppehållstillstånd. Besluten saknade motivering. Efter att S.M. och S.N. överklagat besluten avvisade Migrationsverket S.M:s överklagande med motiveringen att S.M. enligt en notering i verkets centrala utlänningsdatabas fick del av beslutet den 18 november 2014 och att överklagandet därför kommit in för sent.

Besluten sändes till Sveriges ambassad i Dar es-Salaam i Tanzania. Det måste anses uppenbart att besluten inte kan ha delgetts S.M. och S.N. samma dag som de meddelades eftersom S.M. och S.N. är bosatta i Burundi och Sverige saknar fast representation där. Noteringen i databasen måste vara en felregistrering.

Utredning

Migrationsverket (generaldirektören Anders Danielsson) yttrade sig över anmälan och anförde i huvudsak följande om handläggningen av ärendena.

Den 6 februari 2013 gjorde A.I. en elektronisk ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning till C.N. S.M. och S.N. var medsökande. I ansökan uppgav A.I. att familjen var bosatt i Burundi och att hon önskade besöka

Sveriges ambassad i Dar es-Salaam i fråga om sådant som rörde ansökningarna. Migrationsverket beviljade A.I. ett tidsbegränsat uppehållstillstånd den 22 juli 2014 och underrättade henne om beslutet genom att skicka det till Sveriges ambassad i Dar es-Salaam.

Den 18 november 2014 avslög Migrationsverket S.M:s och S.N:s ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd. Besluten skickades till Sveriges ambassad i Dar es-Salaam med S.M. och S.N. som huvudmottagare. Till besluten bifogades en överklagandehänvisning. Kopior av första sidan i respektive beslut skickades till C.N. S.M:s och S.N:s överklaganden kom in till Migrationsverket den 15 december 2014. Den 16 december 2014 lämnade verket S.N:s överklagande till migrationsdomstolen. Samma dag avvisade verket S.M:s överklagande. Beslutet att avvisa överklagandet har inte överklagats.

Migrationsverket lämnade därefter i huvudsak följande redogörelse för de rutiner som legat till grund för hanteringen.

Rutiner för handläggningen av ärendena vid Migrationsverket finns bland annat i verkets rutinhandbok för tillståndsärenden. När en ansökan inkommit till verket genomför handläggande enhet inledningsvis ett antal kontroller av handlingarna, till exempel om referentpersonen i Sverige [*dvs. den person i Sverige som den sökande har anknytning till eller som han eller hon uppgett som kontaktperson i t.ex. ett anknytningsärende, JO:s anm.*] har fullmakt att företräda sökanden. Om referenten inte har en fullmakt ska sökanden anges som huvudmottagare av hela beslutet och referenten får en kopia av första sidan.

En beskrivning av hur tillståndsärenden handläggs vid utlandsmyndigheter finns i huvudsak i Migrationsverkets handbok för handläggning av migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna. I handboken framkommer att beslut till utlandsmyndigheterna ska expedieras huvudsakligen med e-post genom ärendehanteringssystemet Wilma. De uppgifter som registreras i Wilma lagras i verkets databas. När Migrationsverket skickat ett beslut om avslag på ansökan om uppehållstillstånd och sökanden står som huvudmottagare ska myndigheten underrätta om innehållet, skälen för beslutet och hur det kan överklagas. Sökanden ska få en kopia av beslutet och bör bekräfta mottagandet skriftligen. För att kunna ta ställning till om ett överklagande inkommer i rätt tid är det viktigt att dokumentera vilket datum som sökanden tog del av beslutet och hur underrättelsen skett, till exempel vid besök, telefon eller på annat sätt. Beskickningen registrerar underrättelsen i Wilma eller meddelar Migrationsverket datumet på annat sätt.

Migrationsverket gjorde följande bedömning.

I ansökan om arbets- och uppehållstillstånd har A.I. uppgett att hon önskar uppsöka den svenska ambassaden i Dar es-Salaam i sådant som rör ansökningarna. Migrationsverket har expedierat beslut i hennes samt S.M:s och S.N:s [ärenden] till ambassaden för underrättelse av besluten.

Besluten är motiverade. Enligt utredningen i ärendet och vad som framgår av Migrationsverkets centrala utlänningsdatabas expedierade verket S.M:s och S.N:s beslut den 18 november 2014. Underrättelser av besluten är registrerade samma datum. Datum för registreringen utgör underlag för verkets bedömning när ett överklagande inkommit för att kunna besluta om det ska överlämnas till domstol eller fatta beslut om avvisning av överklagandet.

Vid bedömningen om överklagandena inkommit i rätt tid har beslutsfattaren beräknat tiden inom vilket överklagandet ska ha kommit in till verket med utgångspunkt från underrättelsedatum och bedömt att överklagandet

inkommit för sent i S.M:s ärende. På grund av ett förbiseende har beslutsfattaren inte noterat att samma underrättelsedatum gällde för S.N.

Migrationsverket har således gjort en bedömning och beräknat tiden för när överklagandet inkom i endast ett av ärendena.

Migrationsverket beklagar detta och handläggande enhet har vidtagit åtgärder för att försäkra sig om att hanteringen sker enligt gällande standard framöver. Huruvida Sveriges ambassad i Dar es-Salaam gjort en felaktig registrering av när underrättelserna skett är inte något som Migrationsverket kan kommentera.

JO tog del av handlingarna i S.M:s och S.N:s ärenden hos Migrationsverket.

I ett beslut den 4 oktober 2016 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering

Ett beslut om uppehållstillstånd ska vara skriftligt och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet (se 13 kap. 10 § utlänningslagen).

En sökande, klagande eller annan part ska underrättas om innehållet i det beslut genom vilket en myndighet avgör ett ärende, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild och en underrättelse inte är uppenbart obehövlig. Om beslutet går parten emot och kan överklagas, ska parten underrättas om hur han eller hon kan överklaga det. Myndigheten bestämmer om underrättelsen ska ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. Underrättelsen ska dock alltid ske skriftligt, om parten begär det. (Se 21 § förvaltningslagen.)

Den som vill överklaga ett beslut ska lämna in överklagandet till den myndighet som meddelat beslutet inom tre veckor från den dag han eller hon fick del av beslutet. Myndigheten ska pröva om överklagandet kommit in i rätt tid. Om överklagandet kommit in för sent ska myndigheten normalt avvisa det. (Se 23 och 24 §§ förvaltningslagen.)

Bedömning

Av utredningen framgår att Migrationsverket skickade första sidan i besluten till C.N. Av den sidan framgår Migrationsverkets ställningstagande men inte skälen för beslutet. Jag har förståelse för att man av utskicket kan få uppfattningen att sidan utgjorde hela beslutet och att det därmed saknade motivering.

Det finns inte någon skyldighet att underrätta en referentperson i ett anknytningsärende om innehållet i beslutet, om han eller hon inte har fullmakt att företräda sökanden som ombud. Att första sidan av beslutet skickas till referentpersonen för kännedom får närmast betraktas som en serviceåtgärd, vilket i och för sig är positivt och kan göra det lättare för en sökande att ta till vara sin rätt. Jag är dock principiellt tveksam till att en myndighet skickar ut handlingar som inte är kompletta till enskilda. Som framgår av anmälan i detta ärende kan det ge upphov till missförstånd. Om rutinen att skicka ut första sidan av beslutet behålls bör den kompletteras så att det framgår av utskicket att det är just en kopia på beslutets första sida och att den skickas till referentpersonen för kännedom.

Även om det i de aktuella ärendena var ambassaden som i enlighet med verkets rutiner skulle genomföra underrättelsen till S.M. och S.N., måste det anses följa av 21 § förvaltningslagen att det är den myndighet som fattat beslutet som har det yttersta ansvaret för att sökanden underrättas om innehållet i beslutet (jfr 7 § delgivningslagen). Vidare är det givetvis verkets ansvar att vid sin rättidsprövning av ett överklagande ta ställning i frågan om när klaganden fick del av beslutet och självständigt göra en bedömning av det underlag man har.

Av utredningen framgår att ambassaden angett i ärendehanteringssystemet att S.M. och S.N. underrättades samma dag som Migrationsverket fattade besluten. Det är givetvis inte omöjligt att så kan ha skett, men mot bakgrund av omständigheterna i ärendena fanns det skäl för Migrationsverket att ställa sig tveksam till uppgiften. Såvitt framgår av utredningen lämnade ambassaden inte heller några upplysningar om hur underrättelserna hade genomförts. Som Migrationsverket anført i sitt yttrande är det viktigt att även sådana uppgifter dokumenteras för att man ska kunna ta ställning till om ett överklagande har kommit in i rätt tid. Enligt min mening borde Migrationsverket hämtat in ytterligare uppgifter från ambassaden för att förvissa sig om att sökandena verkligen fick del av besluten den 18 november 2014.

Sammanfattningsvis är jag kritisk till att Migrationsverket skickade första sidan av besluten till C.N. utan att informera om att det var just kopior av första sidorna som skickades till honom för kännedom, samt till att verket inte iakttagit tillräcklig noggrannhet vid rättidsprövningen av S.M:s överklagande.

Mot bakgrund av vad Migrationsverket anført i sitt yttrande om underrättelsen till S.N. vill jag även peka på att S.N. vid tidpunkten för beslutet att avslå hans ansökan om uppehållstillstånd inte hade fyllt 18 år och alltså inte kunde föra sin talan själv.

Ärendet avslutas.

En person som utvisats togs felaktigt i förvar innan tidsfristen för frivillig avresa hade löpt ut

(Dnr 2827-2015)

Beslutet i korthet: Migrationsverket beslutade att avslå en mans asylansökan och utvisa honom till USA. I beslutet angavs att han fick en tidsfrist på fyra veckor för att lämna landet frivilligt och att tidsfristen började löpa när beslutet vann laga kraft. Innan tidsfristen hade löpt ut togs mannen i förvar av Migrationsverket.

I beslutet redogör JO för den rättsliga regleringen när en tidsfrist för frivillig avresa beviljas i ett beslut om avvisning eller utvisning och för de förarbetsuttalanden som gjordes när regleringen infördes. Enligt JO måste den som beviljats en tidsfrist för frivillig avresa ha rätt att på egen hand lämna landet fram till dess att tidsfristen löpt ut eller upphävts. Lagstiftningen medger enligt JO:s uppfattning inte att några tvångsåtgärder vidtas mot den enskilde för att säkerställa verkställigheten under denna tid. Enligt JO var det således fel av Migrationsverket att ta mannen i förvar.

Efter att mannen släppts ur förvaret lämnade Migrationsverket över utvisningsärendet till Polismyndigheten för verkställighet med uppgift om att utvisningsbeslutet var verkställbart. Tidsfristen för frivillig avresa löpte dock fortfarande när ärendet lämnades över, och utvisningsbeslutet kunde därför inte verkställas av Polismyndigheten. Överlämnandet var således felaktigt. Det fick dessutom till följd att mannen på nytt togs i förvar under tidsfristen för frivillig avresa.

JO är sammanfattningsvis mycket kritisk till hur Migrationsverket hanterat mannens ärende.

Anmälan

I en anmälan till JO förde J.T.B. fram klagomål mot bl.a. Migrationsverket för handläggningen av hans utvisningsärende. Av anmälan framgick att Migrationsverket hade avslagit J.T.B:s asylansökan och beslutat att utvisa honom till USA. Det framgick också att han enligt utvisningsbeslutet hade fått fyra veckor på sig att lämna Sverige frivilligt.

J.T.B. var bl.a. kritisk till att Migrationsverket tog honom i förvar trots att tidsfristen för frivillig avresa inte hade löpt ut. Han var vidare kritisk till att Migrationsverket lämnade över ärendet till Polismyndigheten för verkställighet, vilket fick till följd att han på nytt togs i förvar innan tidsfristen för frivillig avresa hade löpt ut.

Utredning

Bakgrund

J.T.B., som är medborgare i USA, ansökte i september 2014 om asyl i Sverige. Den 8 oktober 2014 beslutade Migrationsverket att avslå hans ansökan och ut-

visa honom till USA med stöd av 8 kap. 6 § utlänningslagen eftersom han saknade tillstånd att vistas i Sverige. Av beslutet framgick att J.T.B. fick en tidsfrist på fyra veckor för att lämna landet frivilligt och att tidsfristen började gälla när beslutet vann laga kraft.

Under perioden oktober–december 2014 kallade Migrationsverket J.T.B. till möten vid ett flertal tillfällen för att underrätta honom om utvisningsbeslutet. J.T.B. kontaktade verket inför mötena och meddelade att han var förhindrad att komma. Den 10 december 2014 besökte Migrationsverkets handläggare J.T.B:s boende och försökte underrätta honom om beslutet, men samtalet fick avbrytas eftersom han inte ville lyssna på den information som gavs. Den 23 december 2014 informerades J.T.B. av personalen på Migrationsverkets boende om att verket skulle använda förenklad delgivning för att delge honom utvisningsbeslutet om han inte kom till det möte som skulle äga rum samma dag. Han uteblev trots det från mötet.

Den 22 januari 2015 skickade Migrationsverket utvisningsbeslutet till J.T.B. Fem dagar senare, den 27 januari 2015, skickades ett kontrollmeddelande med information om innebörden av förenklad delgivning till J.T.B.

Den 13 februari 2015 beslutade Migrationsverket att ta J.T.B. i förvar med stöd av 10 kap. 1 § andra stycket 2 och tredje stycket utlänningslagen. Som skäl för beslutet angavs att det var sannolikt att J.T.B. skulle utvisas. Det angavs vidare att J.T.B. medvetet hållit sig undan för att slippa ta del av utvisningsbeslutet och att det fanns en risk att han skulle hålla sig undan eller på annat sätt hindra verkställigheten. Förvarsbeslutet verkställdes den 18 februari 2015. Dagen därpå, den 19 februari 2015, underrättades J.T.B. om utvisningsbeslutet.

Migrationsverket prövade förvarsbeslutet på nytt den 4 mars 2015 och beslutade att J.T.B. skulle hållas kvar i förvar. J.T.B. överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Luleå, migrationsdomstolen, som den 6 mars 2015 upphävde förvarsbeslutet och beslutade att J.T.B. skulle ställas under uppsikt.

J.T.B. överklagade därefter även utvisningsbeslutet. Hans överklagande kom in till Migrationsverket den 13 mars 2015. Migrationsverket beslutade den 22 mars 2015 att avvisa överklagandet eftersom det kommit in för sent.

Den 23 mars 2015 överlämnade Migrationsverket ärendet för verkställighet till gränspoliserna vid Polismyndigheten, polisregion Nord, med stöd av 12 kap. 14 § utlänningslagen. Som skäl för beslutet angavs att verket bedömde att tvång var nödvändigt för att genomföra utvisningen. I överlämnandebeslutet angavs att utvisningsbeslutet blev verkställbart den 13 mars 2015. Polismyndigheten tog den 2 april 2015 J.T.B. i förvar med stöd av 10 kap. 1 § utlänningslagen för att förbereda och genomföra verkställigheten.

Migrationsverket återtog handläggningen av ärendet den 7 april 2015 med stöd av 27 § förvaltningslagen. Som skäl angavs att överlämnandebeslutet var uppenbart oriktigt eftersom ärendet inte kunde överlämnas utan att fristen för frivillig avresa först hävdades. I samband med detta hävde Polismyndigheten förvarsbeslutet.

Samma dag som Migrationsverket återtog ärendet beslutade verket att upphäva den tidigare meddelade tidsfristen för frivillig avresa. I samband med detta togs J.T.B. på nytt i förvar, nu med stöd av 10 kap. 1 § andra stycket 3

och tredje stycket utlänningslagen. Den 14 april 2015 överlämnade Migrationsverket återigen ärendet till Polismyndigheten för verkställighet med stöd av 12 kap. 14 § utlänningslagen.

Efter att J.T.B. överklagat förvarsbeslutet upphävde Förvaltningsrätten i Luleå, migrationsdomstolen, beslutet den 17 april 2015 och ställde i stället J.T.B. under uppsikt.

Den 30 augusti 2015 reste J.T.B. från Sverige på egen hand.

Migrationsverkets yttrande

Migrationsverket uppmanades att yttra sig över J.T.B:s klagomål och då särskilt redogöra för

- Migrationsverkets överväganden vid försöken att underrätta J.T.B om utvisningsbeslutet och de rutiner verket tillämpar vid underrättelse om utvisningsbeslut,
- grunden för Migrationsverkets beslut att ta J.T.B. i förvar innan den tidsfrist för frivillig avresa som angetts i utvisningsbeslutet hade löpt ut, och
- Migrationsverkets överväganden i samband med beslutet att överlämna ärendet till Polismyndigheten den 23 mars 2015 och därefter återta handläggningen.

Av Migrationsverkets (generaldirektören Anders Danielsson) yttrande framgick huvudsakligen följande.

Ansökningar om uppehållstillstånd på grund av asyl handläggs av Migrationsverkets asylprövningsenheter. När en prövningsenhet har fattat beslut i ett asylärende skickar enheten beslutet till den av Migrationsverkets mottagningsenheter som sökanden tillhör för att mottagningsenheten ska underrätta sökanden om beslutet. Den enheten kallar därefter till ett underrättelsesamtal för att underrätta sökanden om beslutet. Detta ska ske inom sju dagar.

Syftet med underrättelsesamtalet är att den asylsökande ska förstå innehållet av beslutet och den fortsatta processen. Vid samtalet informeras den asylsökande bl.a. om innebörden av att ha blivit underrättad om beslutet, inom vilken tid beslutet kan överklagas, vad ett lagakraftvunnet beslut innebär och om självmant återvändande. Samtalet dokumenteras i ett protokoll, och för att säkerställa att sökanden har tagit del av beslutet ska han eller hon underteckna ett kvitto. Därefter skickas en kopia av protokollet och kvittot till bl.a. asylprövningsenheten. Efter underrättelsesamtalet kallas sökanden vanligtvis till två uppföljningssamtal.

Migrationsverket redovisade följande bedömning.

Sedan Migrationsverket fattat beslut om att avslå en ansökan om uppehållstillstånd på grund av asyl ska sökanden underrättas om beslutet. I enlighet med myndighetens rutiner för underrättelse av avslagsbeslut i asylansökningar kallar verket sökanden till samtal för att säkerställa att vederbörande underrättats och förstått innebörden [av] avslagsbeslutet, bl.a. följden av om det fastställs av migrationsdomstol, i syfte att underlätta ett självmant återvändande. Samtalen är en väsentlig del av arbetet med att förbereda sökanden för att kunna återvända och Migrationsverket gjorde därför flera försök för att få J.T.B. att komma till ett möte med en handläggare både

skriftligen och personligen. Först efter en längre tidsperiod beslutade Migrationsverket att ta honom i förvar bl.a. med bedömningen att han medvetet hållit sig undan för att inte få del av beslutet. Migrationsverket under rättade därefter honom om avslagsbeslutet vid förvarsenheten.

Vid tidpunkten för beslutet att ta J.T.B. i förvar handlade Migrationsverket ärendet om återvändande och var således ansvarig för handläggningen av återvändandeärendet. Beslutet att ta honom i förvar fattades i enlighet med vad som myndigheten får besluta om enligt tillämplig lagstiftning.

Migrationsverket kan häva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa om det uppstår en risk för att personen avviker. Överlämnar Migrationsverket ärendet till Polismyndigheten för verkställighet av beslutet om utvisning på grund av att det föreligger en risk för avvikande och därmed ett antagande om att det behövs tvång måste myndigheten först upphäva tidsfristen innan ärendet kan överlämnas. Migrationsverkets beslut att överlämna ärendet till polisen den 23 mars 2015 utan att först häva tidsfristen var därmed oriktigt. Genom att ta tillbaka ärendet för fortsatt handläggning rättade Migrationsverket till sitt misstag.

I ett beslut den 3 november 2016 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering

Tidsfrist för frivillig avresa

Ett beslut om avvisning eller utvisning ska enligt 8 kap. 21 § utlänningslagen innehålla en tidsfrist inom vilken utlännningen ska lämna landet frivilligt. Tidsfristen ska som huvudregel bestämmas till två veckor om personen avvisas och till fyra veckor om personen utvisas. En tidsfrist ska dock inte meddelas om det t.ex. finns en risk för att den som avvisats eller utvisats avviker.

Tidsfristen för frivillig avresa börjar löpa när beslutet om avvisning eller utvisning vunnit laga kraft eller när utlännningen förklarat sig nöjd med beslutet (8 kap. 22 § utlänningslagen).

Om det under tidsfristen uppstår en risk för att personen avviker får den myndighet som ansvarar för verkställigheten upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa. Ett beslut om att upphäva ett beslut om tidsfrist ska förenas med ett återreseförbud, om inte särskilda skäl som kan hänföras till utlänningsens personliga förhållanden talar mot det. Beslutet att upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa gäller omedelbart. (Se 12 kap. 14 a § utlänningslagen.)

I 1 kap. 15 § utlänningslagen anges vilka omständigheter som får beaktas vid bedömningen av om det finns en risk att en utlänning avviker. Enligt bestämmelsen får hänsyn bl.a. tas till om utlännningen tidigare har hållit sig undan.

Förvar

I 10 kap. utlänningslagen finns bestämmelser om förvar av den som ska avvisas eller utvisas. De närmare förutsättningarna för ett sådant frihetsberövande finns bl.a. i 10 kap. 1 §. Av bestämmelsens andra stycke 2 respektive 3 framgår att en utlänning som fyllt 18 år får tas i förvar om det är sannolikt att personen kommer att avvisas eller utvisas enligt bl.a. 8 kap. 6 § utlänningslagen (s.k. sannolikhetsförvar) eller om det är fråga om att förbereda eller genomföra verk-

ställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning (s.k. verkställighetsförvar). En förutsättning för att ett beslut om sannolikhetsförvar eller verkställighetsförvar ska få fattas är att det finns en risk för att utläningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten. För att ett beslut om verkställighetsförvar ska få fattas krävs normalt att avvisnings- eller utvisningsbeslutet vunnit laga kraft (se Wikrén och Sandesjö, Utlänningslagen med kommentarer, tionde upplagan s. 546).

Verkställighet

I 12 kap. utlänningslagen finns bestämmelser om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning.

Av 12 kap. 14 § utlänningslagen framgår att Migrationsverket har huvudansvaret för verkställighet av beslut om avvisning och utvisning. Om den som ska avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan Polismyndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet får Migrationsverket lämna över avvisnings- eller utvisningsärendet till Polismyndigheten för verkställighet. Syftet med att lämna över ärendet ska vara att göra det möjligt att genomföra verkställigheten. Ett ärende som har överlämnats kan inte återlämnas till Migrationsverket av Polismyndigheten. (Se prop. 1997/98:173 s. 63.)

När ett beslut om avvisning eller utvisning innehåller en tidsfrist för frivillig avresa ska utläningen lämna landet senast när tidsfristen löper ut. Om utläningen inte lämnat landet när tidsfristen löpt ut eller om beslutet om tidsfrist för frivillig avresa dessförinnan upphävts enligt 14 a §, ska beslutet om avvisning eller utvisning verkställas snarast möjligt därefter. (Se 12 kap. 15 § andra stycket utlänningslagen.)

Underrättelse om beslut

Av 21 § förvaltningslagen framgår att en sökande, klagande eller annan part ska underrättas om innehållet i det beslut genom vilket myndigheten avgör ett ärende, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild, och en underrättelse inte är uppenbart obehövlig. Myndigheten bestämmer om underrättelsen ska ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. Underrättelsen ska dock alltid ske skriftligt, om parten begär det.

Delgivning med en fysisk person kan enligt delgivningslagen ske genom bl.a. vanlig delgivning, muntlig delgivning och förenklad delgivning.

Vanlig delgivning får användas vid all delgivning och sker genom att handlingen som ska delges skickas eller lämnas till den person som ska delges. Delgivning anses ha skett när personen har tagit emot handlingen. (Se 16–18 §§ delgivningslagen.)

I 19–21 §§ delgivningslagen finns bestämmelser om muntlig delgivning. Muntlig delgivning får användas av en myndighet när delgivning ska ske i ett mål eller ärende. Delgivningen sker genom att innehållet i den handling som ska delges läses upp för den berörda personen. Därefter ska handlingen eller beslutet skickas eller lämnas till personen om det kan ske och inte bedöms obehövligt.

Förenklad delgivning får användas av en myndighet vid delgivning med den som är part eller har liknande ställning i ett mål eller ärende, om denne har fått information av myndigheten om att delgivningssättet kan komma att användas. Informationen ska som huvudregel delges och detta kan ske genom exempelvis vanlig delgivning eller muntlig delgivning. Förenklad delgivning sker genom att handlingen som ska delges skickas till den berörda personen och att det närmast följande arbetsdag skickas ett kontrollmeddelande om att handlingen har skickats. (Se 22–26 §§ delgivningslagen.)

Överklagande och omprövning av beslut

Av 23 § förvaltningslagen framgår att ett beslut ska överklagas skriftligt. Skrivelsen ska ges in till den myndighet som har meddelat beslutet och den ska ha kommit in dit inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet.

Om myndigheten väljer att underrätta någon om ett beslut genom delgivning börjar klagotiden löpa den dag personen delgavs beslutet. Om myndigheten väljer någon annan form av underrättelse än delgivning enligt delgivningslagen räknas klagotiden från den dag då personen skriftligen fick del av beslutet genom myndighetens försorg. (Se Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, tredje upplagan, s. 320 f.)

Enligt 27 § förvaltningslagen ska en myndighet som finner att ett beslut som den har meddelat som första instans är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning ändra beslutet, om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part.

Bedömning

Allmänna utgångspunkter

Av utredningen framgår att Migrationsverket den 8 oktober 2014 beslutade att avslå J.T.B:s asylansökan och utvisa honom till USA. Det framgår vidare att verket i samband med detta gav honom en tidsfrist på fyra veckor att frivilligt lämna landet och att tidsfristen började löpa när beslutet vann laga kraft. Det är klarlagt att J.T.B. fick del av utvisningsbeslutet den 19 februari 2015 och att han inte överklagade beslutet i rätt tid. Detta innebar att han hade tid på sig till den 10 april 2015 att lämna landet på egen hand. Det är vidare klarlagt att J.T.B. togs i förvar vid två tillfällen innan tidsfristen hade löpt ut och att han var frihetsberövad i 14 respektive 5 dagar.

Underrättelse om beslut

När det gäller Migrationsverkets försök att underrätta J.T.B. om utvisningsbeslutet framgår det av utredningen att Migrationsverket kallade J.T.B. till ett flertal samtal för att underrätta honom om avslagsbeslutet under hösten 2014 och även besökte honom på hans boende i december samma år, utan att lyckas underrätta honom om beslutet. Därefter försökte verket delge honom beslutet med förenklad delgivning, men även detta misslyckades bl.a. eftersom kontrollmeddelandet skickades för sent. Fyra månader efter att utvisningsbeslutet

meddelades hade Migrationsverket alltså fortfarande inte lyckats underrätta J.T.B. om beslutet.

Migrationsverkets hantering av underrättelsen till J.T.B. framstår som oegentänkt och delvis slarvig. Enligt min mening borde Migrationsverket noggrant ha tänkt igenom vilket tillvägagångssätt som var bäst för att i enlighet med 21 § förvaltningslagen underrätta J.T.B. om beslutet, och sedan arbetat i enlighet med detta. Man borde naturligtvis även, när man avsåg att tillämpa delgivningslagen, ha sett till att man följde lagens regler. Om verket hade gjort det skulle J.T.B. sannolikt ha kunnat underrättas om beslutet betydligt tidigare än vad som skedde. Nu underrättade Migrationsverket honom om beslutet först efter att han tagits i förvar.

Det är svårt att frigöra sig från misstanken om att förvarsbeslutet i huvudsak fattades för att Migrationsverket misslyckats med sina försök att underrätta J.T.B. om utvisningsbeslutet. Även om jag inte har underlag för att påstå att det förhåller sig på det sättet vill jag understryka vikten av att ett förvarsbeslut endast får fattas om förutsättningarna i utlänningslagen verkligen är uppfyllda.

Förvar

När det så gäller det förvarsbeslut som Migrationsverket fattade kan jag konstatera att det verkställdes den 18 februari 2015 och att det var fråga om ett sannolikhetsförvar enligt 10 kap. 1 § andra stycket 2 utlänningslagen, dvs. ett förvar av en person som ännu inte har ett lagakraftvunnet utvisnings- eller avvisningsbeslut. Som skäl för beslutet angav Migrationsverket att det varit svårt att nå J.T.B. för att underrätta honom om utvisningsbeslutet, och att det därför fanns en risk för att han skulle hålla sig undan eller på annat sätt hindra verkställigheten.

Migrationsverket har i sitt yttrande inte närmare kommenterat det förhållandet att J.T.B. togs i förvar innan den tidsfrist för frivillig avresa som angetts i beslutet hade löpt ut, trots att JO särskilt efterfrågat verkets synpunkter i frågan. När det gäller den frågan gör jag följande bedömning.

I tidigare lagstiftning angavs att en utlänning som avvisats som regel skulle lämna landet inom två veckor och att en utlänning som utvisats skulle lämna landet inom fyra veckor efter det att beslutet vunnit laga kraft, om inte annat bestämts i beslutet. Tidpunkten för när ett sådant beslut kunde verkställas av en myndighet angavs på följande sätt i 8 kap. 12 § tredje stycket då gällande utlänningslag (1989:529).

Om utlänningslagen inte lämnar landet inom den föreskrivna tiden eller det med säkerhet måste antas att han inte har för avsikt att frivilligt lämna landet inom denna tid, skall polismyndigheten verkställa beslutet så snart det kan ske.

Av förarbetena framgick att i de fall där det med säkerhet måste antas att den som avvisats eller utvisats inte avsåg att självmant rätta sig efter beslutet och polismyndigheten alltså hade möjlighet att verkställa beslutet utan att avvakta tidsfristen för frivillig verkställighet, kunde myndigheten även ta utlänningslagen i förvar, om förutsättningarna för detta var uppfyllda. I förarbetena finns uttalanden som kan tolkas som att regeringen ansåg att det var möjligt att ta den som

avvisats eller utvisats i förvar under den tid för frivillig verkställighet som gällde enligt bestämmelsen även i andra fall. (Se prop. 1988/89:86 s. 202.)

Efter några mindre justeringar av paragrafen fördes bestämmelsen över till 12 kap. 15 § i den nuvarande utlänningslagen (se prop. 1997/98:173 s. 6, 1999/2000:43 s. 6 och 2004/05:170 s. 38, 298 och 501).

I samband med genomförandet av det s.k. återvändandedirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna) ändrades bestämmelsen i 12 kap. 15 § utlänningslagen och man införde de regler som redovisats ovan under rubriken Rättslig reglering om tidsfrist för frivillig avresa, upphävande av sådan tidsfrist och när ett beslut som innehåller en tidsfrist för frivillig avresa blir verkställbart (se 8 kap. 21 §, 12 kap. 14 a § och 15 § utlänningslagen).

Tidsfristen för frivillig avresa ska numera anges i själva avvisnings- eller utvisningsbeslutet efter en prövning i det enskilda fallet, och beslutet kan verkställas av en myndighet först när tidsfristen löpt ut eller beslutet om tidsfrist för frivillig avresa upphävts. I förarbetena uttalas bl.a. att om man vid en prövning finner att en utlänningsperson ska ges förtroendet att återvända frivilligt bör han eller hon ha en rimlig tid på sig för att kunna uppfylla kravet. Om prövningen däremot resulterar i att det anses finnas en risk för avvikande ska någon tidsfrist inte beviljas. (Se prop. 2011/12:60 s. 31 f.)

När bestämmelserna infördes övervägde regeringen även den möjlighet direktivet ger att ålägga en tredjelandsmedborgare särskilda förpliktelser, t.ex. reseförbud, i syfte att hindra honom eller henne från att avvika under tidsfristen för frivillig avresa. Regeringen ansåg dock inte att det fanns något skäl att utnyttja den möjligheten. Man uttalade i stället att när det finns anledning att anta att det kommer att krävas tvångs- eller kontrollåtgärder för att förhindra att en person avviker ska någon tidsfrist för frivillig avresa inte meddelas. (Se a. prop. s. 35 f.)

Enligt min mening kan förarbetsuttalandena till den nuvarande regleringen och regelsystemets uppbyggnad inte tolkas på något annat sätt än att den som i ett beslut om avvisning eller utvisning har beviljats en tidsfrist för frivillig avresa har rätt att på egen hand lämna landet fram till dess att tidsfristen löpt ut eller upphävts. Lagstiftningen medger enligt min uppfattning inte att några tvångsåtgärder vidtas gentemot den enskilde för att säkerställa verkställigheten under denna tid. Om det, som Migrationsverket gör gällande, fanns en risk för att J.T.B. skulle avvika borde verket antingen ha avstått från att meddela en tidsfrist för frivillig avresa eller upphävt beslutet om tidsfrist enligt 12 kap. 14 a § utlänningslagen. Ordalydelsen i 12 kap. 14 a § tyder dock på att Migrationsverket inte skulle ha kunnat upphäva tidsfristen förrän utvisningsbeslutet vunnit laga kraft och tidsfristen därmed börjat löpa.

Mot bakgrund av den bedömning jag nu redovisat anser jag att det var fel av Migrationsverket att ta J.T.B. i förvar.

Överlämnande av ärendet till Polismyndigheten

När det gäller Migrationsverkets beslut att lämna över ärendet till Polismyndigheten för verkställighet gör jag följande överväganden.

Som jag tidigare angett kan en myndighet inte verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning som innehåller en tidsfrist för frivillig avresa förrän tidsfristen löpt ut eller dessförinnan upphävts (se 12 kap. 15 § andra stycket utlänningslagen). J.T.B:s tidsfrist för frivillig avresa löpte alltså den 23 mars 2015 och beslutet om utvisning kunde därmed inte verkställas av Polismyndigheten. Trots det överlämnades beslutet till Polismyndigheten den dagen med uppgift om att utvisningsbeslutet blev verkställbart den 13 mars 2015. Detta fick till följd att Polismyndigheten fattade ett beslut om verkställighetsförvar av J.T.B. den 2 april 2015. Förvarsbeslutet hävdades först den 7 april 2015 i samband med att Migrationsverket uppmärksammade Polismyndigheten på att överlämnandet varit felaktigt.

Migrationsverkets hantering av ärendet resulterade alltså i att J.T.B. en andra gång togs i förvar trots att tidsfristen för frivillig avresa inte hade löpt ut eller upphävts. Mot bakgrund av att Migrationsverket i överlämnandebeslutet uttryckligen angav att utvisningsbeslutet var verkställbart har jag inte funnit någon anledning att granska Polismyndighetens handläggning av ärendet närmare.

Det förhållandet att Migrationsverket återtog handläggningen av ärendet när det felaktiga överlämnandet uppmärksammades har jag inte några synpunkter på.

Avslutning

Som jag konstaterat ovan har Migrationsverkets handläggning av underrättelsen till J.T.B. brutit. Migrationsverket har vidare fattat beslut om att ta J.T.B. i förvar trots att tidsfristen för frivillig avresa inte löpt ut. Därefter har verket lämnat över utvisningsärendet till Polismyndigheten för verkställighet med uppgift om att utvisningsbeslutet var verkställbart, trots att detta var felaktigt. Överlämnandet resulterade i att J.T.B. på nytt togs i förvar under tidsfristen för frivillig avresa. Jag är sammanfattningsvis mycket kritisk till hur Migrationsverket hanterat J.T.B:s ärende.

Granskning av Polismyndighetens handläggning av verkställighetsärenden

(Dnr 6758-2016)

Beslutet i korthet: Under de senaste åren har JO uppmärksammat brister i gränspolisens arbete med att verkställa avvisnings- och utvisningsbeslut. Polisen har bl.a. verkställt beslut trots att det funnits hinder för verkställighet, och det har framkommit tveksamheter kring polisens användning av tvångsåtgärder. Mot den bakgrunden inspekterade JO under 2015 och 2016 gränspolisverksamheten i samtliga polisregioner i landet. Även vid denna granskning framkom brister bl.a. i användningen av tvångsåtgärder. I juni 2016 överlämnade JO tre tillsynsbeslut om gränspolisens användning av tvång till Justitiedepartementet och uttalade att lagstiftningen borde förtydligas när det gäller polisens befogenheter att använda tvångsmedel när beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas. Med anledning av besluten har regeringen nyligen föreslagit ändringar i utlänningslagen.

I beslutet redogör JO för de övriga iakttagelser som gjordes vid inspektionerna. JO noterade att det brister i dokumentation och diarieföring, särskilt när det gäller tvångsmedel, verkställighetskontroller och andra åtgärder som vidtagits för att planera och genomföra verkställigheten. JO har tidigare kritiserat polisen för liknande brister och uttalar i beslutet att det är anmärkningsvärt att bristerna nu varit så utbredda.

JO fann också stora variationer i hur polisen informerar Migrationsverket och den enskilde när nya identitetsuppgifter kommer fram under verkställighetsarbetet. JO lyfter fram att Migrationsverket och den enskilde som regel bör informeras och ges tillfälle att ta ställning till uppgifterna.

JO konstaterar att det är tydligt att det finns ett behov av enhetliga nationella rutiner för Polismyndighetens verkställighetsarbete och att det är viktigt att myndigheten säkerställer att de medarbetare som handlägger verkställighetsärenden är införstådda med vilka rutiner som gäller för handläggningen och att myndigheten följer upp att rutinerna följs.

Polismyndigheten har påbörjat ett arbete med att ta fram enhetliga rutiner för gränspolisverksamheten, och utbildningsinsatser kommer att genomföras under 2017. Mot bakgrund av att polisens förbättringsarbete ännu inte har genomförts fullt ut kommer JO att följa upp de åtgärder som vidtas.

Inledning

Beslut om avvisning eller utvisning som meddelas av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen ska verkställas genom att utlänningsbeslutet sänds till det land eller, om flera länder angetts, något av de länder som anges i beslutet. Migrationsverket har huvudansvaret för verkställigheten av dessa beslut. Vissa beslut verkställs dock av Polismyndigheten. Om den som ska avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan Polismyndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för

att verkställa beslutet ska Migrationsverket överlämna ärendet till Polismyndigheten. Polismyndigheten ska även verkställa myndighetens egna beslut om avvísning och en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott. (Se 12 kap. 4 och 14 §§ utlänningslagen.)

Polismyndighetens verkställighetsärenden handläggs av gränspolissektionen inom respektive polisregion.

En verkställighet med tvång är en ingripande åtgärd. Ett beslut om avvísning eller utvisning får inte verkställas om det uppkommit något hinder mot verkställighet. Om en verkställighet trots det genomförs kan det få allvarliga konsekvenser och innebära stora rättssäkerhetsförluster för den enskilde.

JO:s inspektionsserie

JO har i sitt löpande tillsynsarbete uppmärksammat brister i gränspolisens arbete med att verkställa avvísnings- och utvisningsbeslut. Det har bl.a. förekommit att gränspolisen inte kontrollerat om det fanns hinder mot verkställighet och därför verkställt utvisningsbeslut trots att det fanns sådana hinder (se bl.a. JO:s beslut den 15 september 2016, dnr 320-2015, JO:s beslut den 4 maj 2015, dnr 1330-2014, och JO:s beslut den 31 januari 2014, dnr 4739-13). Det har även framkommit tveksamheter kring polisens användning av tvångsåtgärder (se bl.a. JO 2016/17 s. 619, dnr 836-2015, JO 2016/17 s. 626, dnr 2488-2014, och JO 2016/17 s. 633, dnr 1548-2015). Mot den bakgrunden genomförde JO under hösten 2015 och våren 2016 åtta inspektioner av Polismyndighetens gränspolisverksamhet. Under inspektionsserien besöktes gränspolissektionerna i landets sju polisregioner, och JO:s medarbetare träffade i samband med detta samtliga sektionschefer.

Granskningen var främst inriktad på att kontrollera vilka rutiner Polismyndigheten hade för att säkerställa att beslut om avvísning eller utvisning inte verkställs om det finns hinder mot verkställighet. Granskningen avsåg också hur gränspolissektionerna hanterade frågor om ambassadbesök och tvångsåtgärder i form av husrannsakan och hämtning. Under inspektionerna gjordes även vissa andra iakttagelser.

Vid varje inspektion granskades 50–70 verkställighetsärenden. Det rörde sig om både ärenden som var överlämnade till Polismyndigheten från Migrationsverket, Polismyndighetens egna avvísningar och ärenden där beslut om utvisning hade fattats av allmän domstol.

Från var och en av inspektionerna finns ett protokoll där de iakttagelser som gjordes har redovisats (se dnr 5380-2015, dnr 5563-2015, dnr 5590-2015, dnr 7204-2015, dnr 334-2016, dnr 383-2016, dnr 2185-2016 och dnr 2208-2016).

Inspektionerna kompletterade den bild som kommit fram i det löpande tillsynsarbetet om polisens användning av tvångsåtgärder vid verkställighet. I juni 2016 överlämnade jag tre tillsynsbeslut om gränspolisens användning av tvång till Justitiedepartementet. I besluten konstaterade jag att det fanns oklarheter om vilka tvångsåtgärder polisen har rätt att vidta för att verkställa ett avvísnings- eller utvisningsbeslut, särskilt när den som åtgärden avser inte är tagen i förvar. Jag konstaterade att lagstiftningen borde förtydligas så att förutsättningarna för att använda tvångsmedel klart framgår. (Se JO 2016/17 s. 619, dnr

836-2015, JO 2016/17 s. 626, dnr 2488-2014, och JO 2016/17 s. 633, dnr 1548-2015.) Med anledning av besluten har regeringen föreslagit ändringar i utlänningslagen (se propositionen Tydligare befogenheter för polisen när beslut om avvísning eller utvisning verkställs, prop. 2016/17:191). Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 november 2017.

Begäran om yttrande

Med anledning av det som kom fram vid inspektionerna uppmanades Polismyndigheten att yttra sig i följande fem avseenden.

- Dokumentation och diarieföring.
- Husrannsakan och hämtning.
- Verkställighetsutredningar.
- Kontroll av verkställighetshinder.
- Identitet.

Polismyndigheten ombads också att redovisa sina rutiner på de angivna områdena och hur myndigheten säkerställer att polisregionerna arbetar enligt rutinerna. Polismyndigheten skulle vidare göra en bedömning av de iakttagelser JO gjort och redogöra för vilka åtgärder myndigheten funnit skäl att vidta med anledning av det som kommit fram.

I det följande redovisas Polismyndighetens övergripande synpunkter samt – under respektive avsnitt – de huvudsakliga iakttagelser på varje område som gjordes vid inspektionerna, Polismyndighetens yttrande och min bedömning.

Polismyndighetens övergripande synpunkter

Polismyndigheten yttrade sig efter att ha hämtat in yttranden från de regionala gränspolissektionerna. Gränspolissektionen vid Nationella operativa avdelningen (NOA), som har processansvar för myndighetens gränskontrollverksamhet, gav in ett eget yttrande.

Polismyndigheten lämnade den övergripande synpunkten att man instämmer i de iakttagelser och påpekanden som gjorts vid inspektionerna. Myndigheten uppgav också att gränspolissektionen vid NOA kommer att erinra de regionala gränspolissektionerna om de bestämmelser och rutiner som redan finns när det gäller verkställighetsärenden. Vidare angavs att man i augusti 2016 beslutade om en modell för processtyrning och att det praktiska arbetet med att ta fram arbetsmetoder och rutiner i enlighet med modellen påbörjades i slutet av 2016.

Polismyndigheten uttalade vidare att behovet av utbildning inom gränspolisområdet är stort och att utbildningsfrågorna har varit eftersatta under ett antal år. Man har tagit fram ett utbildningsprogram för gränspolisverksamheten, vilket omfattar en grundkurs för dem som ska arbeta inom verksamheten samt speciella kurser för dem som arbetar med gränskontroll, inre utlänningskontroll och verkställighet av avlägsnandebeslut. Utbildningarna kommer att genomföras under 2017. Utöver det finns det en uppdaterad kurs för beslutsfattare, och en första sådan kurs genomfördes i december 2016.

I ett beslut den 9 juni 2017 anförde *JO Renfors* följande.

Allmänt om dokumentation och diarieföring

JO:s iakttagelser

Det fanns stora variationer mellan gränspolissektionerna i landets sju polisregioner när det gällde vilka handlingar som registreras i polisens ärendehanteringssystem (PÄR). Vid flera sektioner registrerades endast ett fåtal handlingar, medan i princip samtliga inkomna och upprättade handlingar i ett verkställighetsärende registrerades vid andra sektioner. Vissa sektioner ansåg att ärendehanteringssystemet var svårhanterligt och att det inte var anpassat för handläggningen av verkställighetsärenden. På något håll efterlystes mer utbildning i ärendehanteringssystemet.

Också när det gällde dokumentationen i ärendena fanns det stora variationer mellan sektionerna. I flera fall var det svårt att följa ärendets gång utifrån den dokumentation som fanns. Det kom även fram att man vid flera sektioner ansåg att dokumentationen av vidtagna åtgärder sköttes på ett bättre sätt innan PÄR infördes och att man hoppades att dokumentationsmöjligheterna i PÄR skulle förbättras.

Polismyndighetens yttrande

Polismyndigheten medgav att man brustit i dokumentation och diarieföring i många ärenden och anförde följande.

Vilka rutiner gäller nu inom området dokumentation och diarieföring?

— — —

Polismyndigheten har flera olika styrdokument på området. Av Polismyndighetens interna föreskrifter och allmänna råd om postbehandling och diarieföring framgår bland annat att gränspolisverksamheten, och inte Polismyndighetens registratorer, ansvarar för diarieföring av ärenden som registreras i allmänna diarium i gränspolisverksamheten (se PM 2015:24, FAP 181-1). Sedan den 10 november 2016 finns Riktlinjer för diarieföring i det allmänna diariumet (PM 2016:57). Riktlinjen är obligatorisk att använda sedan den 1 januari 2017. I Polismyndighetens grundhandbok för PÄR (PM 2016:23) finns verksamhetsregler för registrering av ärenden i de allmänna diarierna. Utöver grundhandboken finns PÄR-handboken Utlänningsärenden som beskriver hur utlänningsärenden hanteras i PÄR. Målgrupp är användare som diarieför, registrerar och/eller handlägger utlänningsärenden i PÄR samt användare som tar fram statistik i utlänningsärenden. Samtliga styrdokument finns tillgängliga på Intrapolis, Polismyndighetens intranät.

Hur säkerställer myndigheten att regionerna arbetar enligt gällande rutiner?

Samtliga ovan nämnda styrdokument finns publicerade på Intrapolis.

Flera regioner har efter JO:s inspektioner infört nya regionala rutiner för verkställighetsärenden. Utöver det har flera regioner sedan inspektionerna genomfört utbildningar i diarieföring och PÄR för handläggarna.

Redogörelse för vilka åtgärder Polismyndigheten finner skäl att vidta med anledning av det som kommit fram

[– – –] [Gränspolissektionen vid NOA] kommer att påminna om de styrdokument som nämns ovan. I it-planen har det beslutats om att ett handläggarstöd för verkställighetsärenden ska tas fram, vilket kommer att underlätta diarieföringen och dokumentationen i verkställighetsärenden. I den grundutbildning för handläggning av verkställighetsärenden som nu har tagits fram finns såväl utbildning i förvaltningsrätt som kunskap om PÄR-systemet med. De rutiner för verkställighetsutredningar som Polismyndigheten nu utvecklar [...] kommer att bidra till en bättre dokumentation. Nätverket för verkställighetsarbetet med representanter från gränspolissektionen vid NOA och samtliga polisregioner kommer ständigt att arbeta för framtagande och upprätthållande av enhetliga rutiner och arbetssätt med verkställighetsärenden.

Rättsliga utgångspunkter

Allmänna handlingar ska som regel registreras så snart de kommit in till eller upprättats hos en myndighet. En ovillkorlig registreringskyldighet gäller dock endast handlingar som omfattas av sekretess. (Se 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen, OSL.)

I den mån handlingar ska diarieföras ska det ske utan dröjsmål. Registreringen ska göras så snart det är praktiskt möjligt, normalt samma dag eller senast dagen efter handlingen kom in eller upprättades (se bl.a. JO 2002/03 s. 491, dnr 1384-2000).

När det gäller de handlingar som registreras ska det av registret (diariet) framgå vilket datum handlingen kom in eller upprättades samt diarienummer eller annan beteckning som handlingen har fått vid registreringen. Det ska även framgå i korthet vad handlingen rör och i förekommande fall vem som är avsändare eller mottagare av handlingen. Sistnämnda uppgifter ska utelämnas eller särskiljas om det behövs för att registret i övriga delar ska kunna hållas tillgängliga för allmänheten. (Se 5 kap. 2 § OSL.)

Enligt 15 § förvaltningslagen ska uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

JO har upprepade gånger uttalat att det inte är tillräckligt att endast anteckna uppgifter som kan ha betydelse för utgången i ett ärende. Alla beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse bör redovisas. Även uppgifter som enbart rör ärendets gång och som inte direkt tillför ärendet sakuppgifter bör i stor utsträckning dokumenteras. Sådana uppgifter kan t.ex. gälla att det har förekommit kontakter med parter, andra personer eller myndigheter. (Se bl.a. JO:s protokoll den 28 november 2014, dnr 5464-2014.)

Bedömning

I flera av de ärenden som JO granskade förekom brister i dokumentationen och diarieföringen av handlingar. Att dokumentation sker är en förutsättning för att det ska finnas ett fullgott underlag i ett verkställighetsärende och för att detta ska kunna handläggas även i en ordinarie handläggares frånvaro. Det är vidare

en av förutsättningarna för att det ska finnas möjlighet till insyn i och kontroll av verksamheten.

Kraven på en fullgod dokumentation och diarieföring av handlingar är inte nya, och JO har tidigare kritiserat polisen för brister i det avseendet. Det är anmärkningsvärt att bristerna är så utbredda, och det är angeläget att en förbättring kommer till stånd. Enligt min mening måste de enskilda tjänstemännen få ökade kunskaper om betydelsen av dokumentation och diarieföring. Polismyndigheten har redogjort för vilka åtgärder som man vidtagit och vilka åtgärder som planeras samt redovisat att man arbetar aktivt för att säkerställa att kraven uppfylls. Med de styrdokument och utbildningsinsatser som Polismyndigheten redogjort för finns det enligt min mening goda förutsättningar att komma till rätta med problemen. Jag förutsätter att Polismyndighetens arbete på detta område fortsätter.

Frågan om dokumentationsskyldighet m.m. i vissa särskilda situationer redovisas nedan under respektive avsnitt.

Husrannsakan och hämtning

JO:s iakttagelser

Det fanns stora variationer mellan gränspolissektionerna när det gällde dokumentationen av bl.a. husrannsakan och hämtning. Vid två sektioner uppgavs att man inte upprättade några protokoll över genomförda husrannsakingar men att det framgick av händelserapporter hos länskommunikationscentralen respektive av s.k. dagbesked att beslut om husrannsakan fattats. Vid en sektion uppgavs att man först i anslutning till JO:s inspektion hade börjat upprätta protokoll över genomförda husrannsakingar. Hos vissa andra sektioner där beslut om husrannsakan och protokoll över åtgärden saknades i akten uppgav man att dessa förvarades på annan plats. Någon hänvisning till var handlingarna förvarades fanns dock inte i akten.

I flera fall kom det fram att gränspolissektionerna tillämpade 9 kap. 9 § eller 12 kap. 14 § utlänningslagen tillsammans med 20 § polislagen när man hämtade personer i bostaden för att verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut (jämför JO 2016/17 s. 619, dnr 836-2015).

Polismyndighetens yttrande

Polismyndigheten instämde i JO:s iakttagelser och påpekanden om att det fanns stora variationer mellan de olika sektionerna när det gällde dokumentationen av bl.a. beslut om husrannsakan och hämtning till förhör. Polismyndigheten uppgav vidare att fel grund sannolikt hade tillämpats i flera fall när det gäller beslut om husrannsakan.

När det gäller rutinerna för husrannsakan och hämtning redovisade Polismyndigheten bestämmelserna i 27 § polislagen och hänvisade till sina föreskrifter (RPSFS 2011:12, FAP 100-2) samt uppgav att det finns ett formulär för dokumentationen i myndighetens formulärportal. Polismyndigheten anförde vidare följande.

Att ett beslut om hämtning till förhör enligt 9 kap. 9 § utlänningslagen ska dokumenteras framgår inte uttryckligen. Ur kontroll- och rättssäkerhetssynpunkt är det dock viktigt att beslut om och verkställighet av tvångsmedel alltid dokumenteras.

Av 6.1.1. PÅR-handboken Utlänningsärenden framgår att tvångsåtgärder ska registreras som handlingar i det aktuella ärendet. Det framgår även att handläggaren inom gränspolisverksamheten, om tvångsåtgärden initieras av en annan del av Polismyndigheten, t.ex. en kommunikationscentral, och man där skapar ett ärende, lämpligen bör relatera ärendena till varandra.

När det gäller grunden för husrannsakan vill Polismyndigheten framföra följande. Rättsliga bedömningar/utredningar och informationsspridning m.m. inom gränspolisverksamheten förmedlas genom s.k. cirkulärmeddelanden. Efter JO:s beslut den 22 juni 2016, dnr 836-2015 [JO 2016/17 s. 617, JO:s anm.], publicerade gränspolissektionen vid NOA den 7 juli 2016 ett cirkulärmeddelande, CM 14/16, som beskriver Polismyndighetens möjligheter att vidta tvångsåtgärder vid verkställighet av av- och utvisningsbeslut. Av cirkulärmeddelandet framgår bland annat att 20 § polislagen inte ger stöd för beslut om husrannsakan vid verkställighet av av- eller utvisningsbeslut om inte ett beslut om förvar har fattats.

Hur säkerställer myndigheten att regionerna arbetar enligt gällande rutiner?

Samtliga ovan nämnda styrdokument och CM 14/16 finns publicerade på Intrapolis.

Flera regioner har uppgett att de nu har rutiner för dokumentation av beslut om husrannsakan och hämtning till förhör samt för hur besluten ska föras in i PÅR.

Redogörelse för vilka åtgärder Polismyndigheten finner skäl att vidta med anledning av det som kommit fram

[Gränspolissektionen vid NOA] kommer att erinra de regionala gränspolissektionerna om bestämmelsen i polislagen som anger att protokoll ska föras över husrannsakan samt att beslut om och verkställighet av hämtning till förhör ska dokumenteras och att protokollet/handlingen där tvångsåtgärden framgår ska tillföras akten enligt vad som anges i PÅR-handboken Utlänningsärenden.

Rättsliga utgångspunkter

Protokoll ska föras över ett ingripande som innebär att någon avvisas, avlägsnas, omhändertas eller grips. Protokoll ska också föras över husrannsakan och liknande åtgärder samt vid omhändertagande av föremål. Protokollet ska innehålla bl.a. grunden för beslutet. (Se 27 § polislagen.)

Av Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation enligt 27 och 28 §§ polislagen (RPSFS 2011:12, FAP 100-2) framgår bl.a. var och hur dokumentationen ska göras. Det finns också bestämmelser om dokumentationsskyldighet i 15 § förvaltningslagen.

Som beskrivits inledningsvis har jag tidigare i tre tillsynsbeslut uttalat att det finns oklarheter i lagstiftningen när det gäller polisens möjligheter att vidta tvångsåtgärder vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut. Regeringen har därför föreslagit nya bestämmelser i utlänningslagen som rör polisens tvångsanvändning. (Se JO 2016/17 s. 619, dnr 836-2015, JO 2016/17

s. 626, dnr 2488-2014, och JO 2016/17 s. 633, dnr 1548-2015, samt prop. 2016/17:191.)

Bedömning

Av de ovannämnda besluten framgår att det saknas lagstöd för att använda tvång vid verkställighet när den som ska avvisas eller utvisas inte är förvarstagen. Vid inspektionerna kom det fram att Polismyndigheten i flera fall hämtat personer i bostaden för att verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Polismyndigheten har således i vissa av de fall som granskades vid inspektionen agerat felaktigt. Polismyndigheten har uppgett att man med anledning av besluten informerat samtliga gränspolissektioner om att det endast är möjligt att besluta om husrannsakan eller hämtning av en person vid verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut när myndigheten beslutat om förvar och att förutsättningarna för ett sådant beslut då måste vara uppfyllda. Mot denna bakgrund och med beaktande av de kommande lagändringarna saknas skäl för mig att nu göra några ytterligare uttalanden i frågan.

När det gällde dokumentation av husrannsakan och hämtning fanns stora variationer mellan gränspolissektionerna. I vissa fall saknades dokumentation och i andra fall var dokumentationen ofullständig. Polismyndigheten har anfört att man kommer att erinra de regionala gränspolissektionerna om vilka krav på dokumentation som gäller, vilket jag självklart ser positivt på.

Verkställighetsutredningar

JO:s iakttagelser

Det fanns inte några enhetliga rutiner för hur man förbereder ett verkställighetsärende och planerar genomförandet av en verkställighet. Vid flera av de granskade gränspolissektionerna saknades helt dokumentation av de åtgärder som vidtagits i verkställighetsutredningarna. I många fall saknades också skriftliga beslut om hur och till vilket land verkställigheten skulle genomföras. Det fanns också skillnader mellan sektionerna när det gällde vilken befattningshavare (administratör, handläggare eller gruppchef) som ansågs behörig att fatta ett sådant beslut.

Polismyndighetens yttrande

Polismyndigheten delade uppfattningen att det saknades enhetliga rutiner för hantering och dokumentation av verkställighetsutredningar. I frågan om vilka rutiner som nu gäller för verkställighetsutredningar hänvisade Polismyndigheten till sina föreskrifter (RPSFS 2014:8, FAP 638-1). Polismyndigheten anförde vidare följande.

Hur säkerställer myndigheten att regionerna arbetar enligt gällande rutiner?

FAP 638-1 finns publicerad på Intrapolis.

Flera regioner har efter JO:s inspektioner infört nya regionala rutiner för verkställighetsärenden.

Redogörelse för vilka åtgärder Polismyndigheten finner skäl att vidta med anledning av det som kommit fram

[Gränspolissektionen vid NOA] har tagit del av förslag från några regionala gränspolissektioner avseende enhetliga rutiner och beräknar att sådana rutiner kan fastställas senast den 1 maj 2017. Rutinen ska klargöra vad en verkställighetsutredning ska innehålla och hur den ska dokumenteras.

Rättsliga utgångspunkter

När ett verkställighetsärende har kommit in eller påbörjats, ska Polismyndigheten snarast förbereda ärendet och planera genomförandet. De åtgärder som vidtas ska dokumenteras. Vidare ska Polismyndigheten i varje verkställighetsärende genomföra en verkställighetsutredning som ska ligga till grund för ett skriftligt beslut om hur och till vilket land verkställigheten ska genomföras. (Se 4 kap. 1 och 2 §§ Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning, RPSFS 2014:8, FAP 638-1.)

Bedömning

Jag kan konstatera att det i många fall helt har saknats dokumentation av de åtgärder som vidtagits i verkställighetsutredningen. I många fall har det också saknats skriftliga beslut om hur och till vilket land verkställigheten skulle genomföras, trots att detta krävs enligt de föreskrifter som Polismyndigheten ska tillämpa. Detta är självklart allvarligt.

De föreskrifter som finns är mycket generella till sin karaktär. Granskningen visar vikten av att det vid sidan av föreskrifterna finns tydliga och enhetliga rutiner för vilka faktiska åtgärder som ska vidtas när myndigheten handlägger ett verkställighetsärende. Jag ser positivt på att Polismyndigheten nu tagit fram sådana rutiner för verkställighetsutredningarna.

Kontroll av verkställighetshinder

JO:s iakttagelser

I de flesta granskade ärendena framgick det inte om, och i så fall när, det hade kontrollerats om det fanns något hinder mot att verkställa avvisnings- eller utvisningsbeslutet. Granskningen visade att de flesta gränspolissektionerna, åtminstone fram till tidpunkten för JO:s inspektion, inte hade några rutiner som angav hur och när kontroller skulle göras och var de skulle dokumenteras. I ett antal fall kom det fram omständigheter som gjorde att det kunde ifrågasättas om beslutet om avvisning eller utvisning hade verkställts i strid med utlänningslagens regler. Avsaknaden av dokumentation gjorde att det, utifrån handlingarna i akten, inte gick att utesluta att det hade skett.

Polismyndighetens yttrande

Polismyndigheten instämde i att det saknades enhetliga rutiner för hantering och dokumentation av kontroll av verkställighetshinder. I frågan om vilka rutiner som nu gäller inom området verkställighetsutredningar hänvisade Polismyndigheten till sina föreskrifter (RPSFS 2014:8, FAP 638-1) och anförde följande.

Hur säkerställer myndigheten att regionerna arbetar enligt gällande rutiner?

FAP 638-1 finns publicerad på Intrapolis.

Flera regioner har efter JO:s inspektioner infört nya regionala rutiner för kontroll av verkställighetshinder. Fem av regionerna har uppgett att de även dokumenterar kontroll av verkställighetshinder.

Redogörelse för vilka åtgärder Polismyndigheten finner skäl att vidta med anledning av det som kommit fram

PÅR är inte anpassat efter gränspolisverksamheten. Gränspolissektionen vid NOA har framfört att PÅR bör byggas ut och anpassas till gränspolisverksamheten. It-avdelningen vid Polismyndigheten har påbörjat en kartläggning av hur behovet ser ut. I avvaktan på en lösning kommer en nationell rutin för dokumentation om att kontroll av verkställighetshinder gjorts att tas fram. Det kommer att ske genom att den blankett som en av de regionala gränspolissektionerna tagit fram ska bearbetas och spridas till samtliga regioner. Dessutom kommer redan initierade förbättringar och uppdateringar av nuvarande system att genomföras.

Rättsliga utgångspunkter

Under vissa förhållanden får ett beslut om avvisning eller utvisning inte verkställas. Detta gäller bl.a. om utlänningsansökan om eller beviljats en ny prövning, om avvisnings- eller utvisningsbeslutet inhiberats eller om utlänningsansökan beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Bestämmelserna om hinder mot verkställighet finns i 12 kap. utlänningslagen. De redovisas nedan under avsnittet Identitet.

Polismyndigheten ska kontrollera bl.a. om förbud mot verkställighet har inträtt innan ett avvisnings- eller utvisningsbeslut verkställs (se 7 kap. 1 § RPSFS 2014:8, FAP 638-1).

Bedömning

När Polismyndigheten verkställer ett avvisnings- eller utvisningsbeslut ansvarar myndigheten för att verkställigheten sker i enlighet med utlänningslagens regler. De kontroller som görs för att säkerställa att man inte genomför en verkställighet trots hinder måste vara noggranna och fullständiga. Den sista kontrollen bör ske i nära anslutning till avresan. Vilka kontroller som gjorts och när de gjorts bör dokumenteras. Att dokumentation sker är en förutsättning för att det ska finnas ett fullgott underlag i ärendet och det är vidare en av förutsättningarna för insyn i och kontroll av verksamheten. Verkställighet med tvång är en ingripande åtgärd som kan få allvarliga konsekvenser och innebära stora rättssäkerhetsförluster för den enskilde om en verkställighet sker trots att det finns hinder mot den.

I ett antal granskade fall kunde det sättas i fråga om beslutet om avvisning eller utvisning hade verkställts i strid med utlänningslagens regler. Avsaknaden av dokumentation gjorde att det utifrån handlingarna i akten inte gick att utsluta att det hade skett. Det som kommit fram ger mig dock inte grund för att konstatera att Polismyndigheten verkställt beslut i strid med utlänningslagens

regler. Den bristfälliga dokumentationen av kontroller om verkställighetshinder är emellertid anmärkningsvärd.

Enligt Polismyndighetens yttrande kan en del av förklaringen till att kontrollerna inte alltid dokumenterats vara att polisens ärendehanteringssystem inte är anpassat till gränspolisverksamheten. Man har därför påbörjat en anpassning av sitt it-system och uppgett att man i avvaktan på detta kommer att ta fram en nationell rutin för dokumentation av kontroll av verkställighetshinder. Jag välkomnar detta och förutsätter att Polismyndigheten också säkerställer att medarbetarna har kännedom om och arbetar i enlighet med de rutiner som finns.

Identitet

JO:s iakttagelser

I vissa av de granskade ärendena hade det under handläggningen vid gränspolissektionerna kommit fram att utlänningen hade en annan identitet än den som angavs i beslutet om avvisning eller utvisning. JO:s granskning visade att sektionerna hanterade frågan på olika sätt. Vid vissa sektioner upplystes utlänningen i god tid inför avresan om att hans eller hennes avlägsnandebeslut skulle verkställas i en annan identitet och Migrationsverket underrättades om detta. Vid andra sektioner informerades utlänningen om de nya identitetsuppgifterna först i anslutning till avresan. Det fanns inte några rutiner vid någon av sektionerna för hur frågan skulle hanteras.

Polismyndighetens yttrande

Polismyndigheten delade uppfattningen att det fanns stora variationer mellan gränspolissektionerna när det gällde hanteringen av uppgifter om en annan identitet som uppkommit under handläggningen av ett verkställighetsärende. Polismyndigheten anförde följande.

Vilka rutiner gäller nu inom området identitet?

Om det vid handläggning av ett ärende om av- eller utvisning kommer fram uppgifter om att utlänningen har en annan identitet än den som angavs i beslutet och innebär den informationen hinder för verkställighet, ska Migrationsverket underrättas enligt 12 kap. 17 § utlänningslagen. Enligt 4 kap. 7 § FAP 638-1 bör Polismyndigheten, om myndigheten utan utlänningens medverkan får kännedom om att han eller hon är medborgare i ett annat land än det som anges i beslutet, anmäla verkställighetshinder till Migrationsverket.

Utöver det saknas det enhetliga rutiner inom Polismyndigheten för hur man ska hantera frågan om det under handläggningen av ett ärende kommer fram uppgifter om att utlänningen har en annan identitet än den som angavs i beslutet om av- eller utvisning.

Hur säkerställer myndigheten att regionerna arbetar enligt gällande rutiner?

FAP 638-1 finns publicerad på Intrapolis.

Två av regionerna har rutiner eller ska införa rutiner som innebär att utlänningen informeras om den nya identiteten som blivit känd för Polismyndigheten.

— — —

Redogörelse för vilka åtgärder Polismyndigheten finner skäl att vidta med anledning av det som kommit fram

[Gränspolissektionen vid NOA] kommer att ta upp frågan med Migrationsverket hur Polismyndigheten ska agera när en ny identitet kommer fram. Därefter kommer enhetliga rutiner att införas.

Rättsliga utgångspunkter

I de fall Polismyndigheten inte kan verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut eller behöver ytterligare besked ska myndigheten underrätta Migrationsverket. Detsamma gäller om utlänningen åberopar att det finns politiska verkställighetshinder, eller om det på annat sätt kommer fram att det kan finnas sådana hinder. Migrationsverket ska i sådana fall ge anvisningar om verkställigheten eller vidta andra åtgärder. (Se 12 kap. 17 § första och andra stycket utlänningslagen.)

Om det kommit fram nya uppgifter som innebär hinder mot verkställighet kan Migrationsverket bevilja uppehållstillstånd, trots att det tidigare beslutet om avvisning eller utvisning fått laga kraft. Migrationsverket kan också bestämmande att beslutet tills vidare inte får verkställas (inhibition). (Se 12 kap. 18 § utlänningslagen.)

På begäran av den berörda utlänningen ska Migrationsverket bevilja en ny prövning av ett beslut som fått laga kraft, om han eller hon åberopar sådana nya omständigheter som kan antas utgöra ett bestående politiskt verkställighetshinder och som inte kunnat åberopas av honom eller henne tidigare, eller utlänningen visar giltig ursäkt för att inte ha åberopat omständigheterna tidigare. När en sådan begäran har gjorts om ny prövning får beslutet inte verkställas innan Migrationsverket beslutat om ny prövning ska ske. Beviljas en ny prövning får beslutet inte verkställas innan frågan om uppehållstillstånd avgjorts genom ett beslut som fått laga kraft. (Se 12 kap. 19 och 19 a §§ utlänningslagen.)

Ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas genom att utlänningen sänds till det land eller, om flera länder angetts, något av de länder som anges i beslutet (se 12 kap. 4 § utlänningslagen). Polismyndigheten accepterar i vissa fall önskemål från den berörde om att sändas till ett annat land som tar emot honom eller henne. Om Polismyndigheten utan utlänningens medverkan får kännedom om att han eller hon är medborgare i ett annat land än det som anges i beslutet innebär det inte att utlänningen ska anses ha visat att mottagande kan ske i det landet. I ett sådant fall bör verkställighetshinder anmälas till Migrationsverket (se de allmänna råden till 4 kap. 7 § i RSPFS 2014:8, FAP 638-1).

JO har tidigare uttryckt tveksamhet i frågan om polisen borde ha fullföljt en avvisning utan att ha underrättat Migrationsverket om nya identitetsuppgifter som kommit fram under polisens verkställighetsarbete. JO bedömde att ett klarläggande av en persons identitet under polisens verkställighetsarbete allmänt

sett ter sig som väsentlig information. I avsaknad av dokumentation kring identitetsfrågan var det dock svårt att i det enskilda ärendet bedöma om de nya uppgifterna var sådana att de kunde påverka bedömningen av eventuella verkställighetshinder. (Se JO:s beslut den 9 december 2008, dnr 4023-2007.)

Migrationsverket har utarbetat en rutin för att registrera eventuella uppgifter och handlingar som leder till att en annan identitet kan anses ha gjorts sannolik eller styrkt. Rutinen har tagits fram mot bakgrund av att nya uppgifter om identitet kan ha en praktisk betydelse men också betydelse för en eventuell prövning av verkställighetshinder. (Se Migrationsverkets Rättsliga ställningstagande angående registrering av identitetsuppgifter, RCI 03/2013.)

Bedömning

Under inspektionerna noterades ett antal fall där det under verkställighetsarbetet kommit fram nya identitetsuppgifter från någon annan än den person som skulle avvisas eller utvisas. Gränspolissektionerna handskades med dessa uppgifter på olika sätt. Verkställigheten genomfördes dock som regel i den nya identiteten. Vid vissa sektioner underrättades den berörde om de nya uppgifterna i ett tidigt skede, vilket innebar att han eller hon kunde bemöta uppgifterna. Vid andra sektioner lämnades informationen först i anslutning till avresan. När det gällde frågan om och när Migrationsverket underrättades om de nya identitetsuppgifterna varierade rutinerna mellan gränspolissektionerna.

Ett ärende som har överlämnats till Polismyndigheten för verkställighet kan enligt gällande regler inte återlämnas till Migrationsverket. Om nya uppgifter kommer fram under verkställighetsarbetet måste Polismyndigheten ta ställning till uppgifternas betydelse och hur de ska hanteras inom ramen för arbetet med verkställigheten. Som framgått ovan ska Polismyndigheten underrätta Migrationsverket om man inte kan verkställa avlägsnandebeslutet eller om man behöver ytterligare besked.

När polisen under verkställighetsarbetet klarlägger en persons identitet är det fråga om nya viktiga uppgifter som skulle kunna påverka bedömningen av om det finns ett verkställighetshinder. Migrationsverket bör mot den bakgrunden som regel informeras om de nya uppgifterna och ges möjlighet att ta ställning till dem. Det kan också vara så att utlännningen vill ansöka om en ny prövning mot bakgrund av de nya uppgifter som kommit fram. Även denne bör därför informeras om de nya uppgifterna. De åtgärder polisen vidtar i dessa avseenden bör dokumenteras.

Polismyndigheten har anfört att man ska ta upp frågan med Migrationsverket och därefter utarbeta nya rutiner. Jag förutsätter att det som kommit fram här beaktas.

Avslutande synpunkter

Många av de brister som kommit fram vid min granskning rör frågor som sedan länge varit reglerade i lag eller i föreskrifter. Det gäller bl.a. dokumentations- och diarieföringsskyldigheten samt hur man hanterar verkställighetsutredningar och verkställighetskontroller. JO har tidigare kritiserat polisen för brister i dessa hänseenden. JO har också tidigare behandlat frågan om hur polisen

behandlar nya identitetsuppgifter under verkställighetsarbetet. Mot den bakgrunden är det anmärkningsvärt att bristerna nu varit så utbredda.

Polismyndigheten har anfört att man har vidtagit åtgärder i form av utbildningsinsatser och att enhetliga rutiner har införts i vissa avseenden. Myndigheten har även uppgett att de regionala gränspolissektionerna ska erinras om de bestämmelser och rutiner som redan finns i dag när det gäller verkställighetsärenden samt att vissa ytterligare åtgärder planerats. Jag är naturligtvis positiv till detta arbete.

Det är tydligt att det finns ett behov av enhetliga nationella rutiner för Polismyndighetens verkställighetsarbete. Det är också viktigt att myndigheten säkerställer att de medarbetare som handlägger verkställighetsärenden är införstådda med vilka rutiner som gäller för handläggningen, särskilt vad gäller dokumentationen av beslut om tvångsmedel och av de andra åtgärder som vidtagits, och att myndigheten följer upp att rutinerna följs. Det är självklart också angeläget att berörda medarbetare får tydlig information och utbildning när nya rutiner införs och när det finns ny praxis på området.

Mot bakgrund av att Polismyndighetens arbete med att förbättra handläggningen av verkställighetsärendena ännu inte har genomförts fullt ut kommer jag att följa upp de åtgärder Polismyndigheten vidtar med anledning av de iakttagelser som gjorts vid inspektionerna.

Med dessa uttalanden avslutar jag ärendet.

Överförmyndare

Överförmyndarnämnden ska göra en självständig bedömning av ett ensamkommande barns ålder vid prövningen av om ett godmanskap för barnet ska upphöra

(Dnr 6894-2016)

Beslutet i korthet: Överförmyndarnämnden avslutade ett godmanskap för ett ensamkommande barn efter det att Migrationsverket hade bedömt att barnet var 18 år.

I beslutet får överförmyndarnämnden kritik för att inte ha gjort en självständig bedömning av åldern och därefter fattat ett eget överklagbart beslut om att godmanskapet skulle upphöra.

Anmälan

Erik M. anmälde bl.a. Överförmyndarnämnden i Uppsala län för handläggningen av ett ärende om godmanskap för ett ensamkommande barn (aktnr 9241). Av anmälan med bilagor framgick bl.a. följande:

Erik M. utsågs den 11 november 2015 till god man för A.H. Migrationsverket fattade beslut i A.H:s ärende om uppehållstillstånd m.m. den 9 september 2016. I det beslutet fann Migrationsverket att A.H. var 18 år. A.H. överklagade Migrationsverkets beslut.

Överförmyndarnämnden meddelade Erik M. i en skrivelse den 1 november 2016 att A.H. skrivits upp i ålder av Migrationsverket och därmed blivit myndig, varför godmanskapet upphört utan något särskilt beslut.

Utredning

JO uppmanade överförmyndarnämnden att lämna upplysningar om och yttra sig över handläggningen av ärendet. Nämnden skulle vidare redovisa sin bedömning av det som kommit fram.

Överförmyndarnämnden beslutade att lämna följande remissvar (bilagor här utelämnade):

Bakgrund

Överförmyndarnämnden i Uppsala övertog den 10 augusti 2015 tillsynen över godmanskapet för det ensamkommande barnet A.H. från överförmyndaren i Kristianstads kommun. Den 11 november 2015 fattade överförmyndarnämnden beslut om byte av god man och förordnade Erik M. som god man för A.H. A.H. var vid ansökan om behov av god man för ensamkommande barn registrerad med födelseålder 990312.

Den 28 oktober 2016 mottog överförmyndarförvaltningen uppgift från Erik M. att A.H. blivit uppskriven i ålder av Migrationsverket och att den nya åldern som registrerats var 980312. Överförmyndarförvaltningen begärde i samband med detta en bekräftelse från Migrationsverket och fick uppgift om att A.H. fått sin ålder justerad den 9 september 2016.

I enlighet med de handläggningsrutiner som gällde vid tidpunkten för den förändrade åldersuppgiften avslutade överförmyndarförvaltningen för överförmyndarnämndens räkning godmanskapet för A.H. utan särskilt beslut. Avslutsdatum sattes till den 9 september 2016 vilket är det datum som Migrationsverket justerade åldern för A.H. Utdrag ur överförmyndarnämndens dagbok bifogas (bilaga 1).

Överförmyndarnämndens handläggningsrutiner

Överförmyndarnämnden behandlade genom beslut § 255 den 17 oktober 2016 (bilaga 2) frågan om handläggningsrutinerna i ärenden där ensamkommande barn fått sin ålder justerad hos Migrationsverket och åldersjusteringen innebär att barnet får en födelseålder som visar att barnet är över 18 år.

Det saknas prejudicerande praxis på området och nämnden fann den 17 oktober 2016 inte skäl att ändra i sina rutiner. Enligt 5 § sista meningen lagen om god man för ensamkommande barn (nedan lgekb) upphör ett godmanskap utan särskilt beslut från överförmyndarnämnden när barnet fyller 18 år.

Överförmyndarnämnden har inte kompetens att göra någon egen åldersbedömning utan har utgått ifrån att den åldersbedömning som Migrationsverket gör överensstämmer med gällande lagstiftning. Nämnden ansåg därför att den åldersuppgift som Migrationsverket har registrerad ska kunna tillämpas omedelbart på nämndens verksamhet och att 5 § sista meningen lagen om god man för ensamkommande barn ska tolkas så att ett godmanskap upphör utan särskilt beslut från överförmyndarnämnden när en ungdom får sin ålder justerad hos Migrationsverket, i likhet med vad som gäller när ett barn fyller 18 år.

I samband med att nämnden behandlade frågan om förvaltningens handläggningsrutiner beslutades också, efter samråd med Migrationsverket, att datum för avslut i dessa ärenden skulle sättas till det datum då barnet delgivits åldersjusteringen.

Som framgår ovan har överförmyndarnämnden bedömt att godmanskapet ska upphöra i enlighet med 5 § sista meningen lgekb, varför nämnden inte har fattat särskilt beslut i ärendet. Enligt nämndens bedömning ska yttrande från en ensamkommande ungdom eller en god man i enlighet med 7 och 9 §§ lgekb inhämtas när fråga är om ärenden där beslut om upphörande eller entledigande av god man ska fattas av nämnden. Med anledning av att upphörande av godmanskap till följd av åldersuppskrivning inte har bedömts vara ett sådant beslut som ska fattas av nämnden, har nämnden inte tillämpat 7 eller 9 §§ lgekb. Varken barnet eller den gode mannen har därför fått möjlighet att yttra sig över att godmanskapet avslutas.

Den 31 januari 2017 fattade nämndens ordförande Bertil Brunn beslut om att ändra förvaltningens handläggningsrutiner (bilaga 3). Sedan den 31 januari 2017 är barnets först registrerade åldersuppgift utgångspunkten vid handläggningen i ärenden om god man för ensamkommande barn till dess att en ny åldersuppgift vunnit laga kraft, vilket sker i samband med att barnets asylbeslut vinner laga kraft. Överförmyndarnämnden gör dock alltid en bedömning av behov av god man i det enskilda fallet.

Genom detta beslut har de gode män och/eller ungdomar som fått ett ärende avslutat enligt tidigare rutiner beretts möjlighet att begära att överförmyndarnämnden ska pröva frågan om behov och förordnande av god man igen.

Vad gäller handläggning av ärenden efter den 31 januari 2017, tillämpar nämnden fortfarande 5 § sista meningen vid upphörande av godmanskap så som framgår ovan. Som avslutsdatum för godmanskapet sätts dock datumet då barnets asylbeslut vunnit laga kraft. Varken barnet eller den gode mannen ges därför möjlighet att yttra sig över att godmanskapet upphört såsom föreskrivs i 7 och 9 §§ lgekb.

Det aktuella ärendet

Överförmyndarnämnden har i det aktuella ärendet avslutat godmanskapet för A.H. enligt gällande rutiner och nämnden vidhåller att dessa rutiner varit förenliga med gällande lagstiftning. Enligt 5 § sista meningen i lgekb upphör ett godmanskap för ensamkommande barn utan särskilt beslut från överförmyndaren när barnet fyller 18 år. I förevarande fall har nämnden inte fattat något beslut, varför 7 och 9 §§ inte är tillämpliga. Erik M. har dock den 28 oktober 2016 yttrat sig i samband med att han lämnade uppgift om att barnet fått sin ålder justerad, och uppgivit att han önskar kvarstå som god man till dess att A.H:s beslut i asylärendet vunnit laga kraft.

Anledningen till att avslutsdatum i det aktuella ärendet sattes till den 9 september 2016 var att det internt på förvaltningen var oklart från vilket datum nämnden ansåg att ungdomen förväntades företräda sig själv; det datum som framgår av Migrationsverkets anteckningar, det datum gode mannen och barnet delgavs den nya åldersuppgiften eller det datum då överförmyndarnämnden fick kännedom om den nya uppgiften. Efter samråd med Migrationsverket beslutade förvaltningschef Ida Hellrup att datum för avslut skulle sättas till det datum då barnet delgavs åldersjusteringen. I det aktuella ärendet är avslutsdatum dock angivet till det datum då justeringen gjordes hos Migrationsverket.

Överförmyndarnämnden vidhåller sin inställning om att ungdomar som är över 18 år ska företräda sig själva och att behov av god man för en ensamkommande ungdom som är myndig saknas. Nämnden anser vidare att 5 § sista meningen i lgekb även får anses tillämplig på ungdomar som får sin ålder justerad till myndig ålder av Migrationsverket. Nämnden har dock uppmärksammat att Migrationsverkets åldersjustering i flera fall ändrats i samband med att ungdomars asylbeslut prövats i högre instans, vilket medfört att nämnden självständigt ändrat sina handläggningsrutiner för att säkerställa att brister i Migrationsverkets handläggning inte får till följd att barn som inte är under 18 år blir utan god man.

Överförmyndarnämnden noterar avslutningsvis att Sveriges Kommuner och Landsting i sin PM om ändrade åldersbedömningar av ensamkommande barn, inte vill lämna någon rekommendation till kommunerna om hur dessa frågor bör hanteras.

Till remissvaret fogades Sveriges Kommuner och Landstings promemoria från den 7 februari 2017, Ändrade åldersbedömningar av ensamkommande barn.

Erik M. kommenterade remissvaret och bifogade Uppsala tingsrätts beslut den 2 mars 2017. I beslutet biföll tingsrätten Erik M:s överklagande av överförmyndarnämndens beslut att avsluta godmanskapet för A.H. och förordnade att han alljämt skulle vara god man för A.H. Beslutet, som gällde omedelbart, vann laga kraft.

Rättslig reglering

Lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn innehåller bestämmelser om god man i vissa fall för den som är under 18 år och som är utländsk medborgare eller statslös (1 §). Syftet med lagen är att stärka skyddet för barn som av flyktingskäl eller andra skäl kommer ensamma till Sverige och söker uppehållstillstånd här, eller som av motsvarande skäl kommer till Sverige och blir ensamma under vistelsen här. I sådana situationer ska lagen säkerställa att en god man träder in i förmyndarens och vårdnadshavarens ställe.

Ett godmanskap ska upphöra om någon av barnets föräldrar eller någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe anländer till Sverige och är i stånd att utöva förmynderskapet och vårdnaden, om barnet varaktigt lämnar Sverige, om en särskilt förordnad vårdnadshavare enligt föräldrabalken utses för barnet, eller om det är uppenbart att en god man av någon annan anledning inte längre behövs. Överförmyndaren beslutar om upphörande av godmanskapet. När barnet fyller 18 år upphör godmanskapet automatiskt utan att överförmyndaren fattar något särskilt beslut (5 §).

Överförmyndaren får självmant ta upp en fråga om upphörande av godmanskap och om entledigande av en god man. Överförmyndaren ska ge barnet tillfälle att yttra sig, om det kan ske och det inte är obehövligt (7 §). Innan en god man entledigas, ska han eller hon ges tillfälle att yttra sig (9 §). Överförmyndarens beslut får överklagas till tingsrätten (jämför 12 § och 20 kap. 6 § föräldrabalken).

Eva von Schéele och Jan Wallgren har i Överförmyndarpraktika (version t.o.m. supplement december 2016, avsnitt 10) uttalat bl.a. följande:

När det ensamkommande barnet fyller 18 år blir det myndigt, precis som svenska barn, och den gode mannens uppdrag upphör. Den gode mannen behöver inte begära sitt entledigande utan uppdraget upphör automatiskt.

— — —

[E]tt godmanskap [ska] upphöra ifall Migrationsverket finner att barnet, eller snarare ungdomen, är 18 år eller äldre trots att det tidigare ansetts vara omyndigt. Då uppskrivning av ålder sker i samband med beslut om avvísning eller utvisning bör den gode mannen överklaga beslutet och kvarstå i uppdraget till dess beslutet vunnit laga kraft.

Gode mannen har efter 18-årsdagen ingen behörighet att företräda barnet utan det får föra sin talan själv precis som andra myndiga personer.

I propositionen Åldersbedömning tidigare i asylprocessen (prop. 2016/17:121) har regeringen uttalat (s. 13) bl.a. följande:

Som några remissinstanser, bl.a. JO och Migrationsverket, påpekar finns det ingen rättslig reglering eller entydig rättspraxis [*fotnot här utelämnad, JO:s anm.*] som klargör vilken verkan Migrationsverkets beslut om ålder har i förhållande till andra aktörer. Utgångspunkten måste därmed vara att varje myndighet som kommer i kontakt med ensamkommande asylsökande barn självständigt har att ta ställning till en asylsökandes ålder inom ramen för sin verksamhet och utifrån det regelverk som styr denna. I praktiken har dock Migrationsverkets beslut om ålder många gånger stor betydelse vid den åldersbedömning som den andra myndigheten själv ska göra. Detta torde i synnerhet gälla om en medicinsk åldersbedömning också görs i asylärendet. I de flesta fall blir alltså Migrationsverkets beslut om ålder i praktiken styrande även för andra myndigheter vid mottagandet av den asylsökande. Regeringen anser att den ordningen bör vara tillräcklig och ser därför inte något behov av att nu föreslå ändringar i den lagstiftning som reglerar mottagandet av ensamkommande asylsökande barn och dessa personers tillgång till boende, god man, skolgång och hälso- och sjukvård. Regeringen ser inte heller i övrigt något behov av att nu föreslå ändringar i den lagstiftning som reglerar mottagandet av ensamkommande asylsökande barn.

I ett beslut den 8 juni 2017 anförde JO Lindström följande.

Bedömning

Jag delar regeringens uppfattning att varje myndighet måste göra en egen bedömning av en asylsökandes ålder inom ramen för sin verksamhet och utifrån det regelverk som styr denna om det inte finns någon särskild reglering om annat. Detta är grundläggande för all myndighetsutövning (jämför 12 kap. 2 § regeringsformen).

Ett godmanskap för ett ensamkommande barn är förenat med betydande rättsliga och faktiska verkningar. Det finns inte någon särskild reglering som innebär att Migrationsverkets åldersbedömningar gäller inom överförmyndarnämndens verksamhetsområde. Det är därför nämndens uppgift att göra en egen åldersbedömning när det finns anledning till det i enlighet med lagen om god man för ensamkommande barn med beaktande av de syften som bär upp den lagen. Naturligtvis ska Migrationsverkets åldersbedömning och underlaget för den beaktas vid nämndens egen åldersbedömning.

Om överförmyndarnämndens åldersbedömning mynnar ut i att huvudmannen är 18 år eller äldre, kan det enligt min mening inte jämföras med att "barnet fyller 18 år" och godmanskapet därför upphör automatiskt utan ett särskilt beslut. I stället bör en sådan situation betraktas som att någon god man uppenbarligen inte längre behövs (1 § och 5 § första stycket 4 lagen om god man för ensamkommande barn). Då ska godmanskapet upphöra genom att nämnden fattar ett särskilt beslut om det. Ett sådant beslut ska motiveras (20 § förvaltningslagen [1986:223], FL). Parterna ska också underrättas om beslutet och om hur det kan överklagas (21 § FL).

I det aktuella ärendet har överförmyndarnämnden, efter det att Migrationsverket i ett ärende om uppehållstillstånd m.m. bedömt att A.H. var 18 år, avslutat godmanskapet för A.H. utan att fatta något eget formligt beslut om saken. Varken Erik M. eller A.H. fick tillfälle att yttra sig dessförinnan. Av nämndens remissvar framgår att nämnden inte har gjort en självständig bedömning av A.H:s ålder i enlighet med lagen om god man för ensamkommande barn med beaktande av de syften som bär upp den lagen. Även om rättsläget inte varit entydigt, kan nämnden inte undgå kritik för detta.

Vad Erik M. i övrigt fört fram ger inte anledning till några ytterligare åtgärder eller uttalanden från min sida.

Länsstyrelsen i Stockholms län har tillsyn över överförmyndarnämnden. Jag skickar därför en kopia av detta beslut till länsstyrelsen.

Ärendet avslutas.

Övriga kommunala ärenden

Avsaknad av dokumentation av avtal har lett till begränsningar i insynen i och kontrollen av kommunal verksamhet

(Dnr 6705-2014)

Beslutet i korthet: I anmälningar till JO har det förts fram kritik mot hur Västerås stad hanterat en överlåtelse av driften av en gästhamn till ett privat bolag och en upplåtelse av ett område för en wakeboardverksamhet till en ideell förening.

JO:s utredning visar att en avdelningschef vid kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen den 28 april 2014 träffade en muntlig överenskommelse med bolaget om driften av gästhamnen för perioden 15 mars 2014–31 december 2015. Först den 8 december 2014 undertecknades ett skriftligt avtal av parterna. Utredningen visar vidare att upplåtelsen av området för wakeboardverksamheten under 2014 grundades på en muntlig överenskommelse mellan avdelningschefen och föreningen.

JO uttalar att det finns flera uppenbara skäl att i en god förvaltning dokumentera affärsuppgörelser av det slag som nu är aktuella. Ett skriftligt avtal är det främsta beviset på att en uppgörelse faktiskt kommit till stånd, vilka villkor parterna kommit överens om och vilka förpliktelser de förbundit sig till. Den bristande dokumentationen har också lett till omotiverade begränsningar i insynen i och kontrollen av den kommunala verksamheten. Såväl avdelningschefen som Nämnden för idrott och friluftsliv i Västerås stad kritiserar.

Anmälan

I anmälningar till JO den 24 november 2014 och den 3 december 2014 förde T.B. fram klagomål mot avdelningschefen Lars Ljung vid kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen i Västerås stad. T.B. var bl.a. kritisk till hur Lars Ljung hanterat ett ärende om driften av en gästhamn i Västerås och ett ärende om upplåtelse av mark för en wakeboardverksamhet. T.B. uppfattade det som att Lars Ljung satt i system att ingå muntliga avtal för att förhindra insyn och anförde bl.a. följande.

Den 14 november 2014 begärde han att få ta del av avtalet mellan Västerås stad och den aktör som drev stadens gästhamn. Han fick besked från Lars Ljung om att det endast fanns ett muntligt avtal men att ett skriftligt avtal skulle träffas samma månad. T.B. begärde då att få ta del av den dokumentation som fanns av innehållet i det muntliga avtalet, men fick inte något svar.

Den 1 december 2014 begärde han att få ta del av avtalet mellan Västerås stad och det aktiebolag staden upplåtit mark till för wakeboardverksamhet. Via mejl fick han följande besked från Lars Ljung:

Du har till Västerås stad frågat efter ett avtal mellan staden och [aktiebolag V]. Det finns inget. Det är en förening [...] som startade i juni 2014 och driver verksamheten med wakeboard. Till 2015 kommer ett avtal skrivas med [föreningen]. För 2014, vilket är deras första år, har de på prov fått löfte att använda viken utan särskilt avtal. Eftersom det blivit succé så kommer verksamheten att fortsätta även 2015.

Utredning

Nämnden för idrott och friluftsliv i Västerås stad yttrade sig över anmälan och anförde i huvudsak följande.

Gästhamnsanläggningen

[I] november 2014 begärde T.B. att få del av avtal rörande driften av gästhamnsanläggningen. T.B. upplystes om att det inte fanns något skriftligt avtal. T.B. har till Lars Ljung påpekat det felaktiga i att skriftligt avtal saknades, men det har inte kommit till Lars Ljungs kännedom att T.B. ställt följdfrågor angående innehållet i avtalet om gästhamnsanläggningen.

Fr.o.m. år 2014 har [kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen] valt att, i stället för att låta driften av gästhamnsanläggningen ingå som en del i upphandlingen av driften av Västerås fritidsbåtshamnar, avtala om tjänstekoncession avseende enbart driften av gästhamnsanläggningen. [---]

[Förvaltningen] gjorde bedömningen, i samråd med kommunens upphandlingsjurist, att förutsättningar för ett koncessionsavtal förelåg avseende driften av gästhamnsanläggningen. [Nämnden] informerades om att ett koncessionsavtal skulle tecknas för driften av gästhamnsanläggningen i samband med att förfrågningsunderlag för upphandling av driften av Västerås fritidsbåtshamnar presenterades för nämnden. [---]

Lars Ljung överenskom med [aktiebolag S] om ett koncessionsavtal för åren 2014 och 2015, avseende driften av gästhamnsanläggningen. En muntlig överenskommelse om avtalet träffades den 28 april 2014, enligt ett skrivet förslag. Avtalet kom inte att undertecknas av parterna förrän i december 2014, dvs. efter att förfrågan om utlämnande av allmän handling inkommit från T.B.

Wakeboardverksamheten

Den 3 december 2014 begärde T.B. att få del av avtal mellan Västerås kommun och [aktiebolag V], rörande den wakeboardverksamhet som bedrivits vid Lögarängsparken i Västerås.

Det finns inget avtal om wakeboardverksamheten med [aktiebolag V]. Den ideella föreningen [...], fick sommaren 2014 på prov, efter överenskommelse med Lars Ljung, använda en del av Lögarängshamnen för att sätta upp utrustning i vattnet för wakeboardåkning. Det är känt att föreningen hyr utrustningen av [aktiebolag V]. Det är också känt att samma person, som är eldsjäl i [föreningen], äger [aktiebolag V]. Vidare är känt att [föreningen] har sökt och fått bidrag från Västmanlands Idrottsförbund med 168 000 kr för utrustning.

Den yta som upplåts till föreningen är en hamnbassäng som är en del av båthamnen som inte längre används för båtplatser. Ingen byggnad omfattades, utan upplåtelsen omfattade ett vattenområde samt befintliga bryggor. Lars Ljung bedömde verksamheten som en försöksverksamhet sommaren 2014, då det var tveksamt om platsen var lämplig för wakeboardverksamhet, eftersom hamnbassängen har en begränsad fri höjd i inloppet på grund av en gångbro samt att inloppet utgörs av en ganska smal kanal. Lars Ljung

var även tveksam till vattenkvaliteten i bassängen, eftersom det är ett ganska stillastående vatten, och tyckte därför inte att det fanns någon anledning att göra någon skriftlig upplåtelse. [Nämnden] hölls informerad om verksamheten och såg positivt på initiativet. Kontroll gjordes även med byggnadsnämndens förvaltning, som bedömde att anläggningen inte krävde bygglov.

Försöket visade sig mycket lyckat och platsen fungerade bra för verksamheten. Föreningen kommer därför att bedriva verksamheten även sommaren 2015. Upplåtelsen av platsen till föreningen kommer att formaliseras.

Sammantaget vill [nämnden] särskilt anföra följande.

[...] Lars Ljung [är] avdelningschef på [kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen], med ansvar för driften av fritidsbåtshamnar, inklusive anläggningarna där, samt båtplatser m.m. Inom ramen för verksamheten görs många tusen uthyrningar av idrottsanläggningar och andra lokaler som faller inom nämndens ansvarsområde, båtplatser m.m. utan beslut av nämnden eller delegationsbeslut, mot bakgrund av att kommunfullmäktige i reglementet tydligt pekat ut att detta är nämndens ansvarsområde [...]. Nämnden omsätter årligen ca 25 miljoner kronor på dessa uthyrningar. Ärenden som lyfts till nämnden är uthyrningar som avser upplåtelse över flera år till företag och föreningar och där hyresbeloppet därför blir högt. Totalt har nämnden hyresintäkter på ca 30 miljoner kronor. Nämnden anser att de åtgärder som vidtagits avseende gästhamnsanläggningen och wakeboardanläggningen utgör verkställighet och inte beslut.

Något skriftligt underlag, utöver det koncessionsavtal som tecknats med [aktiebolag S] i december 2014, avseende driften av gästhamnsanläggningen eller upplåtelse av hamnbassängen för wakeboardverksamhet, finns inte.

T.B. har fått svar på sina förfrågningar om att få ta del av avtal rörande driften av gästhamnsanläggningen, vilket Lars Ljung uppfattat var det som T.B. efterfrågade. Några följdfrågor med anledning av de besked som T.B. fått i den frågan [...] känner Lars Ljung inte till.

Nämnden gav in reglementet för nämnden beslutat av Kommunfullmäktige i Västerås stad den 20 oktober 2014, delegationsordningen för nämnden, två sammanträdesprotokoll, ett utkast till koncessionsavtal daterat den 10 april 2014 och ett koncessionsavtal daterat den 5 december 2014, en sammanställning över uthyrningar som gjordes under 2014, samt ett utdrag från stadens ärendehanteringssystem över de avtal som registrerats under 2014.

Nämnden lämnade även kompletterande upplysningar om förvaltningens digitala bokningssystem och stadens centrala ärende- och dokumenthanteringssystem.

T.B. kommenterade nämndens yttrande och framhöll bl.a. att det är av yttersta vikt att kommunala beslutsprocesser är transparenta för att förhindra att otillbörliga hänsyn tas. Han uppgav vidare att de aktuella ärendena inte var de enda exemplen på att Västerås stad ingått avtal utan att dokumentera det.

I ett beslut den 11 oktober 2016 anförde *JO Renfors* följande.

Bedömning

Inledande anmärkningar

Nämnden för idrott och friluftsliv i Västerås stad har motiverat Lars Ljungs behörighet och hantering av avtalet om driften av gästhamnen respektive upplåtelsen av ett område för wakeboardverksamheten med att åtgärderna var av verkställande art och inte beslut i kommunalrättslig mening.

Kännetecknande för rent verkställande åtgärder är att det som utgångspunkt inte får finnas utrymme för självständiga bedömningar. Ett klassiskt exempel på en rent verkställande åtgärd är avgiftsdebitering enligt en fastställd taxa. Finns det klara målsättningar för verksamheten bör, enligt förarbetena till kommunallagen, också andra vardagliga åtgärder inom förvaltningen kunna hänföras till ren verkställighet, även om de innefattar ett visst mått av självständigt ställningstagande och inte bara är rent mekaniskt verkställande av beslut. (Se prop. 1990/91:117 s. 204.)

Såväl avtalet om driften av gästhamnen som upplåtelsen av området för wakeboardverksamheten har, såvitt framgår av nämndens yttrande, krävt noggranna överväganden från bl.a. Lars Ljungs sida. Sådana klara målsättningar för verksamheten som skulle kunna medföra att åtgärderna ändå är att anse som rent verkställande har inte redovisats av nämnden.

Utifrån det underlag som nämnden redovisat kan jag alltså inte se att de åtgärder Lars Ljung vidtog när det gäller avtalet om driften av gästhamnen respektive upplåtelsen av området för wakeboardverksamheten utgör verkställighet.

Det skulle kunna ligga nära till hands att dra slutsatsen att Lars Ljung som avdelningschef ändå hade delegation från nämnden att ingå avtalen. Nämnden har dock inte anfört att det skulle vara fallet. Jag har därför inte utrett förutsättningarna för nämnden att delegera beslut av det slag som nu är aktuella och inte heller Lars Ljungs behörighet på den grunden. Jag kan dock konstatera att även om Lars Ljung skulle anses ha ingått avtalen med stöd av delegation har de inte formaliserats och anmälts till nämnden i den ordning som gäller för delegationsbeslut enligt kommunallagen (se 6 kap. 35 § kommunallagen och JO 2004/05 s. 353, dnr 3965-2003).

Dokumentation av avtalen

Av utredningen i ärendet framgår att Lars Ljung den 28 april 2014 träffade en muntlig överenskommelse med ett bolag om driften av gästhamnen för perioden 15 mars 2014–31 december 2015. Först den 8 december 2014 undertecknades ett skriftligt avtal av parterna. Nämnden har angett att den enda dokumentation som finns om denna affärsuppgörelse, förutom det påskrivna avtalet, är ett utkast som låg till grund för den muntliga överenskommelsen. Nämnden hänvisar även till ett sammanträdesprotokoll i vilket framgår att nämnden informerats om en upphandling av skötsel av bl.a. friluftsanläggningar och båthamnar. Jag noterar dock att protokollet är från den 18 juni 2013, dvs. drygt nio månader före den muntliga överenskommelsen om koncessionsavtalet. Det går inte heller att utläsa av protokollet att någon information om avtalet om gästhamnen gavs vid det tillfället.

I fråga om upplåtelsen av området för wakeboardverksamheten finns över huvud taget ingen dokumentation, förutom en anteckning i ett sammanträdesprotokoll från den 17 juni 2014 om att nämnden informerats om bygget av bl.a. en wakeboardbana vid vattnet vid Lögarängsvägen.

Det finns flera uppenbara skäl att i en god förvaltning dokumentera affärsuppgörelser av det slag som nu är aktuella. Ett skriftligt avtal är det främsta beviset på att en uppgörelse faktiskt kommit till stånd, vilka villkor parterna kommit överens om och vilka förpliktelser de förbundit sig till. Att ingångna avtal dokumenteras är också en förutsättning för insyn i och kontroll av verksamheten för den egna förvaltningsledningen och från utomstående tillsynsmyndigheter. Även allmänhetens möjlighet till insyn i myndighetens verksamhet kräver dokumentation. (Jämför JO:s beslut den 24 september 2004, dnr 2319-2003.)

Det huvudsakliga skälet till att T.B. anmält Lars Ljungs hantering av avtalen är, såvitt jag förstår av hans anmälningar, en misstanke om att otillbörliga hänsyn tagits när avtalen ingicks. Misstanken har getts näring av frånvaron av dokumentation. Utredningen ger inte något stöd för att ovidkommande hänsyn har tagits. Avsaknaden av dokumentation innebär dock att det är svårare att frigöra sig från misstankarna om att sådana hänsyn tagits.

Jag kan således konstatera att den bristande dokumentationen av avtalen lett till omotiverade begränsningar i insynen i och kontrollen av den kommunala verksamheten. Genom att acceptera formlösa avtal om sådana uppgörelser som nu är aktuella har kommunen och dess medlemmar också utsatts för onödiga ekonomiska risker för det fall oenighet skulle uppstå om vad som avtalats. Jag är kritisk till hur avtalen har hanterats.

Min kritik riktas såväl mot Lars Ljung – som ansvarig för hanteringen – som mot Nämnden för idrott och friluftsliv i Västerås stad som har ett ansvar för att förvaltningen inom nämndens ansvarsområde sköts på ett korrekt sätt. I sitt yttrande till JO har nämnden redogjort för de formlösa avtal som Lars Ljung ingått utan att, såvitt framgår, reflektera över de risker som sådana avtal för med sig. Att nämnden inte uppmärksammat detta är anmärkningsvärt.

Jag förutsätter att nämnden vidtar åtgärder med anledning av kritiken.

Hanteringen av T.B:s begäran om att få ta del av handlingar om det muntliga avtalet om gästhamnen

När det gäller T.B:s begäran om att få ta del av underlaget till det muntliga avtalet om gästhamnen framgår det av de handlingar som T.B. bifogat till sin anmälan att T.B. fått svar från stadens kontaktcenter att begäran vidarebefordrats till kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen. Någon närmare klarhet i vad som sedan hänt med begäran har inte utredningen gett. Jag ser inte skäl att utreda detta ytterligare men vill erinra staden om skyldigheten att ordna sin verksamhet på ett sådant sätt att förfrågningar om att få ta del av allmänna handlingar kan besvaras skyndsamt (jämför 4 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen).

Ärendet avslutas.

En kommunal nämnd tog ut en avgift för en demonstration utan rättsligt stöd

(Dnr 4709-2015)

Bakgrund

Polismyndigheten gav en organisation tillstånd att anordna en demonstration på Hoppets torg i Jönköping den 4 augusti 2015. I samband med demonstrationen tog Tekniska nämnden i Jönköpings kommun ut en avgift på 330 kronor.

Anmälan

Efter en anmälan till JO av M.S., som var ansvarig för demonstrationen, beslutade JO att utreda om Tekniska nämnden i Jönköpings kommun haft rättsligt stöd för att ta ut avgiften.

Utredning

Tekniska nämnden i Jönköpings kommun yttrade sig över anmälan och anförde i huvudsak följande.

Tekniska kontoret har debiterat tillståndssökande när de sökt tillstånd för upplåtelse av offentlig plats i samband med demonstration. När polismyndigheten har inhämtat tekniska kontorets yttrande avseende tillstånd att demonstrera på en offentlig plats har tekniska kontoret utrett huruvida den aktuella offentliga platsen är lämplig vid just det tillfället. Skäl till att det kan vara olämpligt att få tillstånd kan vara vägarbeten, att aktuellt område är avstängt av olika skäl, att det förekommer någon form av försäljning på platsen, andra framträdanden eller liknande företeelser eller evenemang. Efter att tekniska kontoret lämnat sitt yttrande till Polismyndigheten och de sedermera meddelat de sökande besked har kommunen, efter erhållande av kopia på besked, debiterat tillståndssökande med 330 kronor. Debiteringen motsvarar den tid som tekniska kontoret lagt ner för att utreda möjligheten att använda just den offentliga platsen som ansökan avser, vilket i vissa fall kan vara resurskrävande. Förfarandet kring att ta ut en avgift när tillstånd ges för upplåtelse av offentlig plats vid demonstration har grundats på lagstiftningen i lag (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelse av offentlig plats, m.m. Dock har tekniska kontoret kommit till [insikt om], efter att ha sammanställt en utredning, att lagstiftningen inte avser situationer där det gäller förberedelse för att använda offentlig plats utan i situationer när offentlig plats faktiskt ianspråkats.

Tekniska kontoret har inte haft för avsikt att försvåra möjligheten för var och en att ta tillvara sina rättigheter, i detta fall demonstrationsfriheten, genom att ta ut en avgift. Avgiften avsåg som beskrivs ovan det arbete som tekniska kontoret lägger ner på att utreda möjligheten för den tillståndssökande att erhålla ett tillstånd att demonstrera för aktuell offentlig plats.

Tekniska kontoret har utrett och sett över de beslut som tagits angående debitering i ärenden som berör yttrande inför tillståndsgivning för demonstration. Tekniska nämnden har på sammanträde tagit beslut om att tekniska nämnden fortsättningsvis inte kommer debitera tillståndssökande avseende upplåtelse av offentlig plats i samband med demonstration [...].

I ett beslut den 24 januari 2017 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering

Regler om mötesfrihet och demonstrationsfrihet i regeringsformen

Genom regeringsformen (RF) är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad mötesfrihet och demonstrationsfrihet (2 kap. 1 § första stycket 3 och 4 RF). Dessa friheter får i viss utsträckning begränsas genom lag (2 kap. 20 § RF). Mötesfriheten och demonstrationsfriheten får enligt 2 kap. 24 § första stycket RF begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken. I övrigt får dessa friheter begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot.

Regler om mötesfriheten och demonstrationsfriheten i ordningslagen

Regler om mötesfriheten och demonstrationsfriheten finns i 2 kap. ordningslagen, som reglerar allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Med allmän sammankomst avses i ordningslagen bl.a. demonstrationer, sammankomster som hålls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet och andra sammankomster vid vilka mötesfriheten utövas (2 kap. 1 § första stycket ordningslagen). Allmänna sammankomster får inte utan tillstånd anordnas på offentliga platser (2 kap. 4 § ordningslagen). Med offentlig plats avses i ordningslagen bl.a. allmänna vägar, gator, torg, parker och andra platser som i detaljplan redovisas som allmän plats och som har upplåtits för sitt ändamål (1 kap. 2 § ordningslagen).

Polismyndigheten prövar frågor om tillstånd att anordna allmänna sammankomster (2 kap. 8 § ordningslagen). Polisen får bara vägra att ge tillstånd till en allmän sammankomst om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller med hänsyn till trafiken eller för att motverka epidemier (2 kap. 10 § första stycket ordningslagen). Polismyndigheten får meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten (2 kap. 16 § andra stycket ordningslagen).

Regler om ianspråktagande av offentlig plats

I 3 kap. 1 § ordningslagen finns bestämmelser om ianspråktagande av offentlig plats. Enligt dessa krävs tillstånd av Polismyndigheten för den som vill använda en offentlig plats inom detaljplanelagt område på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget. Tillstånd behövs dock inte, om platsen tas i anspråk endast tillfälligt och i obetydlig omfattning och utan att inkräkta på någon annans tillstånd. I fråga om allmänna vägar gäller kravet på Polismyndighetens tillstånd endast sådana åtgärder som inte är reglerade i väglagen.

Om tillstånd enligt 3 kap. 1 § ordningslagen har lämnats i fråga om en sådan offentlig plats som står under kommunens förvaltning, får kommunen ta ut ersättning för användningen. En rätt att ta ut ersättning finns också i fråga om användning av salutorg eller liknande plats som kommunen har upplåtits till allmän försäljningsplats. (1 § första stycket lagen om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelse av offentlig plats, m.m.)

Tidigare JO-beslut

JO har tidigare uttalat att frågor om tillstånd till allmän sammankomst regleras uttömmande i 2 kap. ordningslagen (se JO 2003/04 s. 106, dnr 3891-2001). Det aktuella ärendet rörde en allmän sammankomst med inslag av gatuteater, kör, talare, bokbord, flygbladsutdelning och högtalarutsändning. Polismyndigheten hade beslutat om tillstånd som avsåg både allmän sammankomst och ianspråktagande av offentlig plats samt tillstånd enligt lokala ordningsföreskrifter. JO uttalade att aktiviteterna skulle ses som inslag i den allmänna sammankomsten och att det därför inte fanns skäl att särskilt ge tillstånd till ianspråktagande av offentlig plats enligt 3 kap. 1 § ordningslagen. Det saknades därmed också skäl för Polismyndigheten att låta kommunen yttra sig i frågan.

Bedömning

Av utredningen framgår att Tekniska nämnden i Jönköpings kommun, med hänvisning till 1 § lagen om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats, m.m., tagit ut en avgift i samband med att Polismyndigheten gav en organisation tillstånd att anordna en allmän sammankomst i form av en demonstration på en offentlig plats i kommunen.

Som JO tidigare uttalat regleras frågor om tillstånd till allmän sammankomst uttömmande i 2 kap. ordningslagen. Någon anledning för Polismyndigheten att besluta om ianspråktagande av offentlig plats enligt 3 kap. 1 § ordningslagen när det gällde den aktuella sammankomsten har inte kommit fram. Såvitt framgår av Polismyndighetens beslut och utredningen i övrigt fattades inte heller något sådant beslut av Polismyndigheten. Redan på den grunden saknades rättsligt stöd för kommunen att ta ut den aktuella avgiften. Tekniska nämnden i Jönköpings kommun ska kritiseras för att avgiften togs ut.

Ärendet avslutas.

Med undantag för brottsliga yttranden får ett folkbibliotek inte ta hänsyn till de värderingar och åsikter som förs fram i en bok när biblioteket tar ställning till om boken ska köpas in eller fjärrlånas

(Dnr 2654-2016)

Beslutet i korthet: En person begärde att få låna boken *Invandring och mörkläggning* – en saklig rapport från en förryckt tid vid Tumba bibliotek. Biblioteket beslutade att varken köpa in eller fjärrlåna boken med hänvisning till kvalitetsbrister, framför allt när det gäller saklighet och källhantering, men också till att boken på ett flertal punkter strider mot den interkulturella handlingsplanen. Personen begärde senare att få låna boken *Muhammeds flickor: våld, mord och våldtäkter i Islams hus*. Biblioteket beslutade med en allmän hänvisning till sin verksamhetsplan och förvaltningens värdegrund att inte heller köpa in eller fjärrlåna den boken.

JO konstaterar att ett folkbibliotek varken kan eller ska tillhandahålla alla böcker och att ett urval måste göras. Urvalet ska ske med utgångspunkt i det demokratiuppdrag som folkbiblioteken har och som innebär att de genom ett allsidigt och kvalitativt utbud ska bidra till kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning utan inskränkningar utifrån ideologiska, politiska eller religiösa utgångspunkter.

JO uttalar att biblioteken i sitt urval självklart inte behöver förhålla sig neutrala till brister i den vetenskapliga kvaliteten eller rena sakfel i en bok. Så länge ett yttrande inte är brottsligt finns det däremot inte något utrymme för ett folkbibliotek att ta hänsyn till de värderingar och åsikter som förs fram. Ett urval som sker på sådan grund står i direkt strid med bibliotekslagens krav på allsidighet och fri åsiktsbildning och är inte heller förenligt med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen.

JO konstaterar att de skäl som biblioteket angett beträffande *Muhammeds flickor* visar att man i sin bedömning har beaktat de åsikter som förs fram i boken och att de skäl som biblioteket angett beträffande *Invandring och mörkläggning* ger intryck av att man beaktat åsikterna i boken. Biblioteket har därmed inte levt upp till bibliotekslagens och regeringsformens krav på objektivitet vid sin handläggning av låneframställningarna. Nämnden kritiserar för detta.

Anmälan

I en anmälan till JO förde J.H. fram klagomål mot Kultur- och fritidsnämnden i Botkyrka kommun. Han var kritisk bl.a. till handläggningen av hans framställningar hos Tumba bibliotek om att få låna böckerna *Invandring och mörkläggning* – en saklig rapport från en förryckt tid (nedan kallad *Invandring och mörkläggning*), skriven av Karl-Olov Arnstberg och Gunnar Sandelin, och *Muhammeds flickor: våld, mord och våldtäkter i Islams hus* (nedan kallad *Muhammeds flickor*), skriven av Lars Hedegaard. J.H. ifrågasatte om handläggningen levt upp till kraven i regeringsformen.

Bakgrund

Styrande dokument för biblioteken i Botkyrka

För biblioteken i Botkyrka har kommunen en verksamhetsplan, en interkulturell handlingsplan samt en inköps- och fjärrlånepolicy. Dessa fungerar som styrande dokument för Tumba bibliotek.

I verksamhetsplanen anges verksamhetsmål, utvecklingsåtaganden och en vision med gemensamma förhållningssätt för biblioteken i Botkyrka. I planen för år 2016 anges bl.a. att när värden som demokrati, yttrandefrihet och mänskliga rättigheter står emot varandra, t.ex. i programverksamhet eller medieurl, är mänskliga rättigheter det överordnade värdet.

I den interkulturella handlingsplanen anges det förhållningssätt som ska gälla för personalen och organisationen vid biblioteken i Botkyrka samt riktlinjer för bemötande, medieurl och program. Av handlingsplanen framgår bl.a. att man i Botkyrka ser mångfald som en rikedom, att bibliotekets medier ska spegla Botkyrkas mångfald och att fortlöpande diskussioner kring mediepolicyfrågor ska föras.

Under handläggningen hos JO har kultur- och fritidsförvaltningen i Botkyrka kommun beslutat om en inköps- och fjärrlånepolicy. Där anges bl.a. att biblioteken i Botkyrka tar avstånd från medier som strider mot mänskliga rättigheter och allas lika värde.

Begäran att få låna *Invandring och mörkläggnin*

I januari 2014 begärde J.H. att få låna *Invandring och mörkläggnin* på Tumba bibliotek. I februari 2014 fick han besked om att biblioteket beslutat att inte köpa in eller fjärrlåna boken med hänvisning till bristande kvalitet. J.H. invände mot beslutet.

I mars 2014 meddelade bibliotekets verksamhetschef J.H. att man gjort bedömningen att boken inte skulle köpas in på grund av brister i saklighet och kvalitet samt med hänvisning till bibliotekens interkulturella handlingsplan. Vidare angavs att boken var för nyutkommen för att biblioteket skulle kunna fjärrlåna den från ett annat bibliotek. Biblioteket förklarade slutligen att man skulle göra en förnyad bedömning av bokens kvalitet och fatta ett slutligt beslut om boken ska tillhandahållas av biblioteket.

Den 20 maj 2014 fattade verksamhetschefen ett skriftligt beslut om J.H:s begäran om fjärrlån som innebar att *Invandring och mörkläggnin* inte skulle lånas in från ett annat bibliotek. Som skäl för beslutet angavs att boken har uppenbara brister i det som kan sägas känneteckna en godtagbar kvalitet, framför allt när det gäller saklighet och källhantering. Till beslutet bifogades ett utlåtande med en kvalitetsbedömning av boken som gjorts av en bibliotekarie och som verksamhetschefen ställde sig bakom.

I utlåtandet angavs följande.

Boken *Invandring och mörkläggnin* – en saklig rapport från en förtryckt tid är skriven av Karl-Olov Arnstberg, forskare och Gunnar Sandelin, journalist. Boken är genremässigt en debattbok. Ämnet som behandlas är huvudsakligen invandringspolitik och ekonomi ur invandringskritisk ståndpunkt.

Författarna argumenterar för en mer restriktiv invandringspolitik, dock utan att själv erbjuda konkreta lösningar. Enligt författarna finns en konspiration kring invandringspolitiken som svenska politiker, journalister och opinionsbildare har valt att förtiga.

Min bedömning är att boken har kvalitetsbrister på ett flertal områden. Författarna är medvetet eller omedvetet otydliga kring grundpremissen. Trots att boken till sin beskaffenhet är upplagd som en debattbok kallar författarna den för en rapport. På ett flertal ställen framhåller författarna vikten av saklighet och sunt förnuft (se titel samt förord till 2 uppl., s. 13), ord vars betydelse skiftar markant i den händelse de används i debattböcker eller rapporter. En stor del av bokens argumentation är dessutom byggd på fakta som av författarna presenteras som objektiv och saklig, men som sedermera starkt har ifrågasatts av andra sakkunniga debattörer.

Författarnas språkbruk för frekvent tankarna till främlingsfientlig och konspiratorisk retorik. Ord som associeras med främlingsfientliga och invandringskritiska rörelser används ofta oreflekterat (se exemplet massinvandring, s. 93). Vidare har författarna svårt att hålla sig till sakfrågor, utan svävar ofta ut i osakliga angrepp mot enskilda meningsmotståndare. I kapitlet Forskarnas svek (s. 191) går författarna till hårt angrepp mot ett antal forskare vid svenska lärosäten, men väljer att väva in personliga påhopp i den politiska argumentationen.

Källorna samt källhänvisningarna är inte av den höga kvalitet man förväntar sig av en forskare och en journalist. Ofta refereras det oreflekterat till mindre betrodda internet-källor; exempel på detta är Wikipedia (s. 16) Affes statistikblogg (s. 188) Flashback forum (s. 41), den nationalistiska bloggen Avpixlat (s. 39) samt ett antal privata opinionsbloggar. Ibland anges inga källhänvisningar alls, förutom att informationen har inhämtats från "webben" (se s. 222 f.). Internetkällorna är heller ej datummärkta.

Sammantaget är min bedömning att boken är bristfälligt redigerad och byggd på bristfällig research samt att den inte klarar kvalitetskravet för varken en akademisk rapport eller en god debattbok. Därtill bedömer jag att boken på ett flertal punkter strider mot den interkulturella handlingsplan som har antagits lokalt av biblioteket samt centralt i Botkyrka kommun.

Begäran att få låna Muhammeds flickor

I september 2014 begärde J.H. att få låna Muhammeds flickor. Han informerades om att biblioteket beslutat att inte köpa in eller fjärrlåna boken, eftersom man bedömt att bokens kvalitet har brister och att innehållet strider mot bibliotekets interkulturella handlingsplan.

I juli 2015 begärde J.H. på nytt att få låna boken. J.H. fick då besked om att boken inte fanns i bibliotekets bestånd, men att den skulle fjärrlånas åt honom. I september 2015 fick J.H. information om att boken var utlånad på det bibliotek som den hade beställts ifrån. I januari 2016 frågade J.H. om boken hade kommit in till biblioteket och föreslog att boken i stället skulle köpas in.

I mars 2016 meddelade biblioteket J.H. att man beslutat att varken köpa in eller fjärrlåna boken med hänvisning till bristande kvalitet i enlighet med den verksamhetsplan som Botkyrka biblioteks arbete utgår ifrån. Vidare angavs att bibliotekets urval grundar sig på biblioteks- och verksamhetsplanen och ytterst Botkyrkas fastställda mål och strategier och förvaltningens värdegrund.

Utredning

JO anmodade Kultur- och fritidsnämnden i Botkyrka kommun att yttra sig över anmälan och särskilt frågan om hur bibliotekets handläggning förhåller sig till bestämmelserna i 1 kap. 9 § regeringsformen samt 2 och 6 §§ bibliotekslagen.

Nämnden redovisade följande bedömning.

Nämnden tolkar det som att begreppet ”kvalitet” i 6 § bibliotekslagen innebär att Tumba bibliotek ska göra ett aktivt urval baserat på kvalitetskriterier när biblioteket planerar inköp, upphandlar tjänster eller genomför gallring av bestånden, vilket också genomförs (se prop. 2012/13:147, s 22).

Tumba bibliotek har genomfört ett aktivt urval vid förfrågningar om fjärrlån. Att ett urval kan göras även vid förfrågningar om fjärrlån, under förutsättning att objektivitetsprincipen och likabehandlingsprincipen iaktas, framgår av JO 1998/99 s. 534, dnr 3622-1996.

Specifikt om begäran om att få låna boken ”Invandring och mörkläggning”

Nämnden bedömer att det var ett korrekt förfarande att göra en urvalsbedömning samt att kvalitetsbedömningen av boken har gjorts på ett noggrant sätt. Nämnden bedömer vidare att det för handläggningen i denna del hade varit fördelaktigt om det hade funnits fastslagna riktlinjer och rutiner som stöd för urvalen avseende J.H:s begäran. Förvaltningen arbetar för närvarande för att ta fram en ny biblioteksplan och utifrån den ska fastställda riktlinjer och rutiner till stöd för urval tas fram.

Vidare så anser nämnden att den del av bedömningen som anger att boken på ett flertal punkter stred mot den interkulturella handlingsplanen kan vara problematisk utifrån objektivitetsprincipen. Av motiveringen framgår dock inte närmare hur boken strider mot den interkulturella handlingsplanen. Motiveringen sammanvägt med det faktum att det saknas tydliga kriterier som säkerställer att objektivitetsprincipen efterlevs, gör dock att nämnden bedömer att motiveringen inte varit optimalt utformad i förhållande till objektivitetsprincipen.

Specifikt om begäran om att låna boken ”Muhammets flickor: våld, mord och våldtäkter i Islams hus”

Beslutet [att inte köpa in eller fjärrlåna boken] motiverades med att boken har brister i kvalitet i enlighet med den verksamhetsplan som Botkyrka biblioteks arbete utgår ifrån. Det motiverades vidare med att bibliotekets urval grundar sig på biblioteksplanen och verksamhetsplanen och ytterst Botkyrkas fastställda mål och strategier och förvaltningens värdegrund. Nämnden bedömer att det vid handläggningen av begäran hade varit en fördel om det hade funnits fastslagna riktlinjer och kriterier som stöd för urvalet.

Sammanfattande bedömning

Sammanfattningsvis bedömer nämnden att handläggningen av J.H:s framställningar om att få låna böckerna ”Invandring och mörkläggning” och ”Muhammets flickor: våld, mord och våldtäkter i Islams hus”, varit korrekt i den del att det gjorts en urvalsbedömning av de medier som han efterfrågat. Ett urval baserat på kvalitet görs vid samtliga förfrågningar om inköp och fjärrlån som inkommer till biblioteket.

För att säkerställa att Tumba biblioteks hantering efterlevt objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen hade det dock varit fördelaktigt om det hade funnits fastställda kvalitetskriterier, riktlinjer eller rutiner för hur urvalet ska ske, vilket saknades vid tiden för J.H:s respektive begäran.

Förvaltningen arbetar för närvarande för att ta fram en ny biblioteksplan och utifrån den ska konkreta riktlinjer och rutiner till stöd för framtida urval tas fram, som ska utgöra ett stöd vid framtida urvalsbedömningar. De kommande riktlinjerna och rutinerna är vidare tänkta att kunna bidra till att göra det tydligare för allmänheten vad som gäller kring fjärrlån och inköp och medverka till att säkerställa att objektivitetsprincipen alltså efterlevs.

I ett beslut den 28 juni 2017 anförde *JO Renfors* följande.

Rättsliga utgångspunkter

Yttrande- och informationsfrihet samt censurförbud

Det svenska statsskicket vilar på principen att den offentliga makten utgår från folket, vilken i sin tur bygger på fri åsiktsbildning samt allmän och lika rösträtt (se 1 kap. 1 § regeringsformen, RF).

Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad bl.a. yttrandefrihet och informationsfrihet. Med yttrandefrihet avses frihet att i bl.a. skrift meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Informationsfriheten innebär en rätt att inhämta och ta emot upplysningar samt i övrigt ta del av andras yttranden. (Se 2 kap. 1 § första stycket 1 och 2 RF.) Däremot innefattar informationsfriheten ingen skyldighet för det allmänna att lämna information. Den innebär alltså inte något åliggande för det allmänna biblioteksväsendet att köpa eller låna in begärd litteratur. (Se JO:s beslut den 9 januari 1998, dnr 4338-1996.) Yttrandefriheten och informationsfriheten får begränsas genom lag, bl.a. med hänsyn till allmän ordning och säkerhet, enskildas anseende eller förebyggandet och beivrandet av brott. 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. (Se 2 kap. 20–21 och 23 §§ RF.)

Det är förbjudet för en myndighet att på grund av en skrifts innehåll, genom åtgärder som inte är tillåtna enligt tryckfrihetsförordningen (TF), hindra tryckning eller utgivning av skriften eller dess spridning bland allmänheten (se 1 kap. 2 § andra stycket TF). Ett motsvarande förbud som gäller tekniska upptagningar finns i 1 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen. Censurförbudet innebär dock inte att en institution som drivs och bekostas av det allmänna är tvungen att tillhandahålla redan spritt material. Förbudet träffar därför i princip inte bibliotekens verksamhet (se Justitiekanslerns, JK, beslut den 28 november 2002, dnr 2729-02-21, och den 20 mars 2003, dnr 1140-03-31).

Objektivitetsprincipen

Förvaltningsmyndigheter ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saktighet och opartiskhet i sin verksamhet (se 1 kap. 9 § RF). Bestämmelsen ger uttryck för en allmängiltig offentligrättslig objektivitetsprincip som innebär att

myndigheter inte får låta sig vägledas av andra intressen än de som myndigheten ska tillgodose, eller ta hänsyn till ovidkommande omständigheter. Det är inte tillräckligt att myndigheter rent faktiskt iakttar saklighet och opartiskhet i sin verksamhet. De bör även agera på ett sätt som inte ger intryck av att de är osakliga eller partiska (se JO 2016/17 s. 671, dnr 5221-2014, samt Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar, tredje upplagan, s. 54).

Av JK:s och JO:s praxis framgår att det som utgångspunkt inte är förenligt med 1 kap. 9 § RF att en myndighet grundar ett beslut på de åsikter som den eller det som är föremål för myndighetens bedömning ger – eller förväntas ge – uttryck för. JK har t.ex. ansett det strida mot regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet samt mot grunderna för yttrandefriheten att utestänga en konstnär från att delta i en utställning med hänvisning till innehållet i det konstverk som han ville ställa ut (se JK:s beslut den 5 maj 2008, dnr 2958-08-21). Regler om vilka budskap som får spridas i lokaler där det allmänna svarar för verksamheten får inte diskriminera mellan olika enskilda framställningar på grund av budskapets innehåll (se JO 2010/11 s. 619 I, dnr 1248-2008). Ett bibliotek får inte låta det förväntade innehållet i en föreläsning ligga till grund för ett beslut att inte upplåta bibliotekets lokaler för ändamålet (se JO 2016/17 s. 671). JO har vidare uttalat att en bedömning av om ett politiskt parti ska ges tillträde till en skola inte får göras beroende av vilka åsikter som partiet kan förväntas föra fram (se t.ex. JO 2016/17 s. 610, dnr 5001-2014, och JO 2013/14 s. 546, dnr 2459-2011).

När det gäller utlåning vid bibliotek har JO tidigare, med hänvisning till 1 kap. 9 § RF, uttalat att principerna om objektivitet och likabehandling är tillämpliga då ett folkbibliotek eller ett annat allmänt bibliotek tar ställning till en begäran från en enskild om att få ta del av en skrift som ingår i bibliotekets bokbestånd eller begär att få ett fjärrlån förmedlat. Det är inte acceptabelt att i en sådan situation göra åtskillnad på vuxna låntagare genom att viss i och för sig tillgänglig litteratur endast tillhandahålls eller fjärrlånas åt personer som kan visa att de har ”rätt” åsikter eller tillräckliga kunskaper i ett visst ämne (se JO 1998/99 s. 534, dnr 3622-1996, se också JO:s beslut den 9 januari 1998, dnr 4338-1996).

Folkbibliotekens uppgift m.m.

År 2014 trädde en ny bibliotekslag i kraft. Enligt 2 § bibliotekslagen ska biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet verka för det demokratiska samhällets utveckling genom att bidra till kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning.

I förarbetena till bestämmelsen anges att grunden för det allmännas stöd till biblioteksväsendet finns i övertygelsen att demokratin fördjupas genom att välinformerade individer får bättre möjligheter till insyn, inflytande och deltagande i den demokratiska processen. Demokratin befästs och fördjupas genom att individer får ökad kunskap och goda förutsättningar för ett fritt åsiktsutbyte och diskussioner om gemensamma angelägenheter. I propositionen framhålls att uppgiften att bidra till fri åsiktsbildning understryker betydelsen av att biblioteken intar en neutral hållning i förhållande till den information som tillhandahålls. Vidare anges att bestämmelsen innebär att verksamheten ska

präglas av öppenhet för olika perspektiv och stå fri från censur och andra hindrande åtgärder samt att yttrandefriheten är den grund som den fria åsiktsbildningen vilar på. (Se prop. 2012/13:147 s. 13.)

I bibliotekslagen anges att varje kommun ska ha folkbibliotek och att dessa ska vara tillgängliga för alla och anpassade efter användarnas behov. Utbudet av medier och tjänster ska präglas av allsidighet och kvalitet. (Se 6 § bibliotekslagen.) I förarbetena konstateras att bestämmelsen i någon mån inskränker den kommunala självstyrelsen, vilket dock bedömdes som godtagbart (a. prop. s. 51 f.).

Begreppet kvalitet innebär enligt förarbetena bl.a. att folkbiblioteken ska göra ett aktivt urval baserat på kvalitetskriterier, t.ex. när de planerar inköp. Innebörden av kravet på allsidighet är bl.a. att utbudet ska vara allsidigt sammansatt och inte inskränkas utifrån ideologiska, politiska eller religiösa utgångspunkter. Det framhålls att frågan om utbud är betydelsefull av flera skäl, inte minst eftersom den rör förutsättningarna för det offentliga samtalet och allas möjlighet att få tillgång till information. Att olika åsikter och framställningar ges utrymme i det informationsutbud som biblioteken tillhandahåller ger användarna möjlighet att på egen hand bilda sig en informerad uppfattning i omdiskuterade frågor. (A. prop. s. 21–22 och 56.)

Bedömning

Utgångspunkter

Ett folkbibliotek kan inte – och ska inte – tillhandahålla alla böcker. Det är förutsatt i bibliotekslagen att ett urval måste göras. Av förarbetena till lagen framgår att urvalet ska göras med utgångspunkt i det demokratiuppdrag folkbiblioteken har och som syftar till att bidra till kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning genom ett allsidigt och kvalitativt utbud. Det framhålls särskilt att de allmänna biblioteken ska förhålla sig neutrala till den information de tillhandahåller och att folkbiblioteken som utgångspunkt inte får inskränka sitt medieutbud utifrån ideologiska, politiska eller religiösa utgångspunkter.

De principer för urvalet av böcker och andra medier som slås fast i bibliotekslagen får ses som ett utflöde av de krav på det allmännas agerande som följer av objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF och principerna om yttrande- och informationsfrihet i regeringsformen.

Det är inte en uppgift för JO att bedöma kvaliteten på böcker. Min utredning har alltså inte avsett frågan om Invandring och mörkläggning och Muhammeds flickor borde ha köpts in eller fjärrlånats, utan granskningen har avsett frågan om Tumba bibliotek hanterade J.H:s framställningar om att få låna böckerna med iakttagande av de krav på objektivitet som gäller i verksamheten. Jag vill också framhålla att jag inte ser det som min uppgift att ha synpunkter på det utbud ett enskilt bibliotek väljer att tillhandahålla, om inte alldeles särskilda omständigheter skulle ge anledning till det.

Som framgått ovan grundas det allmänna biblioteksväsendet på övertygelsen att demokratin fördjupas genom att människor får ökad kunskap och därmed goda förutsättningar för ett fritt åsiktsutbyte. Den närmare innebörden av folkbibliotekens uppdrag att förmedla kunskap ser säkerligen olika ut beroende

på vilket slags litteratur det är fråga om. Det framstår som naturligt att olika krav måste ställas på skönlitteratur och annan litteratur. När det gäller annan litteratur än skönlitteratur är den granskning av en boks vederhäftighet som görs vid biblioteken viktig för att fullgöra uppdraget att bidra till kunskapsförmedling. Det är enligt min mening självklart att bibliotekens uppgift att bidra till fri åsiktsbildning inte betyder att de ska förhålla sig neutrala till brister i den vetenskapliga kvaliteten hos en faktabok eller till rena sakfel. I bibliotekslagen och förarbetena till den framhålls tvärtom särskilt att utbudet ska präglas av kvalitet.

Bibliotekslagen ger emellertid, med det undantag som anges nedan, inte något utrymme för ett folkbibliotek att i det urval som måste göras vid bokinköp beakta de värderingar och åsikter som kommer till uttryck i en bok. Det får därför inte förekomma att biblioteket avstår från att köpa in en bok med hänvisning till att den t.ex. förespråkar minskad invandring, ojämlik lönebildning eller avskaffande av den enskilda äganderätten. Ett urval som sker på sådan grund står i direkt strid med bibliotekslagens krav på fri åsiktsbildning och allsidighet. En sådan urvalsgrund är inte heller förenlig med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF.

När det gäller debattböcker och liknande böcker kan det i många fall vara svårt att avgöra vad som är en uppgift om ett sakförhållande – som kan vara korrekt eller felaktig – respektive en åsiktsyttring. Bedömningen försvåras ytterligare om författaren i en framställning har vävt ihop sakuppgifter med sina egna åsikter. I sådana fall, när innehållet i en text framstår som en redogörelse för ett sakförhållande, måste det enligt min mening vara möjligt för ett bibliotek att bedöma textens kvalitet med utgångspunkten att det är en faktatext, även om det i själva verket är författarens åsikter som förs fram i texten.

En bok kan innehålla yttranden som är brottsliga (t.ex. hets mot folkgrupp, förtal eller uppvigling, se 5 kap. 1 § och 16 kap. 5 och 8 §§ brottsbalken och 7 kap. 4 § TF). Ett sådant yttrande kan uttryckas som en åsikt. Att avstå från att köpa in en bok för att den innehåller brottsliga yttranden står inte i strid med objektivitetsprincipen, även om de uttrycks som åsikter (se t.ex. JO 2016/17 s. 661, dnr 4602-2014 och 4742-2014, och JO 2010/11 s. 619 I).

Min bedömning ovan tar endast sikte på folkbibliotek och inte t.ex. skolbibliotek. Jag behandlar alltså inte den betydelse skolans demokratiska uppdrag och värdegrund (se särskilt 1 kap. 4 och 5 §§ skollagen) kan ha för vilka hänsynstaganden som är förenliga med objektivitetsprincipen i skolbibliotekens verksamhet.

Handläggningen av J.H:s låneframställningar

Som framgått ovan har jag inga synpunkter på att ett folkbibliotek avstår från att köpa in en bok som gör anspråk på eller ger intryck av att förmedla fakta med hänvisning till att den brister i vederhäftighet. Detta gäller givetvis endast under förutsättning att bristerna inte är svepskäl för att välja bort en bok på grund av de åsikter som kommer till uttryck i den (se JO 2016/17 s. 671).

När det gäller Invandring och mörkläggning har biblioteket i sitt beslut i maj 2014 haft flera invändningar mot boken beträffande faktainnehållet och kvaliteten i övrigt, t.ex. när det gäller research och källhänvisningar. Biblioteket har emellertid som skäl för att inte köpa in eller fjärrlåna boken också hänvisat till att den på flera punkter strider mot den interkulturella handlingsplanen. Såvitt jag kan bedöma innehåller handlingsplanen inte något som skulle kunna utgöra ett sakligt skäl för att välja bort boken. Det ligger därför nära till hands att dra slutsatsen att biblioteket i sin bedömning av boken även har beaktat de åsikter som förs fram i den. Under alla förhållanden ger hänvisningen till handlingsplanen intryck av att man tagit sådana hänsyn. Handläggningen lever därmed inte upp till det krav på objektivitet som följer av 1 kap. 9 § RF.

Beträffande Muhammeds flickor har biblioteket motiverat sitt beslut i mars 2016 att inte köpa in eller fjärrlåna boken med en allmän hänvisning till bibliotekets verksamhetsplan och förvaltningens värdegrund. Jag kan inte dra någon annan slutsats av detta än att biblioteket i sin bedömning av boken har beaktat de åsikter som förs fram i den. Handläggningen lever därmed inte upp till bibliotekslagens och regeringsformens krav på objektivitet.

Kultur- och fritidsnämnden i Botkyrka kommun, som svarar för verksamheten vid biblioteket, ska kritiseras för handläggningen av J.H:s låneframställningar.

Riktlinjer för inköp

För att urvalet vid inköp av böcker och andra medier inte ska komma i konflikt med bibliotekslagens objektivitetskrav är det en fördel om det finns fastställda riktlinjer för hur urvalet ska ske. Sådana riktlinjer innebär också att det blir tydligt för allmänheten och anställda på folkbiblioteken vad som gäller. Riktlinjerna måste vara generella till sin karaktär och får inte – med det undantag som jag har redogjort för ovan – vara ägnade att leda till att enskilda verk väljs bort på grund av de åsikter som kommer till uttryck i dem. (Se JO 2016/17 s. 671 och där gjorda hänvisningar.)

I 2016 års verksamhetsplan för biblioteken i Botkyrka angavs att mänskliga rättigheter är det överordnade värdet när värden som demokrati, yttrandefrihet och mänskliga rättigheter står mot varandra, t.ex. i programverksamheten eller i medieurvalet. I verksamhetsplanen för 2017 anges bl.a. att frihet från diskriminering är överordnad yttrandefriheten i medieurvalet när dessa värden står emot varandra. I den nyligen antagna policyn för inköp och fjärrlån anges att biblioteken i Botkyrka tar avstånd från medier som strider mot mänskliga rättigheter och allas lika värde.

Min utredning har inte omfattat innehållet i dessa styrdokument. I den delen nöjer jag mig därför med att hänvisa till mina uttalanden i fråga om riktlinjer för inköp i ett annat beslut som meddelats i dag (dnr 4650-2016).

Ärendet avslutas.

Med undantag för brottsliga yttranden får ett folkbibliotek inte ta hänsyn till de värderingar och åsikter som förs fram i en bok när biblioteket tar ställning till om boken ska köpas in eller fjärlånas

(Dnr 4650-2016)

Beslutet i korthet: En person begärde att få låna boken Världsmästarna: när Sverige blev mångkulturellt vid Falköpings bibliotek. Biblioteket beslutade att varken köpa in eller fjärlåna boken med hänvisning till att den är främlingsfientlig och brister i vederhäftighet. Personen vände sig till Kultur- och fritidsnämnden i Falköpings kommun. Nämnden hänvisade till bibliotekets medieplan och förklarade att personalen på biblioteket har nämndens förtroende att besluta om inköp och fjärlån. I medieplanen anges bl.a. att värderingar är den viktigaste faktorn vid kvalitetsbedömningen av en bok. I yttrandet till JO anförde nämnden att anledningen till att värderingar tillmäts sådan vikt i riktlinjerna är att man vill säkerställa att en låntagare inte får sina mänskliga rättigheter kränkta genom att läsa lånad litteratur.

JO konstaterar att ett folkbibliotek varken kan eller ska tillhandahålla alla böcker och att ett urval måste göras. Urvalet ska ske med utgångspunkt i det demokratiuppdrag som folkbiblioteken har och som innebär att de genom ett allsidigt och kvalitativt utbud ska bidra till kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning utan inskränkningar utifrån ideologiska, politiska eller religiösa utgångspunkter.

JO uttalar att biblioteken i sitt urval självklart inte behöver förhålla sig neutrala till brister i den vetenskapliga kvaliteten eller rena sakfel i en bok. Så länge ett yttrande inte är brottsligt finns det däremot inte något utrymme för ett folkbibliotek att ta hänsyn till de värderingar och åsikter som förs fram. Ett urval som sker på sådan grund står i direkt strid med bibliotekslagens krav på allsidighet och fri åsiktsbildning och är inte heller förenligt med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen. JO uttalar vidare att yttrandefriheten innebär att det får föras fram åsikter och påståenden som inte är i enlighet med principen om alla människors lika värde eller andra grundläggande principer för en demokrati, så länge uttalandena inte är brottsliga. Att ett bibliotek tillhandahåller en bok med sådant innehåll kan inte i rättslig mening anses kränka låntagarnas eller andras mänskliga rättigheter. Grundtanken i en demokrati är att uttalandena kan bemötas av dem som har en annan uppfattning.

JO konstaterar att beslutet att avslå lånebegäran med hänvisning till bl.a. värderingar samt det som sägs i riktlinjerna om att värderingar ska beaktas vid kvalitetsbedömningen inte är förenligt med bibliotekslagens och regeringsformens krav på objektivitet. Nämnden kritiserar för detta.

Anmälan

I en anmälan till JO förde L.T. fram klagomål mot Kultur- och fritidsnämnden i Falköpings kommun (nämnden). Han var kritisk till handläggningen av hans

begäran hos Falköpings bibliotek om att få låna boken *Världsmästarna*: när Sverige blev mångkulturellt (nedan kallad *Världsmästarna*), utgiven under pseudonymen Julia Caesar. Han ansåg att biblioteket och nämnden brutit mot regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet när de inte tillhandahöll boken, som fanns på många andra bibliotek i Sverige.

Bakgrund

Falköpings bibliotek har sedan 2004 en medieplan, som har godkänts av nämnden. I medieplanen (som senast uppdaterades 2009) anges bl.a. följande.

4.2 Kvalitet

Biblioteket ska tillhandahålla ett urval av både den populära, mycket efterfrågade litteraturen, och den smalare, mindre efterfrågade litteraturen. I inköpsarbetet kan kvalitet bedömas ur olika aspekter.

Litterär kvalitet handlar om personskildring, miljö, språk m.m.

Värderingar kan handla om könsroller, främlingsfientlighet, rasism och liknande.

Vederhäftighet handlar t.ex. om tillförlitlighet och aktualitet.

Bland dessa faktorer anser vi värderingar vara viktigast.

Folkbiblioteket kan inte tillhandahålla medier som glorifierar eller propagerar för våld, rasism, sexism eller annat som strider mot FN:s deklARATION om de mänskliga rättigheterna.

Vi kan avslå inköpsförslag om de inte motsvarar våra kvalitetskrav.

5.4 Fjärrlån

Fjärrlån är till för att komplettera det egna beståndet med material som efterfrågas enstaka gång eller som inte längre går att köpa. Varje fjärrlån ska betraktas som **ett inköpsförslag** i synnerhet om

- det är en ny bok
- boken fjärrlånat en gång tidigare (talböcker kan lånas in oftare)
- om det är en svensk skönlitterär bok (vi lånar endast in äldre och/eller smal skönlitteratur)
- om boken kan anses vara av allmänt intresse.

Vi fjärrlånar inte böcker som vi har valt bort av kvalitetsskäl (undantag talböcker).

Falköpings bibliotek beslutade 2011 att inte köpa in eller fjärrlåna *Världsmästarna*, med hänvisning till att boken inte uppfyllde de kvalitetskrav som framgår av medieplanen.

I januari 2016 bad L.T. Falköpings bibliotek att köpa in eller fjärrlåna *Världsmästarna*. Biblioteket, genom dess bibliotekschef, gjorde en omprövning av beslutet från 2011 och avtog L.T:s begäran med motiveringen att boken inte lever upp till de kvalitetskriterier som fastställts i medieplanen för anskaffande av litteratur till biblioteket.

L.T. begärde att nämnden skulle ändra beslutet. I februari 2016 förklarade nämnden att avdelningschefen och personalen på Falköpings bibliotek har nämndens förtroende att besluta om inköp och fjärrlån och avtog L.T:s begäran. Som skäl för avslagsbeslutet hänvisade nämnden till sitt tidigare beslut från 2011 och bibliotekets medieplan, särskilt avsnittet om kvalitet.

Utredning

JO anmodade Kultur- och fritidsnämnden i Falköpings kommun att yttra sig. Yttrandet skulle innehålla en redogörelse för handläggningen och en bedömning av denna, särskilt i förhållande till bestämmelserna i 1 kap. 9 § regeringsformen samt 2 och 6 §§ bibliotekslagen. Nämnden skulle även redovisa sin bedömning av hur medieplanen förhåller sig till dessa bestämmelser.

Nämnden har förtydligat att skälen för bibliotekets avslagsbeslut var att boken varken ansågs uppfylla kriteriet i medieplanen om värderingar, eftersom den bedömdes vara främlingsfientlig, eller kravet på vederhäftighet, då den saknade källhänvisningar till olika påståenden som inte presenterats som författarens antaganden utan som vedertagna sanningar.

Nämnden redovisade följande bedömning.

Kultur- och fritidsnämndens inköp av litteratur och annan media sker utifrån bibliotekslagen, en politiskt beslutad biblioteksplan och medieplan. Medieplanen gäller sedan 2004 som stöd och hjälp när det gäller inköp, gallring, magasinering, kvalitet, exponering m.m. vid mediehantering. Medieplanen är godkänd av kultur- och fritidsnämnden den 11 november 2003 (diarienummer 2003/81 880).

Biblioteken ska enligt 2 § bibliotekslagen ”verka för det demokratiska samhällets utveckling genom att bidra till kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning. Biblioteken ska vidare främja litteraturens ställning och intresset för bildning, upplysning, utbildning och forskning samt kulturell verksamhet i övrigt. Biblioteksverksamhet ska finnas tillgänglig för alla.” Kultur- och fritidsnämnden har vid bedrivandet av sin verksamhet att förhålla sig till den budget som kommunfullmäktige fastställt för dess verksamhet. Av 6 § bibliotekslagen framgår att biblioteket ska vara tillgängligt för alla och anpassade till användarnas behov. Bibliotekets utbud av medier och tjänster ska präglas av allsidighet och kvalitet.

Enligt förarbeten till lagen framgår att begreppet kvalitet innebär bland annat att folkbiblioteken ska göra ett aktivt urval baserat på kvalitetskriterier när de planerar bland annat inköp. Detta görs av kultur- och fritidsnämnden och kvalitetskriterierna har nämnden fastställt i sin medieplan. Genom att följa dessa kvalitetskriterier säkerställer nämnden förutom att bibliotekslagen följs även att regeringsformens krav på att iaktta allas likhet inför lagen samt den saklighet och opartiskhet som framgår av 1 kap. 9 § regeringsformen. Nämnden kan inte tillhandahålla all den litteratur som finns tillgänglig på marknaden, det ryms inte inom nämndens budget. Nämnden prioriterar dessutom vissa målgrupper, exempelvis barn och ungdomar, men nämndens bedömning är att detta inte står i strid med ovan nämnda lagar.

När ett inköpsförslag kommer in läggs det i bibliotekssystemet för ställningstagande till om litteraturen ska köpas in eller fjärrlånas. Som bibliotekslagen anger krävs att litteraturen håller en viss kvalitet för att nämnden ska köpa in den. En kvalitetsbedömning görs då utifrån de kriterier som framgår av medieplanen. Personalen på biblioteket har inte möjlighet att själv läsa all litteratur som finns på marknaden. Därför används i första hand en nationell prenumerationstjänst, BTJ Inköpsvägledning, som hjälp vid bedömningen av kvalitetskraven. Deras tjänst bygger på 1000 oberoende lektörer som skriver recensioner för dem. Lektörernas recensioner faktagranskas av redaktörerna på BTJ innan de publiceras. Personalen på biblioteket använder sig av dessa recensioner men även av andra källor och recensioner för att få ett brett underlag för bedömningen. Att använda sig av recensioner är ett vedertaget sätt att kvalitetspröva som används av biblioteken i allmänhet. Nämnden vill påstå att genom att använda andras

recensioner säkerställs i högre grad att prövningen sker på ett opartiskt och sakligt sätt. Vid prövningen bedöms kvalitet enligt olika kriterier, dels litterär kvalitet vilket handlar om personskildring, miljö och språk m.m., dels värderingar vilken handlar om könsroller, främlingsfientlighet, rasism och liknande, dels vederhäftighet vilket handlar om exempelvis tillförlitlighet och aktualitet. Bland dessa kvalitetsfaktorer framgår i medieplanen att värderingar är viktigast. Vidare framgår att folkbiblioteket inte kan tillhandahålla medier som glorifierar eller propagerar för våld, rasism, sexism eller annat som strider mot FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna. Anledningen till att kultur- och fritidsnämnden i medieplanen fastställt att värderingar är det viktigaste kvalitetskriteriet är att nämnden vill vara säker på att en låntagare kan känna sig trygg med att när hen lånar litteratur inte få sina mänskliga rättigheter kränkta genom att läsa den. Detta gäller oavsett om litteraturen är skönlitterär eller en ren faktabok. Det anser nämnden överensstämmer med grundlagen. Det finns undantag för både yttrandefrihet och tryckfrihet exempelvis vad gäller som hets mot folkgrupp och förtal. Kultur- och fritidsnämnden anser inte att kriteriet värderingar innebär att utbudet inskränks ur ideologiska, politiska eller religiösa utgångspunkter. Dock måste denna litteratur, som all övrig litteratur som köps in, uppfylla kravet på kvalitet. Censur innebär att en myndighet ställer upp hinder för tillverkning och distribution. Det är inte något nämnden gör, varken i aktuellt fall eller annars. Medieplanen skrevs dock år 2004 och reviderades år 2009 och den rådande samhällsuppfattningen och debatten kring vad som ska anses vara kränkningar och vad människor ska tåla på många sätt har ändrats sedan dess.

Av medieplanen framgår i punkten 5.4 att biblioteket inte fjärrlånar böcker som har valts bort av kvalitetsskal. Enligt nämndens uppfattning framgår det inte av bibliotekslagen att låntagare ska ha en absolut rättighet att fjärrlåna all litteratur. Det ska ses som en tjänst som biblioteket tillhandahåller. Av 6 § bibliotekslagen framgår att utbudet ska präglas av kvalitet och detta menar nämnden är oavsett om litteraturen finns fysiskt på plats i biblioteket eller tillhandahålls genom tjänsten fjärrlån. Bibliotekslagens krav på kvalitet ska vara uppfyllt. Nämnden anser därmed att den har fog för att neka fjärrlån som inte uppfyller kvalitetsskäl.

Kultur- och fritidsnämnden vill slutligen påpeka att den håller på med ett arbete att se över medieplanen.

I ett beslut den 28 juni 2017 anförde *JO Renfors* följande.

Rättsliga utgångspunkter

Yttrande- och informationsfrihet samt censurförbud

Det svenska statskicket vilar på principen att den offentliga makten utgår från folket, vilken i sin tur bygger på fri åsiktsbildning samt allmän och lika rösträtt (se 1 kap. 1 § regeringsformen, RF).

Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad bl.a. yttrandefrihet och informationsfrihet. Med yttrandefrihet avses frihet att i bl.a. skrift meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Informationsfriheten innebär en rätt att inhämta och ta emot upplysningar samt i övrigt ta del av andras yttranden. (Se 2 kap. 1 § första stycket 1 och 2 RF.) Däremot innefattar informationsfriheten ingen skyldighet för det allmänna att lämna information. Den innebär alltså inte något åliggande för det allmänna biblioteksväsendet att köpa eller låna in begärd litteratur. (Se JO:s beslut den 9 januari 1998, dnr 4338-1996.) Yttrandefriheten och informationsfriheten får begränsas genom

lag, bl.a. med hänsyn till allmän ordning och säkerhet, enskildas anseende eller förebyggandet och beivrandet av brott. 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. (Se 2 kap. 20, 21 och 23 §§ RF.)

Det är förbjudet för en myndighet att på grund av en skrifts innehåll, genom åtgärder som inte är tillåtna enligt tryckfrihetsförordningen (TF), hindra tryckning eller utgivning av skriften eller dess spridning bland allmänheten (se 1 kap. 2 § andra stycket TF). Ett motsvarande förbud som gäller tekniska upptagningar finns i 1 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen. Censurförbudet innebär dock inte att en institution som drivs och bekostas av det allmänna är tvungen att tillhandahålla redan spritt material. Förbudet träffar därför i princip inte bibliotekens verksamhet (se Justitiekanslerns, JK, beslut den 28 november 2002, dnr 2729-02-21, och den 20 mars 2003, dnr 1140-03-31).

Objektivitetsprincipen

Förvaltningsmyndigheter ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saktighet och opartiskhet i sin verksamhet (se 1 kap. 9 § RF). Bestämmelsen ger uttryck för en allmängiltig offentligrättslig objektivitetsprincip som innebär att myndigheter inte får låta sig vägledas av andra intressen än de som myndigheten ska tillgodose, eller ta hänsyn till ovidkommande omständigheter. Det är inte tillräckligt att myndigheter rent faktiskt iakttar saktighet och opartiskhet i sin verksamhet. De bör även agera på ett sätt som inte ger intryck av att de är osakliga eller partiska (se JO 2016/17 s. 671, dnr 5221-2014, samt Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar, tredje upplagan, s. 54).

Av JK:s och JO:s praxis framgår att det som utgångspunkt inte är förenligt med 1 kap. 9 § RF att en myndighet grundar ett beslut på de åsikter som den eller det som är föremål för myndighetens bedömning ger – eller förväntas ge – uttryck för. JK har t.ex. ansett det strida mot regeringsformens krav på saktighet och opartiskhet samt mot grunderna för yttrandefriheten att utestänga en konstnär från att delta i en utställning med hänvisning till innehållet i det konstverk som han ville ställa ut (se JK:s beslut den 5 maj 2008, dnr 2958-08-21). Regler om vilka budskap som får spridas i lokaler där det allmänna svarar för verksamheten får inte diskriminera mellan olika enskilda framställningar på grund av budskapets innehåll (se JO 2010/11 s. 619 I, dnr 1248-2008). Ett bibliotek får inte låta det förväntade innehållet i en föreläsning ligga till grund för ett beslut att inte upplåta bibliotekets lokaler för ändamålet (se JO 2016/17 s. 671). JO har vidare uttalat att en bedömning av om ett politiskt parti ska ges tillträde till en skola inte får göras beroende av vilka åsikter som partiet kan förväntas föra fram (se t.ex. JO 2016/17 s. 610, dnr 5001-2014, och JO 2013/14 s. 546, dnr 2459-2011).

När det gäller utlåning vid bibliotek har JO tidigare, med hänvisning till 1 kap. 9 § RF, uttalat att principerna om objektivitet och likabehandling är tillämpliga då ett folkbibliotek eller ett annat allmänt bibliotek tar ställning till en begäran från en enskild om att få ta del av en skrift som ingår i bibliotekets bokbestånd eller begär att få ett fjärrlån förmedlat. Det är inte acceptabelt att i

en sådan situation göra åtskillnad på vuxna låntagare genom att viss i och för sig tillgänglig litteratur endast tillhandahålls eller fjärlånas åt personer som kan visa att de har ”rätt” åsikter eller tillräckliga kunskaper i ett visst ämne (se JO 1998/99 s. 534, dnr 3622-1996, se också JO:s beslut den 9 januari 1998, dnr 4338-1996).

Folkbibliotekens uppgift m.m.

År 2014 trädde en ny bibliotekslag i kraft. Enligt 2 § bibliotekslagen ska biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet verka för det demokratiska samhällets utveckling genom att bidra till kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning.

I förarbetena till bestämmelsen anges att grunden för det allmännas stöd till biblioteksväsendet finns i övertygelsen att demokratin fördjupas genom att välinformerade individer får bättre möjligheter till insyn, inflytande och deltagande i den demokratiska processen. Demokratin befästs och fördjupas genom att individer får ökad kunskap och goda förutsättningar för ett fritt åsiktsutbyte och diskussioner om gemensamma angelägenheter. I propositionen framhålls att uppgiften att bidra till fri åsiktsbildning understryker betydelsen av att biblioteken intar en neutral hållning i förhållande till den information som tillhandahålls. Vidare anges att bestämmelsen innebär att verksamheten ska präglas av öppenhet för olika perspektiv och stå fri från censur och andra hinderande åtgärder samt att yttrandefriheten är den grund som den fria åsiktsbildningen vilar på. (Se prop. 2012/13:147 s. 13.)

I bibliotekslagen anges att varje kommun ska ha folkbibliotek och att dessa ska vara tillgängliga för alla och anpassade efter användarnas behov. Utbudet av medier och tjänster ska präglas av allsidighet och kvalitet. (Se 6 § bibliotekslagen.) I förarbetena konstateras att bestämmelsen i någon mån inskränker den kommunala självstyrelsen, vilket dock bedömdes som godtagbart (a. prop. s. 51 f.).

Begreppet kvalitet innebär enligt förarbetena bl.a. att folkbiblioteken ska göra ett aktivt urval baserat på kvalitetskriterier, t.ex. när de planerar inköp. Innebörden av kravet på allsidighet är bl.a. att utbudet ska vara allsidigt sammansatt och inte inskränkas utifrån ideologiska, politiska eller religiösa utgångspunkter. Det framhålls att frågan om utbud är betydelsefull av flera skäl, inte minst eftersom den rör förutsättningarna för det offentliga samtalet och allas möjlighet att få tillgång till information. Att olika åsikter och framställningar ges utrymme i det informationsutbud som biblioteken tillhandahåller ger användarna möjlighet att på egen hand bilda sig en informerad uppfattning i omdiskuterade frågor. (A. prop. s. 21–22 och 56.)

Bedömning

Utgångspunkter

Ett folkbibliotek kan inte – och ska inte – tillhandahålla alla böcker. Det är förutsatt i bibliotekslagen att ett urval måste göras. Av förarbetena till lagen framgår att urvalet ska göras med utgångspunkt i det demokratiuppdrag folkbiblioteken har och som syftar till att bidra till kunskapsförmedling och fri

åsiktsbildning genom ett allsidigt och kvalitativt utbud. Det framhålls särskilt att de allmänna biblioteken ska förhålla sig neutrala till den information de tillhandahåller och att folkbiblioteken som utgångspunkt inte får inskränka sitt medieutbud utifrån ideologiska, politiska eller religiösa utgångspunkter.

De principer för urvalet av böcker och andra medier som slås fast i bibliotekslagen får ses som ett utflöde av de krav på det allmännas agerande som följer av objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF och principerna om yttrande- och informationsfrihet i regeringsformen.

Det är inte en uppgift för JO att bedöma kvaliteten på böcker. Min utredning har alltså inte avsett frågan om Världsmästarna borde ha köpts in eller fjärrlånats, utan granskningen har avsett dels frågan om Falköpings bibliotek hantlade L.T:s lånebegäran med iakttagande av de krav på objektivitet som gäller i verksamheten, dels bibliotekets riktlinjer för inköp. Jag vill också framhålla att jag inte ser det som min uppgift att ha synpunkter på det utbud ett enskilt bibliotek väljer att tillhandahålla, om inte alldeles särskilda omständigheter skulle ge anledning till det.

Som framgått ovan grundas det allmänna biblioteksväsendet på övertygelsen att demokratin fördjupas genom att människor får ökad kunskap och därmed goda förutsättningar för ett fritt åsiktsutbyte. Den närmare innebörden av folkbibliotekens uppdrag att förmedla kunskap ser säkerligen olika ut beroende på vilket slags litteratur det är fråga om. Det framstår som naturligt att olika krav måste ställas på skönlitteratur och annan litteratur. När det gäller annan litteratur än skönlitteratur är den granskning av en boks vederhäftighet som görs vid biblioteken viktig för att fullgöra uppdraget att bidra till kunskapsförmedling. Det är enligt min mening självklart att bibliotekens uppgift att bidra till fri åsiktsbildning inte betyder att de ska förhålla sig neutrala till brister i den vetenskapliga kvaliteten hos en faktabok eller till rena sakfel. I bibliotekslagen och förarbetena till den framhålls tvärtom särskilt att utbudet ska präglas av kvalitet.

Bibliotekslagen ger emellertid, med det undantag som anges nedan, inte något utrymme för ett folkbibliotek att i det urval som måste göras vid bokinköp beakta de värderingar och åsikter som kommer till uttryck i en bok. Det får därför inte förekomma att biblioteket avstår från att köpa in en bok med hänvisning till att den t.ex. förespråkar minskad invandring, ojämlik lönebildning eller avskaffande av den enskilda äganderätten. Ett urval som sker på sådan grund står i direkt strid med bibliotekslagens krav på fri åsiktsbildning och allsidighet. En sådan urvalsgrund är inte heller förenlig med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF.

När det gäller debattböcker och liknande böcker kan det i många fall vara svårt att avgöra vad som är en uppgift om ett sakförhållande – som kan vara korrekt eller felaktig – respektive en åsiktsyttring. Bedömningen försvåras ytterligare om författaren i en framställning har vävt ihop sakuppgifter med sina egna åsikter. I sådana fall, när innehållet i en text framstår som en redogörelse för ett sakförhållande, måste det enligt min mening vara möjligt för ett bibliotek att bedöma textens kvalitet med utgångspunkten att det är en faktatext, även om det i själva verket är författarens åsikter som förs fram i texten.

En bok kan innehålla yttranden som är brottsliga (t.ex. hets mot folkgrupp, förtal eller uppvigling, se 5 kap. 1 § och 16 kap. 5 och 8 §§ brottsbalken och 7 kap. 4 § TF). Ett sådant yttrande kan uttryckas som en åsikt. Att avstå från att köpa in en bok för att den innehåller brottsliga yttranden står inte i strid med objektivitetsprincipen, även om de uttrycks som åsikter (se t.ex. JO 2016/17 s. 661, dnr 4602-2014 och 4742-2014, och JO 2010/11 s. 619 I).

Min bedömning ovan tar endast sikte på folkbibliotek och inte t.ex. skolbibliotek. Jag behandlar alltså inte den betydelse skolans demokratiska uppdrag och värdegrund (se särskilt 1 kap. 4 och 5 §§ skollagen) kan ha för vilka hänsynstaganden som är förenliga med objektivitetsprincipen i skolbibliotekens verksamhet.

Handläggningen av L.T:s lånebegäran

Kultur- och fritidsnämnden i Falköpings kommun har förklarat att beslutet att inte köpa in eller fjärlåna Världsmästarna grundade sig på att boken inte lever upp till de kvalitetskriterier som fastställts i bibliotekets medieplan. Enligt nämnden uppfyller boken inte kriteriet om värderingar eftersom den bedöms vara främlingsfientlig. Den anses inte heller uppfylla kravet på vederhäftighet då den saknar källhänvisningar till olika påståenden som inte presenteras som författarens antaganden utan som vedertagna sanningar.

Som framgått ovan har jag inga synpunkter på att ett folkbibliotek avstår från att köpa in en bok som gör anspråk på eller ger intryck av att förmedla fakta med hänvisning till att den brister i vederhäftighet. Detta gäller givetvis endast under förutsättning att bristerna inte är svepskäl för att välja bort en bok på grund av de åsikter som kommer till uttryck i den (se JO 2016/17 s. 671). Jag kan dock konstatera att biblioteket som skäl för att inte köpa in eller fjärlåna Världsmästarna även har hänvisat till att boken inte uppfyller det kriterium om värderingar som man ställt upp. Biblioteket har därmed inte levt upp till bibliotekslagens och regeringsformens krav på objektivitet. Kultur- och fritidsnämnden i Falköpings kommun, som svarar för verksamheten vid biblioteket och som dessutom har godkänt det aktuella beslutet, ska kritiseras för detta.

Riktlinjerna för inköp

För att urvalet vid inköp av böcker och andra medier inte ska komma i konflikt med bibliotekslagens objektivitetskrav är det en fördel om det finns fastställda riktlinjer för hur urvalet ska ske. Sådana riktlinjer innebär också att det blir tydligt för allmänheten och anställda på folkbiblioteken vad som gäller. Riktlinjerna måste vara generella till sin karaktär och får inte – med det undantag som jag har redogjort för ovan – vara ägnade att leda till att enskilda verk väljs bort på grund av de åsikter som kommer till uttryck i dem. (Se JO 2016/17 s. 671 och där gjorda hänvisningar.)

Av de riktlinjer som Falköpings bibliotek har i sin medieplan framgår att litterär kvalitet, värderingar och vederhäftighet ska beaktas i kvalitetsbedömningen samt att värderingar är den viktigaste faktorn vid bedömningen. Som exempel på sådana värderingar som ska beaktas anges könsroller, rasism och främlingsfientlighet. Vidare anges, som jag uppfattat det i syfte att utveckla

värderingsaspekten, att biblioteket inte kan tillhandahålla medier som glorifierar eller propagerar för sådant som strider mot FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna.

Nämnden har anfört att anledningen till att värderingar tillmäts en sådan vikt i riktlinjerna är att man vill vara säker på att en låntagare kan känna sig trygg med att inte få sina mänskliga rättigheter kränkta genom att läsa lånad litteratur.

Jag kan i och för sig ha viss förståelse för att ett folkbibliotek som företrädare för det allmänna inte vill förmedla böcker med ett innehåll som uppfattas som kränkande. Ett sådant förhållningssätt är emellertid inte förenligt med uppdraget att bidra till en fri åsiktsbildning och att inte begränsa utbudet av böcker och andra medier utifrån ideologiska, politiska eller religiösa utgångspunkter. Det innebär också att biblioteket sträcker ut sitt ansvar för vad människor bör läsa eller ta del av på annat sätt långt utanför vad som kan anses rimligt.

Den grundlagsfästa principen om yttrandefrihet innebär att det i böcker, tidningar och andra medier får föras fram åsikter och påståenden som inte är i enlighet med principen om alla människors lika värde eller med andra principer som är grundläggande för en demokrati, så länge uttalandena inte är brottsliga. Att ta del av sådana uttalanden kan självklart vara sårande för enskilda personer, men innebär inte i rättslig mening en kränkning av några mänskliga rättigheter. Att böcker och andra medier med ett sådant innehåll tillhandahålls på ett folkbibliotek kan inte heller anses kränka låntagarnas eller andras mänskliga rättigheter. Grundtanken i en demokrati är att sådana uttalanden kan bemötas av dem som har en annan uppfattning.

Det som anges i medieplanen om att värderingar ska beaktas vid kvalitetsbedömningen är alltså inte förenligt med bibliotekslagens och regeringsformens krav på objektivitet. Kultur- och fritidsnämnden i Falköpings kommun ska kritiseras även för riktlinjernas innehåll.

Övrigt

Uttalanden om lämpligheten av rutiner i anställningsärenden som innebär att sökandena informeras om det beslut som fattats först sedan överklagandetiden löpt ut

(Dnr 7426-2015)

Anmälan

I anmälningar som kom in till JO den 22 december 2015 och den 27 januari 2016 förde M.W. fram klagomål mot Länsstyrelsen i Stockholms län. Hon uppgav huvudsakligen följande.

Under hösten 2015 sökte hon en tjänst på länsstyrelsen och kallades till intervju. Hon gick dock inte vidare i anställningsprocessen och avsåg att överklaga anställningsbeslutet. Den 27 september 2015 skickade hon ett mejl till länsstyrelsen och bad att få information om hur hon skulle gå till väga för att överklaga beslutet. Mejllet besvarades inte. Den 9 december 2015 meddelades hon via mejl att tjänsten var tillsatt. Det fanns inte någon hänvisning om hur man överklagar i mejlet. När hon kontaktade länsstyrelsen fick hon besked om att beslutet och information om hur man skulle gå till väga för att överklaga det hade anslagits i länsstyrelsens reception. Hon informerades även om att överklagandetiden gått ut.

M.W. ansåg att det var orimligt att hon skulle åka från sin hemort i Falun till länsstyrelsen i Stockholm för att bevaka länsstyrelsens anslagstavla och därigenom få kännedom om beslutet.

Utredning

Länsstyrelsen i Stockholms län anmodades att yttra sig över M.W:s klagomål och redogöra för myndighetens handläggningsrutiner i anställningsärenden. Yttrandet skulle även innehålla länsstyrelsens bedömning av om en myndighet kan ha anledning att informera sökande om anställningsbeslut utöver vad som gäller enligt anställningsförordningen.

Länsstyrelsen i Stockholms län (länsöverdirektören Magdalena Bosson) angav bl.a. följande i sitt yttrande.

Länsstyrelsens handläggningsrutiner i anställningsärenden

Under 2015 hade Länsstyrelsen i Stockholm 83 rekryteringar med över 3 000 sökande. Det primära för oss är att hantera den som vi beslutat anställa för att denne [ska kunna] tillträda så snart som möjligt och därutöver hantera de som vi haft en djupare kontakt med. Det finns möjlighet för alla sökande att ta kontakt i pågående rekryteringar, fråga efter fattade beslut och få dem sända till sig om man inte har möjlighet att själv besöka våra lokaler.

[– – –] Vi använder rekryteringsverktyget ReachMee där vi kan korrespondera med sökanden och de kan bifoga de dokument som de finner relevanta för sin ansökan.

Rekryterande chef tillsammans med berörd HR-konsult gör ett första urval varefter de som är intressanta för intervju kallas. Efter en första intervjuomgång görs en sammantagen bedömning av kandidaternas kvalifikationer. Därefter sorterar vi fram de kandidater som är mest förtjänstfulla och skickliga och kallar dem på en andra intervju. De som inte går vidare till en andra intervju meddelas personligen och då helst per telefon för att ge möjlighet till en ordentlig återkoppling. [---]

[---] Vi är angelägna att hålla ett visst tempo i processen eftersom våra sökande ofta är i andra rekryteringsprocesser parallellt.

Slutkandidaten erbjuds jobbet via personligt samtal och en överenskommelse sker kring anställningsvillkor. Därefter meddelades övriga som intervjuats i den andra omgången. Dessa kontaktas likaså personligen och då helst per telefon för att ge möjlighet till en ordentlig återkoppling om det beslut vi fattat och grunderna för det.

Vi anslår vårt anställningsbeslut på vår offentliga anslagstavla enligt anställningsförfordningens regler. Vår anslagstavla finns i vår reception som är öppen för allmänheten mellan 8–16.30. Av vår kungörelse framgår vilket beslut vi fattat, hur man överklagar och inom vilken tidsram man måste komma in med sitt överklagande.

Rekryteringsärendet avslutas när överklagandetiden har gått ut genom ett automatiserat mail till samtliga sökande via rekryteringsverktyget ReachMee.

Hantering av M.W:s ansökan om anställning

M.W. var en av de sex som valdes ut för intervju. Hon erbjöds en intervjuden den 15 september 2015 som hon sedan avbokade sent den 14 september 2015 [...]. M.W. erbjuds en ny tid för intervju den 23 september 2015 vilket hon tackar ja till. Den 22 september 2015 meddelar hon i e-post att hon inte kan komma på den senast erbjudna tiden och önskar oss lycka till i vår process [...]. Handläggaren bekräftar beskedet och rekryteringsprocessen går vidare med hänsyn till de övriga sökande.

I en e-post den 27 september 2015 skriver M.W. att hon vill ha sin ansökan prövad och att hon vill överklaga. Det finns i det läget inget beslut att överklaga utan vi tar fasta på hennes önskan att få sin ansökan prövad trots att vi tidigare uppfattat att hon inte längre var sökande till befattningen. Hon erbjuds trots det en tredje möjlighet till intervju den 30 september 2015, denna gång per telefon. Intervjun genomfördes och hennes ansökan prövades därmed i relation till de övriga fem som intervjuats.

Därefter försökte vår handläggare upprepade gånger få tag på M.W. för att återkoppla hur vi gått vidare i processen. Vår handläggare meddelar till sist henne per e-post och sms den 15 oktober 2015 att vi prövat hennes ansökan och att hon inte blir vårt val i denna process med uppmaning att höra av sig med eventuella frågor eller funderingar.

Vi går därefter vidare med två kandidater och genomför förnyade intervjuer samt referenstagning på slutkandidat. [---]

Vi fattar beslut den 17 november 2015 och anslår beslutet utifrån reglerna i anställningsförfordningen.

Den 9 december 2015 går ett automatgenererat brev ut till de övriga sökande inklusive M.W., som redan fått besked den 15 oktober 2015 att hon inte har gått vidare i rekryteringsprocessen, att anställningen erbjudits annan sökande. Då först tar M.W. kontakt igen och anger att hon vill ha information om hur man överklagar. Vi skickar kungörelsen och meddelar henne att överklagandetiden gått ut. Hon ifrågasätter detta svar och hon får då ett förtydligt svar med hänvisning till den information hon fick i oktober.

Anledning att informera sökande om anställningsbeslutet vid sidan om vad som gäller enligt anställningsförordningen

Länsstyrelsen bedömer inte att det finns anledning att informera alla sökanden vid sidan av vad som gäller enligt anställningsförordningen.

Länsstyrelsen kommer dock att se över vår rekryteringsprocess avseende återkoppling till de kandidater som intervjuats. Detta genom att erbjuda dem som så önskar att få ta del av beslutet när det anslås på Länsstyrelsens offentliga anslagstavla och därmed får de information om möjligheten och inom vilken tid ett överklagande måste göras.

I ett beslut den 31 januari 2017 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering

I anställningsförordningen (1994:373) finns bl.a. föreskrifter om förfarandet vid anställningar hos myndigheter under regeringen. I förordningen anges följande.

Information om myndighetens beslut om anställning ska lämnas på myndighetens anslagstavla. Detta gäller dock inte vid anställning som beräknas vara högst sex månader eller anställning av dem som redan är aspiranter hos myndigheten (7 §).

Ett beslut om anställning som anslås ska innehålla uppgifter om vilken dag som det sattes upp på anslagstavlan, vad som gäller i fråga om överklagande och de avvikande meningar som har antecknats i protokollet eller i någon annan handling (8 §).

En myndighets beslut i anställningsärenden får överklagas hos Statens överklagandenämnd. Nämndens beslut får inte överklagas (21 §).

Bestämmelserna i 7–8 §§ anställningsförordningen är specialbestämmelser som gör att någon individuell underrättelse enligt 21 § förvaltningslagen (FL) inte behöver lämnas (se Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, tredje uppl. s. 264 f.).

Bedömning

M.W. har klagat på att Länsstyrelsen i Stockholms län inte informerat henne om att myndigheten fattat beslut i ett anställningsärende förrän överklagandetiden löpt ut. Hon har även uppgett att hon i ett mejl den 27 september 2015 uttryckligen frågat efter information om hur hon skulle kunna överklaga beslutet och att hennes fråga inte besvarats av länsstyrelsen. När det gäller det sistnämnda klagomålet har länsstyrelsen uppgett att mejlet kom in när rekryteringsprocessen fortfarande pågick och att man tog fasta på att M.W. i mejlet meddelade att hon ville få sin ansökan prövad. Hon kallades därför på nytt till en intervju den 30 september 2016. Vad som kommit fram i denna del ger inte anledning till något uttalande från min sida.

När det gäller klagomålet på att M.W. inte informerats om att beslut i ärendet fattats förrän överklagandetiden löpt ut gör jag följande överväganden.

Länsstyrelsen har anslagit anställningsbeslutet på sin anslagstavla i enlighet med vad som anges i 7 § anställningsförordningen. Som framgår ovan behöver

någon individuell underrättelse enligt 21 § FL inte lämnas. Länsstyrelsen har således följt reglerna för hur information om anställningsbeslut ska lämnas.

Med hänsyn till hur länsstyrelsen beskrivit sina rutiner finns det emellertid anledning för mig att framhålla följande.

Rutinerna innebär att länsstyrelsen skickar ett automatiserat mejl om att en tjänst har tillsatts till samtliga sökande efter att överklagandetiden löpt ut. Länsstyrelsen har inte angett något skäl till att det automatiska mejlet skickas först när överklagandetiden gått ut i stället för att det görs i samband med att anställningsbeslutet anslås på anslagstavlan.

En myndighet bör agera med utgångspunkten att enskilda ska kunna ta till vara sina rättigheter. För den som söker en tjänst hos länsstyrelsen är det naturligtvis av intresse att få veta att tjänsten erbjudits någon annan medan han eller hon fortfarande har möjlighet att överklaga beslutet. Att denna information lämnas först när överklagandetiden löpt ut ger intryck av att länsstyrelsen vill undvika att de sökande tar till vara sina rättigheter. Ett sådant förhållningssätt riskerar att undergräva förtroendet för myndighetens handläggning.

Eftersom samtliga sökande redan i dag underrättas om de anställningsbeslut som fattas bör det vara en relativt enkel åtgärd för länsstyrelsen att ändra sina rutiner och se till att informationen skickas till sökandena i samband med att beslutet fattas i stället för när överklagandetiden löpt ut. Jag utgår från att länsstyrelsen kommer att se över sina rutiner i denna del.

Med dessa uttalanden avslutas ärendet.

BILAGA 1

Ärendestatistiken 2016/17

Tabell 1.1 Nyregistrerade anmälnings- och initiativärenden (inkl. Opcat) under perioden den 1 juli 1999–30 juni 2017

År	Klagomåls- ärenden	Initiativ och inspektioner	Lagstiftnings- remisser	Summa
1999/2000	4 579	113	47	4 739
2000/01	4 437	133	74	4 644
2001/02	4 374	111	89	4 574
2002/03	5 051	95	80	5 226
2003/04	4 973	100	101	5 174
2004/05	5 433	52	110	5 595
2005/06	5 804	89	115	6 008
2006/07	5 530	91	90	5 711
2007/08	6 356	73	121	6 550
2008/09	6 730	67	121	6 918
2009/10	7 350	46	48	7 444
2010/11	6 816	36	102	6 954
2011/12	6 817	98	98	7 013
2012/13	6 872	93	132	7 097
2013/14	7 110	81	121	7 312
2014/15	7 143	78	137	7 358
2015/16	7 809	76	155	8 040
2016/17	8 532	72	144	8 748

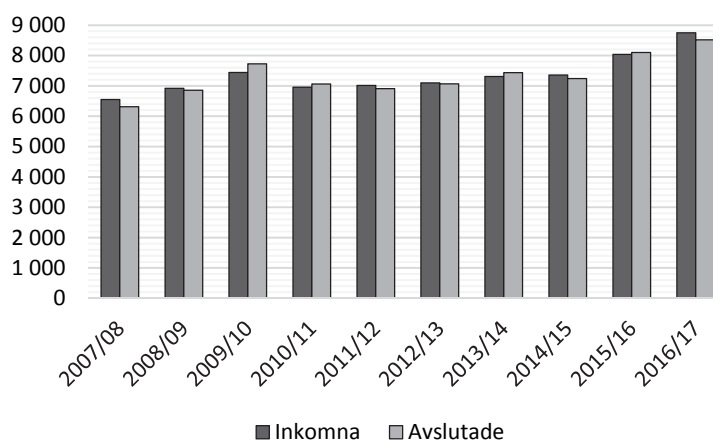
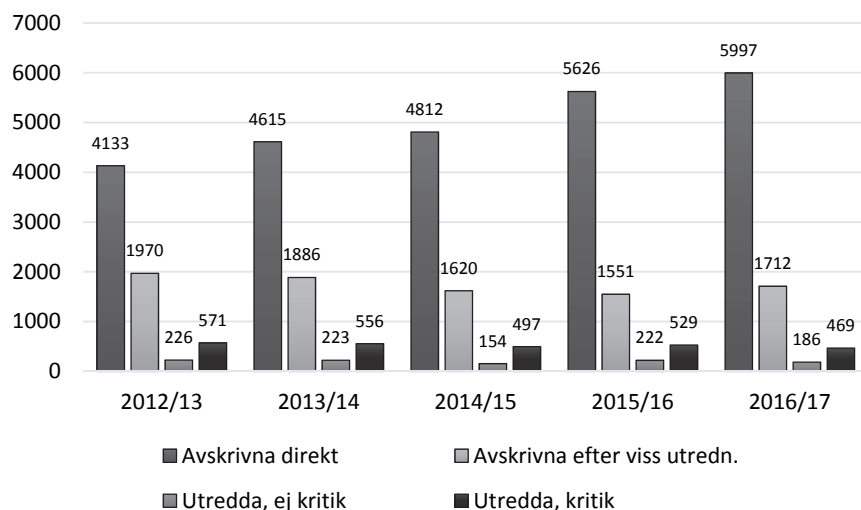
Diagram 1.1 Ärendeutvecklingen de senaste tio åren

Diagram 1.2 Avskrivna och utredda ärenden under de senaste fem åren²⁶⁴



Tabell 1.2 Månadsöversikt av ärenden under verksamhetsåret 2016/17

Nya ärenden			Avslutade ärenden			Balans		
Månad	Tillsyn	Remisser	Summa	Månad	Tillsyn		Remisser	Summa
Juli	548	11	559	Juli	396	9	405	1 086
Augusti	582	6	588	Augusti	766	11	777	897
September	651	11	662	September	564	12	576	983
Oktober	852	8	860	Oktober	672	7	679	1 164
November	805	14	819	November	772	12	784	1 199
December	691	20	711	December	645	10	655	1 255
Januari	693	2	695	Januari	668	15	683	1 267
Februari	745	8	753	Februari	835	12	847	1 173
Mars	874	15	889	Mars	923	11	934	1 128
April	666	10	676	April	600	6	606	1 198
Maj	781	12	793	Maj	722	14	736	1 256
Juni	716	27	743	Juni	819	16	835	1 163
Summa	8 604	144	8 748	Summa	8 382	135	8 517	

²⁶⁴ Se även diagram 1.3–1.7.

Tabell 1.3 Avslutade initiativärenden under perioden den 1 juli 2016–30 juni 2017

Sakområde	Avgjorda utan anledning till kritik	Erinran eller annan kritik	Summa
Allmänna domstolar		4	4
Förvaltningsdomstolar		2	2
Polis	1	2	3
Kriminalvård		3	3
Överförmyndare		1	1
Socialtjänst, omsorgsverksamhet	2	3	5
Hälso- och sjukvård		1	1
Socialförsäkring		1	1
Plan- och byggområdet		5	5
Kronofogden		1	1
Kommunikationsområdet	1	1	2
Utlänningsärenden	1	1	2
Offentlighet och sekretess		1	1
Summa ärenden	5	26	31

Tabell 1.4 Avslutade inspektionsärenden exkl. Opcat under perioden den 1 juli 2016–30 juni 2017

Sakområde	Avslutade utan anledning till kritik	Erinran eller annan kritik	Summa
Förvaltningsdomstolar		1	1
Polis		2	2
Kriminalvård		4	4
Överförmyndare		2	2
Socialtjänst, omsorgsverksamhet	8 ²⁶⁵		8
Socialförsäkring		2	2
Plan- och byggområdet		2	2
Utlänningsärenden		1	1
Summa ärenden	8	14	22

²⁶⁵ De åtta inspektionerna har utgjort underlag för den övergripande undersökningen av några socialtjänsters handläggning av ärenden som rör ensamkommande barn. Bedömningen av vad som noterats vid inspektionerna finns i beslutet (dnr 5565-2016) som avslutar undersökningen, se s. 332.

Tabell 1.5 Avslutade inspektionsärenden för Opcat under perioden den 1 juli 2016–30 juni 2017

Sakområde	Summa
Polis	15
Kriminalvård	0
Socialtjänst, omsorgsverksamhet	0
Hälso- och sjukvård	2
Utlänningsärenden	1
Övrig förvaltning	0
Summa ärenden	18

Samtliga protokoll från Opcat-inspektionerna innehåller någon form av kritik.

Tabell 1.6 Utgången i de klagomålsärenden som avgjorts under perioden den 1 juli 2016–30 juni 2017

Sakområde	Avvisning eller avgörande utan särskild utredning	Överlämnande enligt 18 § i instruktionen	Avgjorda efter utredning; ingen kritik	Vägladande uttalanden; ej kritik	Erinran eller annan kritik; vägladande uttalanden	Förundersökning; ej åtal	Åtal eller anmälan för disciplinär åtgärd	Summa ärenden
Allmänna domstolar	348	1	2		12			363
Förvaltningsdomstolar	120				2			122
Åklagarväsendet	154		1		2			157
Polisväsendet	855		4		42			901
Tullväsendet	13							13
Försvarsmakten	20				1			21
Kriminalvård	702		93		58	1		854
Socialtjänst, omsorgs- verksamhet	1 199	1	29		47	1		1 277
Hälsa- och sjukvård	308	1	6		7			322
Socialförsäkring	537		2		30			569
Arbetsmarknad	206		1		5			212
Plan- och byggnadsväsendet	216		2		37			255
Exekutionsväsendet	215	3	1		17			236
Kommunal självstyrelse	136				3			139
Kommunikationsväsendet, färdtjänst	231		4		15			250
Beskattning, folkbokföring	157		1		5			163
Utbildning, forskning, studiestöd	259	5	9		20			293
Kultur	21				2			23
Överförmyndarväsendet	78		1		14			93
Jordbruk, djurskydd, miljö- och hälsoskydd m.m.	166	1	1		9			177
Utlänningsärenden	903		2		6			911
Övriga länsstyrelseärenden, serveringstillstånd, spel	26							26
Bostadsväsendet	7	1						8
Riksdags- och utrikesförvaltningen; allm. val; Regeringskansliet	37							37
Övrig förvaltning	107				1			108
Tjänstemannaärenden	82		1	1	4			88
Yttrandefrihet; offentlighet och sekretess	423	1	11		89			524
Frågor utom kompetensområdet	165							165
Summa ärenden	7 691	14	171	1	428	2	0	8 307

Diagram 1.3 Besluten i tillsynsärenden²⁶⁶ inom hela tillsynsområdet, utom Opca: totalt 8 364 beslut

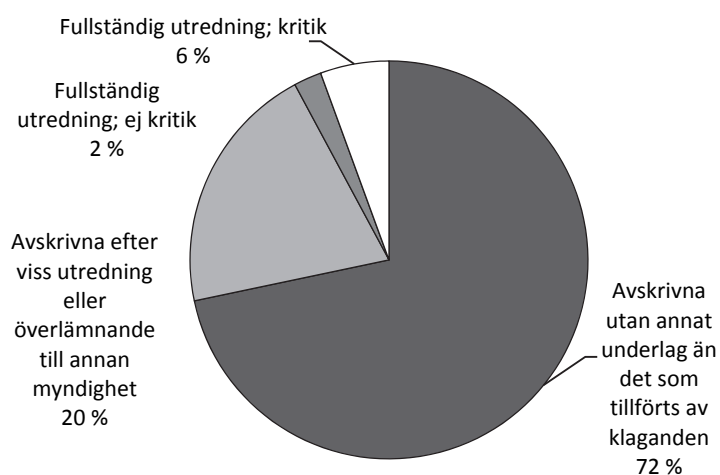
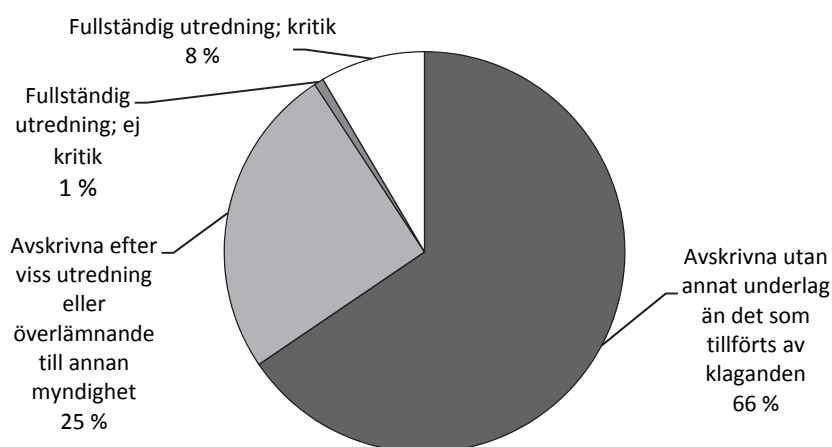


Diagram 1.4 Besluten inom ansvarsområde 1: totalt 1 829 beslut. Omfattar bl.a. domstolar, kronofogden och plan- och byggnadsväsendet



²⁶⁶ I ärenden som rubriceras *Viss utredning* har ett visst underlag inhämtats om ärendet, t.ex. genom att en akt begärts in och granskats eller genom en kontroll via telefon hos den berörda myndigheten. *Fullständig utredning* innebär normalt att anmälan remitterats till den myndighet som anmälts med anmodan om att en utredning och bedömning redovisas till JO. Se även avsnitt 2.2 s. 14 för mer information om avskrivningar etc.

Diagram 1.5 Beslut inom ansvarsområde 2: totalt 1 757 beslut. Omfattar bl.a. Kriminalvården och socialförsäkringar

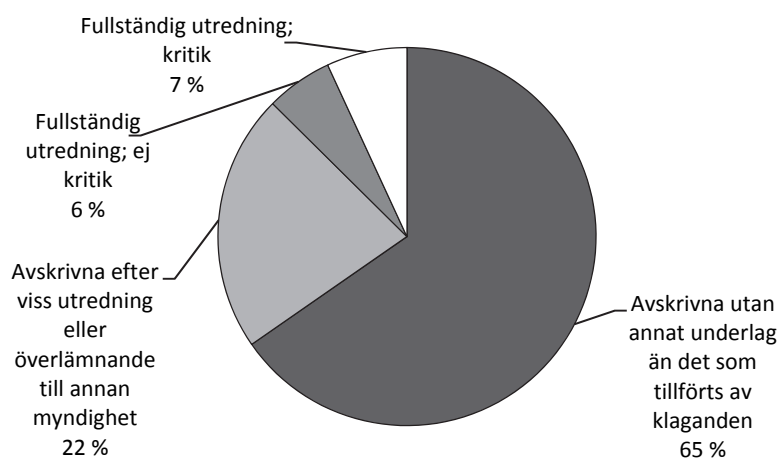


Diagram 1.6 Beslut inom ansvarsområde 3: totalt 2 206 beslut. Omfattar bl.a. socialtjänst, hälso- och sjukvård och skolan

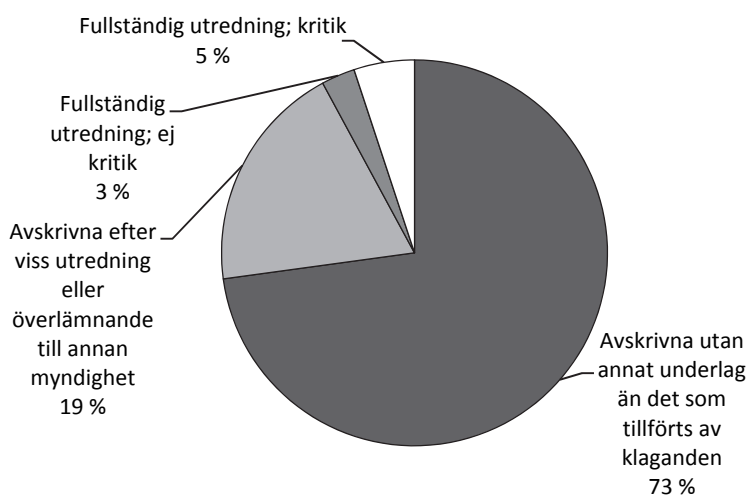


Diagram 1.7 Besluten inom ansvarsområde 4: totalt 2 572 beslut. Omfattar bl.a. åklagarväsendet, polisväsendet och utlänningsärenden

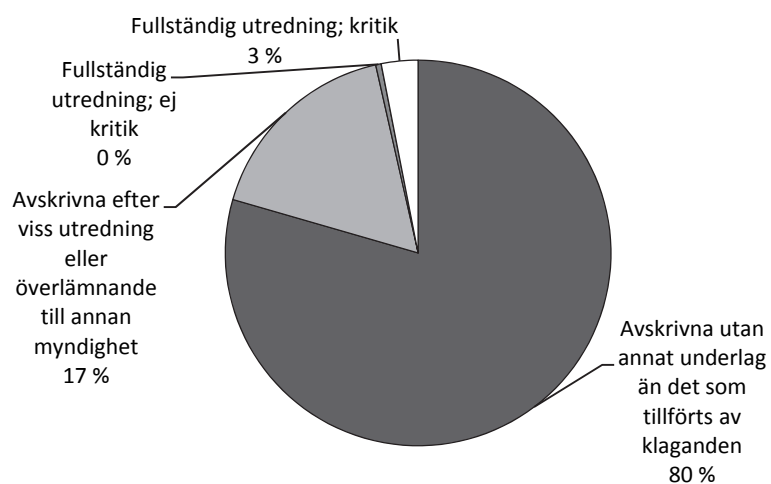
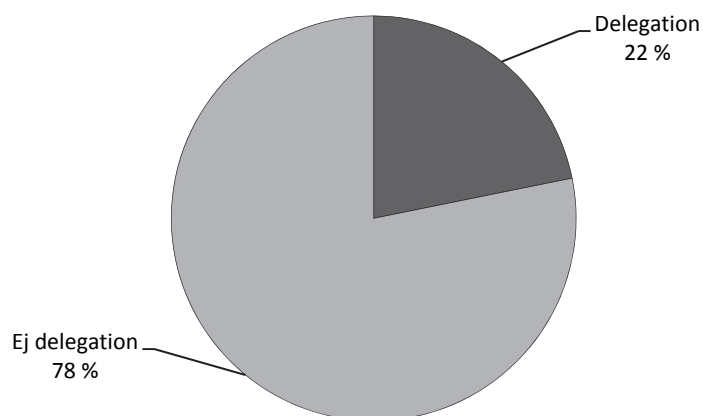


Diagram 1.8 Andel beslut tagna med stöd av delegation enligt 22 § femte stycket i JO-instruktionen



BILAGA 2

Besvarande av remisser i lagstiftningsärenden m.m.

Riksdagens ombudsmän har besvarat totalt 135 remisser, flertalet från olika departement inom Regeringskansliet. *ChefsJO Elisabeth Rynning* har handlagt 18 remisser, *chefsJO Elisabet Fura* 2 remisser, *JO Lars Lindström* 46 remisser, *JO Cecilia Renfors* 36 remisser, *JO Stefan Holgersson* 28 remisser, *stf JO Hans Ragnemalm* 1 remiss, *stf JO Cecilia Nordenfelt* 2 remisser och *stf JO Lilian Wiklund* 2 remisser.

Ett urval av remissyttranden

ChefsJO Elisabeth Rynning har handlagt remisser från bl.a.

- Socialdepartementet om departementspromemorian Ds 2016:41 Ansvar för de försäkringsmedicinska utredningarna (dnr R 122-2016)
- Socialdepartementet om departementspromemorian Ds 2016:44 Nationell läkemedelslista (dnr R 2-2017)

JO Lars Lindström har handlagt remisser från bl.a.

- Justitiedepartementet om Domstolsverkets promemoria med begäran om författningsändringar när det gäller förordnande att arbeta för annan domstol m.m. (dnr R 69-2016)
- Justitiedepartementet om delbetänkandet SOU 2016:40 Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation (dnr R 82-2016)
- Justitiedepartementet om delbetänkandet SOU 2016:42 Ett starkt straffrättsligt skydd mot köp av sexuell tjänst och utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, m.m. (dnr R 78-2016)
- Näringsdepartementet om departementspromemorian Ds 2016:27 Frågor kring 2009 års renskötselkonvention (dnr R 96-2016)
- Justitiedepartementet om betänkandet SOU 2016:52 Färrer i häkte och minskad isolering (dnr R 92-2016)
- Justitiedepartementet om Mediegrundlagskommitténs betänkande SOU 2016:58 Ändrade mediegrundlagar (dnr R 110-2016)
- Justitiedepartementet om betänkandet SOU 2016:60 Ett starkare skydd för den sexuella integriteten (dnr R 115-2016)
- Justitiedepartementet om betänkandet SOU 2016:81 Ett modernare utsködningsförfarande (dnr R 146-2016)
- Näringsdepartementet om 1) promemorian Ett aktivitetskrav för rätt att överklaga vissa beslut om lov m.m., 2) Boverkets rapport (2016:26) Begränsad skyldighet att underrätta och rätt att överklaga enligt plan- och bygglagen,

3) Förslag till ändring i 9 kap. 41 b § plan- och bygglagen i Näringsdepartementets promemoria Ds 2014:31 Nya steg för en effektivare plan- och bygglag (dnr R 4-2017)

- Justitiedepartementet om delbetänkandet SOU 2017:17 Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången – Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv (dnr R 19-2017)
- Justitiedepartementet om betänkandet SOU 2017:6 Se barnet! (dnr R 10-2017)
- Justitiedepartementet om betänkandet SOU 2017:46 Stärkt ordning och säkerhet i domstol (dnr R 59-2017)
- Justitiedepartementet om betänkandet SOU 2017:39 Ny dataskyddslag: Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dnr R 43-2017)

JO Cecilia Renfors har handlagt remisser från bl.a.

- Justitiedepartementet om promemorian med utkast till lagrådsremiss Maskeringsförbud vid idrottsevenemang (dnr R 64-2016)
- Justitiedepartementet om utkastet till lagrådsremiss En handräckningsbestämmelse i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (dnr R 88-2016)
- Utrikesdepartementet om betänkandet SOU 2016:36 Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd (dnr R 56-2016)
- Riksdagens konstitutionsutskott om Översyn av bestämmelserna om tystnadsplikt i riksdagen (dnr R 73-2016)
- Justitiedepartementet om betänkandet SOU 2016:39 Polis i framtiden – polisutbildningen som högskoleutbildning (dnr R 71-2016)
- Justitiedepartementet om departementspromemorian Ds 2016:37 Åldersbedömning tidigare i asylprocessen (dnr R 101-2016)
- Justitiedepartementet om betänkandet SOU 2016:74 Ökad insyn i partiets finansiering – ett utbyggt regelverk (dnr R 117-2016)
- Justitiedepartementet om utkast till lagrådsremissen Kroppsbesiktning i syfte att utreda ålder i brottmålsprocessen (dnr R 145-2016)
- Justitiedepartementet om utkast till lagrådsremissen Befogenheter för polisen när beslut om avvisning eller utvisning verkställs (dnr R 142-2016)
- Kulturdepartementet om betänkandet SOU 2016:80 En gränsöverskridande mediepolitik (dnr R 143-2016)

JO Stefan Holgersson har handlagt remisser från bl.a.

- Arbetsmarknadsdepartementet om departementspromemorian Ds 2016:21 Ändringar i fråga om sysselsättning för asylsökande och kommunplacering av ensamkommande barn (dnr R 74-2016)
- Socialdepartementet om Barnrättighetsutredningens betänkande SOU 2016:19 Barnkonventionen blir svensk lag (dnr R 29-2016)
- Socialdepartementet om betänkandet SOU 2016:62 Ökad insyn i välfärden (dnr R 120-2016)
- Utbildningsdepartementet om förslag till lagrådsremissen Politisk information i skolan (dnr R 62-2017)

2017/18 JO1

BILAGA 2 BESVARANDE AV REMISSER I LAGSTIFTNINGSÄRENDEN M.M.

- Socialdepartementet om betänkandet SOU 2017:21 Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer (dnr R 55-2017)
- Socialdepartementet om departementspromemorian Ds 2017:12 Om förenklat beslutsfattande och särskilda boendeformer för äldre (dnr R 29-2017)

BILAGA 3

Framställningar, överlämnanden, åtal och disciplinanmälningar m.m.

1 Framställningar och överlämnande av beslut till riksdagen respektive regeringen m.fl.

Under verksamhetsåret har inga framställningar gjorts till regeringen om översyn av lag- eller annan författningsreglering enligt 4 § instruktionen.

Nio beslut har överlämnats till departement inom Regeringskansliet eller myndigheter för att fästa deras uppmärksamhet på förhållanden som framkommit under ett ärendes utredning eller för kännedom. Av de överlämnade besluten tillhörde ett ansvarsområde 1, sju ansvarsområde 3 och ett ansvarsområde 4.

- Trafikverket, Transportstyrelsen och Näringsdepartementet har fått en kopia av en anmälan och beslutet för kännedom med anledning av det som anmälaren framfört om fusk vid kunskapsprov till förarutbildningar (dnr 4412-2016).
- En undersökning av några socialtjänsters handläggning av ärenden som rör ensamkommande barn. JO fann skäl att skicka en kopia av beslutet till bl.a. Socialstyrelsen och Inspektionen för vård och omsorg (dnr 5565-2016).
- Fråga om ett vårdboende kunde neka en kvinna att i boendets gemensamma utrymmen ringa telefonsamtal på sin s.k. surfplatta. En kopia av beslutet skickades till Socialstyrelsen (dnr 2447-2015).
- Fråga om en stadsdelsnämnd borde ha gjort en polisanmälan om en misstanke om att anställda hos privata hemtjänstutförare begått brott mot en person som fick hemtjänstinsatser genom nämndens försorg. JO fann skäl att skicka en kopia av beslutet till Socialstyrelsen och Inspektionen för vård och omsorg (dnr 3237-2015).
- Fråga om en enskild hade ansökt om försörjningsstöd. JO fann skäl att skicka en kopia av beslutet till Inspektionen för vård och omsorg (dnr 3121-2016).
- En ung person vårdades vid en läsbar enhet vid ett särskilt ungdomshem trots att förvaltningsrätten hade förordnat att han inte längre skulle vara omhändertagen på en sådan grund som anges i 3 § LVU. JO fann mot bakgrund av det som kom fram vid utredningen och iakttagelser som gjorts i en del tidigare ärenden att det fanns skäl att överväga bl.a. behovet av att förbättra socialförvaltningarnas kunskap om handläggning av ärenden som rör tvångsvård. JO skickade därför en kopia av beslutet till Socialstyrelsen. En kopia av beslutet skickades också till utredningen Översyn av socialtjänsten (dnr 4558-2015).
- JO gjorde en s.k. uppföljning av platssituationen vid Statens institutionsstyrelsens särskilda ungdomshem och LVM-hem. En kopia av beslutet skickades till Socialdepartementet för kännedom (dnr 1896-2017).

- Utformningen av en blankett för samtycke till utredningsåtgärder vid läkemedelsassisterad behandling mot opiatberoende. Socialstyrelsen och Inspektionen för vård och omsorg har fått en kopia av beslutet för kännedom (dnr 5818-2015).
- Uttalanden om kravet att aktivitetsrapportera för personer med vissa typer av funktionsnedsättningar m.m. En kopia av beslutet skickades till Arbetsmarknadsdepartementet för kännedom (dnr 6299-2015).

2 Åtal och anmälningar för disciplinär åtgärd

Inga ärenden har avslutats under året genom att åtal har väckts eller genom att de överlämnats för disciplinär åtgärd.

Under året har tre ärenden avslutats där den förundersökning JO beslutat har lagts ned. Ett ärende tillhörde ansvarsområde 2, ett ansvarsområde 3 och ett ansvarsområde 4.

3 Överlämnande av ärenden till annan myndighet

Med stöd av 18 § instruktionen har 14 klagomålsärenden lämnats över till en annan tillsynsmyndighet för prövning och avgörande eller till en åklagarmyndighet för fullföljande av en förundersökning som inlets av JO. (Motsvarande antal under verksamhetsåret 2015/16 var 17 klagomålsärenden.) Av de överlämnade ärendena tillhörde sex ansvarsområde 1, sju ansvarsområde 3 och ett ansvarsområde 4.

BILAGA 4

Inspektioner, myndighetsbesök, konferenser och seminarier i Sverige m.m.

1 Inspektioner och myndighetsbesök

ChefsJO Elisabeth Rynning har under året genomfört två inspektioner av Försäkringskassan, FV Väst 1, Göteborg centrum och FV nord, Sundsvall, samt en inspektion av Kriminalvården, anstalten Kumla. *Byråchefen Jörgen Buhre* har på *chefsJO Elisabeth Rynnings* uppdrag inspekterat Kriminalvården, anstalterna Visby, Johannesberg, Rödjan och Gävle.

ChefsJO Elisabeth Rynning deltog, tillsammans med *byråchefen Jörgen Buhre*, *enhetschefen Gunilla Bergerén*, *föredragandena Moa Skerfving*, *Agnes Morin*, *Carl-Johan Malmqvist*, *Veronica Widell Edlund* och *Sofia Hansson*, i ett möte med Kriminalvårdens generaldirektör Nils Öberg. *ChefsJO Elisabeth Rynning* med *medarbetare* deltog i ett samverkansmöte mellan Justitieombudsmannen, Justitiekanslern och Kriminalvårdens tillsynssektion. *ChefsJO Elisabeth Rynning* tog, tillsammans med *byråchefen Dan Johansson* och *områdesansvariga föredraganden Anneli Svensson*, emot besök av Försäkringskassans generaldirektör och rättschef. *Byråchefen Jörgen Buhre*, *enhetschefen Gunilla Bergerén*, *föredragandena Moa Skerfving*, *Eva Fridén*, *Sofia Hansson* och *Ellen Ringqvist* besökte Inspektionen för vård och omsorg (IVO). *Byråchefen Dan Johansson* och *områdesansvariga föredraganden Anneli Svensson* tog emot besök av Inspektionen för socialförsäkringen.

JO Lars Lindström har under året inspekterat Förvaltningsrätten i Växjö. *Byråchefen Charlotte Håkansson* har på *JO Lars Lindströms* uppdrag inspekterat Byggnadsnämnden i Sotenäs kommun och Byggnadsnämnden i Västerås stad inklusive lantmäterimyndigheten. *Byråchefen Carina Sjögren* har på *JO Lars Lindströms* uppdrag inspekterat Överförmyndarnämnden i Nacka kommun och Överförmyndaren i Järfälla kommun.

Byråchefen Carina Sjögren besökte, tillsammans med *föredragandena Cecilia Melander*, *Lena Lindbäck*, *Karl Hägg*, *Sigrid Malmström* och *Elin Ruthström* samt *sekreterarna Ann Kristin Wallin* och *Kerstin Ekman*, Kronofogdemyndighetens huvudkontor i Sundbyberg.

JO Cecilia Renfors har under året inspekterat Polismyndigheten, polisområde Storgöteborg, rättsavdelningens rättsenhet Väst i Göteborg, Migrationsverket, region Syd, asylprövningen, asylverksamheten rörande barn utan vårdnadshavare i region Stockholm och Åklagarmyndigheten, åklagarkammaren i Sundsvall.

JO Cecilia Renfors tog, tillsammans med *föredraganden Peter Lidman*, emot ett besök från Statskontoret då man bl.a. talade om utredningen om vis-selblåsarfunktioner i staten. *JO Cecilia Renfors* deltog, tillsammans med *byråchefen Stefan Nyman*, i ett informations- och samverkansmöte tillsammans med Justitiekanslern (JK), Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, anordnat av JK. *JO Cecilia Renfors* deltog i ett möte med Justitiekanslern Anna Skarhed samt

ordföranden och sekreteraren i Statens ansvarsmyndighet, Fredrik Wersäll och Erik Lindberg. Vid mötet diskuterades bl.a. handläggning av ärenden där disciplinansvar/straffrättsligt ansvar aktualiseras. *JO Cecilia Renfors* tog, tillsammans med *byråchefen Stefan Nyman*, emot ett besök av tf. chefen för rättsavdelningen vid Polismyndigheten. *JO Cecilia Renfors* besökte, tillsammans med *byråchefen Stefan Nyman*, *enhetschefen Gunilla Bergerén* och *föredraganden Simon Törnvall*, Polismyndigheten, Utvecklingscentrum Öst i Linköping. *JO Cecilia Renfors* besökte, tillsammans med Justitiekanslern Anna Skarhed, Säkerhetspolisen för ett möte där polisen informerade om sin interntillsyn. *Byråcheferna Stefan Nyman* och *Lina Forzelius*, *föredragandena Lisa Wiberg*, *Annika Pallvik Fransson*, *Per-Ola Cullin*, *Ola Jonshammar* och *Madeleine Arpegård*, *notarien Nanna Sundkvist* och *sekreteraren Daniel Andersson*, tog emot ett besök av tillsynschefen Per Lindqvist, Åklagarmyndighetens tillsynsavdelning, med medarbetare, för ett gemensamt utbyte av information. *Byråchefen Stefan Nyman*, tillsammans med *föredragandena Per-Ola Cullin*, *Madeleine Arpegård*, *Ola Jonshammar* och *Therese Persson*, besökte Polismyndigheten för information om myndighetens nya egentillsyn.

JO Stefan Holgersson har under året inspekterat den för stadsdelarna Kungsholmen, Norrmalm och Östermalm i Stockholms kommun gemensamma enheten för ensamkommande barn, flyktingenheten vid sociala nämndernas förvaltning i Västerås kommun, social- och arbetsmarknadsförvaltningen i Köpings kommun, utredningsenheten ensamkommande barn vid socialförvaltningen i Örebro kommun, socialförvaltningen i Kumla kommuns enhet för ensamkommande barn, socialförvaltningen (enheten barn, unga och familj) i Katrineholms kommun, enheten för individ och familj, ensamkommandegruppen för barn och unga, vid socialförvaltningen i Flens kommun och Älvsjö stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun (enheten barn och familj).

JO Stefan Holgersson har besökt Skolinspektionen.

Tabell 4.1 Sammanställning av inspektioner som gjorts under verksamhetsåret

Myndighet	Inspektioner
Kriminalvården	5
Försäkringskassan	2
Kommuner, socialnämnder	8
Kommuner, byggnads-/miljönämnder	2
Domstolar	1
Överförmyndarnämnder	2
Åklagare	1
Polisen	2
Migrationsverket	2
Summa	25

Opcat-inspektioner

Opcat-enheten har på uppdrag av *chefsJO Elisabeth Rynning* inspekterat Kriminalvården, häktena Huddinge, Kronoberg, Sollentuna, Gävle, Halmstad, Ystad och Storboda, Barn och ungdomspsykiatriska kliniken, BUP, Stockholm, Allmänpsykiatriska slutenvården avd. 42 och 46, Centralsjukhuset i Karlstad, Rättsmedicinalverket, rättspsykiatriska undersökningsavdelningen i Stockholm samt Region Norrbotten, allmänpsykiatriska slutenvården vid Sunderby sjukhus i Luleå.

På uppdrag av *JO Stefan Holgersson* har *Opcat-enheten* inspekterat Landstinget Dalarna, rättspsykiatriska kliniken i Säters samt Statens institutionsstyrelses LVM-hem Hornö, Rällsögården, Renforsen och Lunden.

På uppdrag av *JO Cecilia Renfors* har *Opcat-enheten* inspekterat arresterna Stockholm Södermalm, Kristianstad, Strömstad, Uddevalla, Eksjö, Oskarshamn, Malmö och Skellefteå samt Migrationsverkets förvarsenheter Gävle och Kålleröd.

Tabell 4.2 Sammanställning av *Opcat-inspektioner* som gjorts under verksamhetsåret

Institution	Opcat-inspektioner
Häkten	7
Anstalter	0
Arrester	8
Migrationsverkets förvar	2
Psykiatri	5
SiS LVM-hem	4
Summa Opcat-inspektioner	26

2 Samråd med konstitutionsutskottet m.m.

Tjänstemän vid konstitutionsutskottets kansli besökte ombudsmannaexpeditionen den 21 november 2016 för att orientera sig om verksamheten och arbetsläget. I samband med detta gick ämbetets äldsta ännu inte avgjorda ärenden igenom, och tjänstemännen tog del av diariéer, protokoll och andra handlingar.

I samband med överlämnandet till riksdagen av ämbetsberättelsen 2016/17 besökte *chefsJO Elisabeth Rynning*, *JO Lars Lindström*, *JO Cecilia Renfors* och *JO Stefan Holgersson* den 24 november 2016 konstitutionsutskottet och informerade dess ledamöter om ämbetsberättelsens innehåll och i övrigt om verksamheten under 2015/16 samt besvarade ledamöternas frågor. *Ombudsmännen* och *kanslichefen Agneta Lundgren* besökte utskottet även den 15 december 2017 för information och diskussion om aktuella frågor.

ChefsJO Elisabeth Rynning och *kanslichefen Agneta Lundgren* besökte konstitutionsutskottet den 18 maj 2017 och informerade utskottets ledamöter om arbetsläget och om det budgetäskande som *chefsJO* avsåg att lämna till riksdagen.

I övrigt har frågor av principiellt och gemensamt intresse diskuterats vid informella kontakter mellan ombudsmännen, särskilt chefsJO, och företrädare för konstitutionsutskottet. Samråd har även förekommit mellan kanslicheferna.

ChefsJO Elisabeth Rynning har haft informella samtal med riksdagsdirektören samt den 7 april 2017, tillsammans med *kanslichefen Agneta Lundgren* och *administrativa direktören Yvonne Knutsen*, deltagit i ett möte med riksdagens övriga myndigheter. Mötet arrangerades av Riksdagsförvaltningen.

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

ChefsJO Elisabeth Rynning

- deltog den 9 september 2016, tillsammans med *JO Cecilia Renfors*, i seminariet "Aktuella utmaningar av Europeiska kärnvärden – mänskliga rättigheter, demokrati, rättsstatens principer – EU-domstolens respektive Europadomstolens roll" anordnat av Utrikesdepartementet
- medverkade den 20 oktober 2016 med ett föredrag på temat "Lika värde och lika villkor" vid ett symposium om vårdprioriteringar och livskvalitet anordnat av Smer (Statens medicinsk-etiska råd)
- deltog den 27 oktober 2016 vid ett seminarium på temat "Vilken roll fyller Siun (Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten) i dagens samhälle?", seminariet hölls inom ramen för Siuns 40-årsjubileum
- deltog den 2 december 2016, tillsammans med *JO Cecilia Renfors* och *JO Stefan Holgersson*, i tryckfrihetsförordningens 250-årsjubileum som hölls i Sveriges riksdag
- föreläste den 2 februari 2017 om konstitutionell rätt och JO:s funktion vid Uppsala universitet
- deltog den 16 februari 2017, tillsammans med *JO Cecilia Renfors* och *JO Stefan Holgersson*, i Svea hovrätts jubileumsseminarier
- tog den 17 mars 2017, tillsammans med *byråchefen Dan Johansson* och *Opcat-enheten*, emot besök av den nationella psykiatrisamordnaren och hennes kansli
- deltog den 11 maj 2017 vid Uppsala universitets juridiska fakultets alumnidagar i en paneldebatt om juridik och moral
- tog den 1 juni 2017, tillsammans med *byråchefen Dan Johansson*, emot ett besök från Utredningen om regleringen av biobanker.

JO Lars Lindström

- föreläste den 23 november 2016 och den 20 april 2017 om JO för juridikstudenter vid Stockholms universitet.

JO Cecilia Renfors

- deltog den 7 juli 2016 i Migrationsverkets seminarium, arrangerat i samband med Almedalsveckan på Gotland, ”Åldersbedömning – nya riktlinjer, vetenskaplig grund och rättssäkerhet”
- deltog den 16 september 2016 i seminariet ”En gemensam visselblåsarfunktion i staten – ett effektivt skydd mot korruption?” anordnat av Statskontoret
- deltog den 11 november 2016, tillsammans med *föredragandena Lena Lindbäck* och *Johan Albin*, i ett informationsmöte om JO:s och JK:s verksamhet för blivande assessorer inom ramen för det s.k. Stockholmspaketet
- deltog den 20 februari 2017 i ett seminarium med temat ”Vad händer när rättsstaten krackelerar?”, anordnat av Stiftelsen Tryggare Sverige
- deltog den 27 april 2017, tillsammans med *föredragandena Per-Ola Cullin* och *Sigrid Malmström*, i ett informationsmöte om JO:s och JK:s verksamhet för blivande assessorer inom ramen för det s.k. Stockholmspaketet.

JO Stefan Holgersson

- informerade den 11 oktober 2016, tillsammans med *byråchefen Åsa Widmark*, socialutskottet om verksamheten inom tillsynsområdet.

Byråchefen Lina Forzelius

- deltog den 20 oktober 2016, tillsammans med *byråchefen Charlotte Håkansson* och *föredraganden Per-Ola Cullin*, i en konferens för länsstyrelsens chefsjurister och föreläste om JO:s arbete i allmänhet och om JO:s tillsyn över länsstyrelserna.

Byråchefen Stefan Nyman

- genomförde den 23 september 2016, tillsammans med *föredraganden Per-Ola Cullin*, en utbildning för åklagare i Stockholm
- tog den 24 november 2016, tillsammans med *informationsansvarige Anders Jansson* och *föredraganden Per-Ola Cullin*, emot ett studiebesök av ett antal förundersökningsledare vid Södermalmspolisen i Stockholm
- genomförde den 24 mars 2017, tillsammans med *föredraganden Per-Ola Cullin*, en utbildning för åklagare i Stockholm.

Byråchefen Carina Sjögren

- informerade den 13 oktober 2016 om överförmyndarväsendet vid ett sammanträde i civilutskottet.

Byråchefen Albert Johnson

- tog den 25 april 2017 emot ett besök av ett tjugotal juridikstudenter från Lunds universitet.

Informationsansvarige Anders Jansson

- tog den 6 oktober 2016, tillsammans med *föredraganden Solmaz Fadai Vikström*, emot ett studiebesök av Juridiska föreningen vid Umeå universitet
- tog den 3 november 2016 emot ett studiebesök från Franska skolan i Stockholm
- tog den 30 november 2016, tillsammans med *föredraganden Charlotte Svanström*, emot ett studiebesök av studenter på socionomprogrammet på Ersta Sköndal högskola
- tog den 22 mars 2017 emot ett studiebesök från Carlforsskas ekonomi- och handelsskola i Västerås
- höll den 11 april 2017 ett föredrag om JO för juridikstudenter vid Södertörns högskola
- tog den 9 maj 2017, tillsammans med *föredraganden Cecilia Melander*, emot ett studiebesök av notarier från Förvaltningsrätten i Stockholm
- höll den 23 maj 2017 ett föredrag om JO för fiskaler vid Kammarrätten i Göteborg.

BILAGA 5

Internationellt samarbete

1 Deltagande i internationella konferenser och seminarier, bilaterala besök m.m.

Konferenser och seminarier m.m.

- *JO Cecilia Renfors och internationella samordnaren Charlotte De Geer Fällman* deltog den 6–8 september 2016 i en konferens i Tirana på temat Challenges for Ombudsman Institutions with respect to mixed migratory flows, anordnad av bl.a. ombudsmannen i Albanien.
- *Kanslichefen Agneta Lundgren och internationella samordnaren Charlotte De Geer Fällman* deltog den 3–4 april 2017 i konferensen Human Rights Challenges in Europe 2: Populism, Regression of Rights and the Role of Ombudsman anordnad av den katalanska ombudsmannainstitutionen i Barcelona, Spanien.

International Ombudsman Institute (IOI)

- *ChefsJO Elisabeth Rynning, JO Cecilia Renfors och internationella samordnaren Charlotte De Geer Fällman* deltog den 12–19 november 2016 i International Ombudsman Institutes (IOI) världskonferens i Bangkok, anordnad av Ombudsmannen i Thailand och IOI.

Nordiska nätverk

- *JO Cecilia Renfors, JO Stefan Holgersson, kanslichefen Agneta Lundgren och internationella samordnaren Charlotte De Geer Fällman* deltog den 24–26 augusti 2016 i Nordiskt ombudsmannamöte på Bornholm, anordnat av Folketingets Ombudsmand i Danmark.
- *Kanslichefen Agneta Lundgren* tog den 4–5 maj 2017, tillsammans med *byråchefen Albert Johnson, administrativa direktören Yvonne Knutsen och informationsansvarige Anders Jansson*, emot kanslicheferna m.fl. från de nordiska ombudsmannaexpeditionerna. Vid mötet diskuterades administrativa frågor av gemensamt intresse.

Europeiska ombudsmannens nätverk (European Network of Ombudsmen)

- *ChefsJO Elisabeth Rynning, JO Cecilia Renfors och internationella samordnaren Charlotte De Geer Fällman* deltog den 19–20 juni 2017 i European Network of Ombudsmen Conference anordnad av Europaombudsmannen i Bryssel, Belgien.

Baltisk-nordiska ombudsmännens nätverk

- *ChefsJO Elisabeth Rynning, kanslichefen Agneta Lundgren och internationella samordnaren Charlotte De Geer Fällman* deltog den 4–5 oktober

2016 i Baltic-Nordic Ombudsmen meeting i Helsingfors, anordnat av Riksdagens Justitieombudsman i Finland.

Opcat

- *Enhetschefen Gunilla Bergerén* deltog den 13–14 oktober 2016 i Technical information meeting of NPM from the OSCE region i Wien, Österrike.
- *Föredraganden Lars Olsson* deltog den 16–17 november 2016 i konferensen The strengthening of the fundamental-rights based implementation of EU law in criminal matters through cooperation between the judiciary and NPMs i Wien, Österrike.
- *Föredraganden Lars Olsson* deltog den 6 december 2016 vid mötet Workshop on the setting up and implementing of Frontex individual complaints mechanism with Member States and Schengen Associated Countries i Bryssel, Belgien.
- Den 15 december 2016 tog *chefsJO Elisabeth Rynning* emot besök av ordföranden i FN:s Subcommittee on Prevention of Torture (SPT), Sir Malcolm Evans, och Sveriges kontaktperson i SPT, Ms. Margret Osterfeld. Vid besöket deltog *JO Lars Lindström, JO Cecilia Renfors, JO Stefan Holgersson, kanslichefen Agneta Lundgren, byråcheferna Jörgen Buhre, Dan Johansson, Stefan Nyman, Lina Forzelius, Carl-Gustaf Tryblom, Åsa Widmark, Charlotte Håkansson* och *Carina Sjögren* samt *enhetschefen Gunilla Bergerén* och *föredraganden Lars Olsson*.
- *ChefsJO Elisabeth Rynning, kanslichefen Agneta Lundgren* och *enhetschefen Gunilla Bergerén* besökte den 4 januari 2017 Sivilombudmannens NFM-enhet i Oslo, Norge.
- *Enhetschefen Gunilla Bergerén* och *föredragandena Ellen Ringqvist* och *Eva Fridén* deltog den 17–18 januari 2017 i Nordic NPM-meeting i Helsingfors, Finland.
- *Föredraganden Ellen Ringqvist* deltog den 21 februari 2017, på inbjudan av den danska ombudsmannen, som observatör i en return-flight.
- *Föredraganden Ellen Ringqvist* deltog den 4–5 april 2017 i Network of SPACE national correspondents and Network of national prison monitoring bodies i Strasbourg, Frankrike.

2 Flerdagsbesök hos JO för studier, information och diskussion

Den 21–22 september 2016 besöktes JO av en delegation från Ombudsmannainstitutionen i Montenegro inom ramen för ett projekt finansierat av Europarådet och EU. Delegationen var särskilt intresserad av JO:s tillsyn över domstolarna och tillsynen över institutioner där ungdomar hålls frihetsberövade. Från JO medverkade *byråchefen Carina Sjögren, internationella samordnaren Charlotte De Geer Fällman* och *föredragandena Karl Hägg, Lena Lindbäck, Lars Olsson* och *Veronica Widell Edlund*.

Den 6–8 december 2016 besöktes JO av en delegation från Justitiekanslerämbetet i Estland. Besöket var inriktat på JO:s tillsyn över Migrationsverkets förvar och situationen för ensamkommande barn. Från JO medverkade *byrå-*

cheferna Carl-Gustaf Tryblom och Lina Forzelius, internationella samordnaren Charlotte De Geer Fällman och föredragandena Ellen Ringqvist och Veronica Widell Edlund.

3 Endagsbesök hos JO för information och diskussion

Besök från Asien

- den 2 september 2016 av en sydkoreansk delegation bestående av juniora ledare på lokal nivå, anordnat av LOGODI, ett utbildningsinstitut under Inrikesministeriet i Sydkorea
- den 17 oktober 2016 av en sydkoreansk delegation från National Human Rights Commission of Korea
- den 31 mars 2017 av Armeniens ambassadör i Stockholm, Artak Apitonian
- den 3 april 2017 av en grupp revisorer från Sydkorea (Gyeonggi provincial office)
- den 24 maj 2017 av en kinesisk gästforskare som studerar den svenska offentlighetsprincipen.

Besök från Europa

- den 29 november 2016 av en delegation från Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights, anordnat av Svenska institutet och Sveriges ambassad i Kiev
- den 9 maj 2017 av en grupp människorättsförsvarare från Vitryssland, anordnat av Östgruppen för demokrati och mänskliga rättigheter
- den 14 juni 2017 av en grupp parlamentariker från Ukraina, med särskilt intresse för frågor om decentralisering och JO:s tillsyn över kommuner och regioner
- den 16 juni 2017 av en delegation från the Council of Ethics for Public Officials in Turkey och företrädare för regeringskansliet i Turkiet.

Besök från Amerika

- den 30 mars 2017 av en kubansk delegation från en juridisk organisation i Havanna (Asociación Jurídica Cubana).

BILAGA 6

Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän

Utfärdad den 13 november 1986, senast ändrad den 1 januari 2017 genom SFS 2016:1094.

Enligt riksdagens beslut föreskrivs följande.

Uppgifter

1 § Riksdagens ombudsmän är enligt 13 kap. 2 § riksdagsordningen fyra, en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän. Härutöver kan finnas en eller flera ställföreträdande ombudsmän.

Chefsjustitieombudsmannen och justitieombudsmännen har i den omfattning som anges i 2 § tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden.

2 § Under ombudsmännens tillsyn står

1. statliga och kommunala myndigheter,
2. tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter,
3. annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet,
4. tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk, när de för verkens räkning fullgör uppdrag i sådana aktiebolag där staten genom verken utövar ett bestämmande inflytande.

I fråga om befattningshavare vid försvarsmakten omfattar tillsynen dock endast befäl av lägst fänriks grad och dem som innehar motsvarande tjänsteställning.

Ombudsmännens tillsyn omfattar ej

1. riksdagens ledamöter,
2. riksdagsstyrelsen, Valprovningensnämnden, Riksdagens överklagandenämnd eller riksdagsdirektören,
3. riksbanksfullmäktige samt ledamöter av direktionen i Riksbanken utom såvitt avser deltagande i utövning av Riksbankens beslutanderätt enligt lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering,
4. regeringen eller statsråd,
5. justitiekanslern samt
6. ledamöter av beslutande kommunala församlingar.

Ombudsmännen står ej under tillsyn av varandra.

Med befattningshavare förstås i denna lag, om inte annat framgår av sammanhanget, person som står under ombudsmännens tillsyn.

3 § Ombudsmännen skall särskilt tillse att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttagit regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter ej träds för när i den offentliga verksamheten.

Vid tillsyn över kommunala myndigheter skall ombudsman beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas.

4 § Ombudsmännen ska verka för att brister i lagstiftningen avhjälps. Uppkommer under tillsynsverksamheten anledning att väcka fråga om en författningsändring eller någon annan åtgärd från statens sida, får en ombudsman göra framställning i ämnet till riksdagen enligt tilläggsbestämmelsen 9.17.5 till riksdagsordningen eller till regeringen.

En justitieombudsman ska samråda med chefsjustitieombudsmannen innan han eller hon gör framställning enligt första stycket.

5 § Ombudsmännens tillsyn bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar, som ombudsmännen finner påkallade.

Justitieombudsman skall samråda med chefsjustitieombudsmannen om inspektioner och andra undersökningar, som han avser att genomföra.

5 a § Ombudsmännen fullgör därutöver de uppgifter som ankommer på ett nationellt besöksorgan enligt det fakultativa protokollet den 18 december 2002 till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Lag (2011:340).

6 § Ombudsman avgör ärende genom beslut, vari han eller hon får uttala sig om huruvida åtgärd av myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. Ombudsman får även göra sådana uttalanden som avser att främja enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning.

Ombudsman får som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom eller henne i tjänsten eller uppdraget har begått annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott. Ger utredningen i ärende ombudsman anledning anta att sådan brottslig gärning begåtts, tillämpas vad som föreskrivs i lag om förundersökning, åtal och åtalsunderlåtelse samt om allmän åklagares befogenheter i övrigt i fråga om brott under allmänt åtal. I mål som har väckts vid tingsrätt bör talan fullföljas till Högsta domstolen endast om synnerliga skäl föranleder det.

Om befattningshavare genom att åsidosätta vad som åligger honom eller henne i tjänsten eller uppdraget gjort sig skyldig till fel, som kan beivras genom disciplinärt förfarande, får ombudsman göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd. Om det, när det gäller den som är legitimerad eller annars behörig att utöva yrke inom hälso- och sjukvården, tandvården, detaljhandeln med läkemedel eller inom djurens hälso- och sjukvård, finns skäl att besluta om återkallelse av legitimationen eller behörigheten, får ombudsman göra anmälan om detta till den som har befogenhet att besluta i frågan. Motsvarande anmälan får göras i fråga om begränsning av sådan legitimerad yrkesutövares behörighet, om denne har missbrukat sin behörighet på något annat sätt. Om det, när det gäller den som är legitimerad yrkesutövare inom hälso-

och sjukvården, tandvården, detaljhandeln med läkemedel eller djurens hälso- och sjukvård, finns skäl att föreskriva provotid, får ombudsman göra anmälan om detta till den som har befogenhet att besluta i frågan.

Anser ombudsman det vara påkallat att befattningshavare avskedas eller avstängs från sin tjänst på grund av brottslig gärning eller grov eller upprepad tjänsteförseelse, får han eller hon göra anmälan härom till den som har befogenhet att besluta om sådan åtgärd.

När ombudsman har gjort anmälan i ett sådant ärende som avses i tredje eller fjärde stycket ska han eller hon i ärendet få tillfälle att komplettera egen utredning och att yttra sig över utredning som har tillförts ärendet av någon annan samt att närvara, om muntligt förhör hålls. Vad som nu har sagts gäller dock inte ärenden om avstängning.

7 § Har myndighet meddelat beslut mot befattningshavare i ärende om tillämpningen av särskilda bestämmelser för tjänstemän i lag eller annan författning om disciplinansvar eller om avskedande eller avstängning från tjänsten på grund av brottslig gärning eller tjänsteförseelse, får ombudsman föra talan vid domstol om ändring i beslutet. Detsamma gäller i fråga om myndighets beslut i ärende om disciplinansvar mot den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen eller djurhälsopersonalen eller är krigsman eller disciplinansvarig enligt lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. samt i fråga om myndighets beslut i ärende om provotid eller sådan behörighetsfråga som avses i 6 § tredje stycket. Närmare bestämmelser om sådan talan meddelas i lag eller annan författning.

Har befattningshavare enligt vad därom är föreskrivet sökt ändring vid domstol i beslut som avses i första stycket och har beslutet tillkommit efter anmälan av ombudsman, företräder ombudsmannen det allmänna som befattningshavarens motpart i tvisten. Detsamma gäller, om ombudsmannen har sökt ändring i beslutet.

Vad i lag eller annan författning är föreskrivet om arbetsgivare ska i fråga om tvister som avses i denna paragraf äga motsvarande tillämpning på ombudsman. Bestämmelserna i 4 kap. 7 § och 5 kap. 1 § första stycket lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister ska dock ej tillämpas i fråga om tvist i vilken ombudsman för talan.

8 § Ombudsman bör ej ingripa mot lägre befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det inte finns särskilda skäl för ett ingripande.

9 § I regeringsformen finns föreskrifter om ombudsmans befogenhet att väcka åtal mot ledamot av Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen och väcka talan om skiljande eller avstängning av sådan ledamot från anställningen eller skyldighet för ledamot att genomgå läkarundersökning.

10 § En ombudsman är skyldig att väcka och utföra åtal som konstitutionsutskottet enligt 13 kap. 3 § regeringsformen har beslutat mot ett statsråd samt åtal som ett riksdagsutskott enligt vad som är föreskrivet har beslutat mot en befattningshavare hos riksdagen eller dess organ, dock inte åtal mot en annan ombudsman.

En ombudsman är även skyldig att biträda ett utskott med förundersökningen mot en sådan befattningshavare som nämns i första stycket.

11 § Ombudsmännen skall årligen senast den 15 november tillställa riksdagen en tryckt ämbetsberättelse avseende tiden den 1 juli närmast föregående år–den 30 juni innevarande år. Berättelsen skall innehålla redogörelse för de åtgärder som vidtagits med stöd av 4 § första stycket och 6 § andra–fjärde stycket och 7 § samt för andra viktigare beslut som ombudsmännen har meddelat. Berättelsen skall även uppta en översikt över verksamheten i övrigt.

Organisation

12 § Enligt 13 kap. 2 § riksdagsordningen är chefsjustitieombudsmannen administrativ chef och bestämmer inriktningen av verksamheten i stort. Chefsjustitieombudsmannen ansvarar inför riksdagen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att Riksdagens ombudsmän hushållar väl med statens medel.

Chefsjustitieombudsmannen ska, efter samråd med övriga ombudsmän, i arbetsordning meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och om ansvarsområden för var och en av ombudsmännen, besluta om verksamhetsplan för myndigheten samt besluta om årsredovisning och förslag till anslag på statens budget för Riksdagens ombudsmän.

Bestämmelser om internrevision och intern styrning och kontroll finns i lagen (2016:1091) om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter.

13 § För verksamheten skall finnas en expedition (ombudsmannaexpeditionen). Vid denna är anställda en kanslichef samt byråchefer och övriga tjänstemän enligt personalförteckning. I mån av behov och tillgång på medel får chefsjustitieombudsmannen anlita annan personal samt experter och sakkunniga. Chefsjustitieombudsmannen bestämmer om personalens tjänstgöring.

Kanslichefen skall under chefsjustitieombudsmannen leda arbetet inom ombudsmannaexpeditionen och i övrigt lämna ombudsmännen erforderligt biträde.

14 § För arbetet inom ombudsmannaexpeditionen meddelar chefsjustitieombudsmannen de råd och anvisningar som behövs utöver denna instruktion och vad som föreskrivs i arbetsordningen.

Chefsjustitieombudsmannen skall samråda med konstitutionsutskottet i organisationsfrågor av större vikt.

Innan justitieombudsman påkallar samråd med konstitutionsutskottet skall han ha samrått med chefsjustitieombudsmannen.

15 § Chefsjustitieombudsmannen får oberoende av vad som följer av arbetsordning genom särskilt beslut föreskriva att visst ärende eller grupp av ärenden ska hänskjutas till honom eller någon av de andra ombudsmännen.

Chefsjustitieombudsmannen får vidare i arbetsordning eller genom särskilt beslut bemyndiga

- tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidtaga åtgärd för ärendes beredande, samt
- kanslichef att besluta i administrativa frågor, dock ej om anställande av byråchef.

Chefsjustitieombudsmannen beslutar om ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring som ombudsman. Ställföreträdande ombudsman får tas i anspråk för tjänstgöring om någon ombudsman på grund av en längre tids sjukdom blir förhindrad att utöva sin tjänst eller det av annat särskilt skäl föreligger behov av ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring.

16 § När chefsjustitieombudsmannen har semester eller är hindrad att utöva sin tjänst skall den av de andra ombudsmännen som varit ombudsman längst tid tjänstgöra i hans ställe. Om två eller flera varit ombudsmän lika länge, har den äldste av dem företräde.

Om klagomål

17 § Klagomål bör anföras skriftligen. I klagoskriften bör anges den myndighet som klagomålet vänder sig mot, den åtgärd som klagomålet avser, tidpunkten för åtgärden samt klagandens namn och adress. Innehar klaganden handling, som är av betydelse för ärendets utredande och bedömning, 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 befäras 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 diaries, protokoll och registratur för den tid berättelsen avser lämnas till konstitutionsutskottet.

26 § Ombudsmannaexpeditionen skall hållas öppen för allmänheten under tid som chefsjustitieombudsmannen bestämmer.

27 § Expedition skall utfärdas utan avgift om det inte finns särskilda skäl att ta ut avgift.

Om avgift skall tas ut skall den bestämmas med ledning av de regler som gäller för statliga myndigheter i allmänhet.

Avgiftsbeslut får inte överklagas. Riksdagens ombudsmän får disponera avgiftsinkomsterna.

28 § Chefsjustitieombudsmannen tillsätter tjänster vid ombudsmannaexpeditionen och antar personal i övrigt, i den mån han inte enligt 15 § överlåter dessa uppgifter på kanslichefen.

29 § Om överklagande av beslut som gäller tjänstetillsättning eller eljest rör tjänsteman vid expeditionen, föreskrivs i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.

BILAGA 7

Arbetsordning för Riksdagens ombudsmän

Gällande fr.o.m. den 15 februari 2012.

Senast reviderad den 17 mars 2017. Ändringen gäller fr.o.m. den 1 april 2017.

Chefsjustitieombudsmannen fastställer med stöd av 12, 15 och 26 §§ lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (instruktionen) följande arbetsordning.

Organisation

Ombudsmännen

1 § Ombudsmännens tillsyn är uppdelad i fyra ansvarsområden. Vad som ingår i varje ansvarsområde framgår av en bilaga till denna arbetsordning.

Ansvarsområdena är fördelade enligt följande.

Ansvarsområde 1	Justitieombudsmannen Lars Lindström
Ansvarsområde 2	Chefsjustitieombudsmannen Elisabeth Rynning
Ansvarsområde 3	Justitieombudsmannen Stefan Holgersson
Ansvarsområde 4	Justitieombudsmannen Cecilia Renfors

Ombudsmännen tar inom sina respektive ansvarsområden de initiativ som de finner påkallade.

Av 5 § instruktionen framgår att justitieombudsmännen ska informera chefsjustitieombudsmannen om inspektioner och andra undersökningar som de avser att genomföra. Ombudsmännen samråder i övrigt när behov föreligger.

2 § Ett ärende som berör mer än ett ansvarsområde handläggs av den ombudsman till vars ansvarsområde ärendet huvudsakligen hör. I tveksamma fall bestämmer chefsjustitieombudsmannen vilken ombudsman som ska handlägga ärendet.

Har ärenden som tillhör olika ansvarsområden nära samband med varandra, bestämmer chefsjustitieombudsmannen vem som ska handlägga ärendena. Om en ombudsman på grund av jäv eller av annan anledning inte kan handlägga ett ärende som hör till hans eller hennes ansvarsområde, bestämmer chefsjustitieombudsmannen vem som ska överta ärendet.

Av 15 § första stycket instruktionen framgår att chefsjustitieombudsmannen, oberoende av vad som följer av arbetsordningen, får bestämma att ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden ska hänskjutas till honom eller henne eller till någon annan justitieombudsman.

3 § När chefsjustitieombudsmannen är förhindrad att utöva sin tjänst på grund av sjukdom, semester eller någon annan omständighet inträder i hans eller hennes ställe den justitieombudsman som anges i 16 § instruktionen.

Vid ledighet för en justitieombudsman förestås dennes ansvarsområde av chefsjustitieombudsmannen eller den justitieombudsman eller ställföreträdande justitieombudsman som chefsjustitieombudsmannen utser.

Ombudsmannaexpeditionen

4 § För beredning av klagomåls- och initiativärenden samt lagstiftningsremisser biträds ombudsmännen av en kanslichef och av tillsynsavdelningar bestående av byråchefer, områdesansvariga föredragande och föredragande. Vid varje tillsynsavdelning finns också ett ärendekansli.

För att fullgöra de uppgifter som ankommer på ett nationellt besöksorgan enligt det fakultativa protokollet den 18 december 2002 till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, biträds ombudsmännen av en särskild enhet, Opcat-enheten. Denna enhet består av en enhetschef och föredragande. I organisatoriskt hänseende tillhör enheten ansvarsområde 2.

Chefsjustitieombudsmannen biträds av en administrativ avdelning som består av en enhet för personal-, ekonomi-, lokal- och it-frågor, en enhet för registrering och arkiv samt en informationsansvarig och en internationell samordnare.

Enheten för personal-, ekonomi-, lokal- och it-frågor leds av den administrativa direktören. Till enheten hör personal för ekonomi- och personaladministration, expeditionsassistenter och lokalvårdare.

Enheten för registrering och arkiv leds av byråchefen med ansvar för registrering och arkiv. Till enheten hör huvudregistrator, registratorer och receptionist.

Bestämmelser för Opcat-enheten och vissa anställda*Opcat-enheten*

5 § Chefsjustitieombudsmannen beslutar i samråd med berörda justitieombudsmän om riktlinjer för Opcat-enhetens verksamhet och plan för inspektionsverksamheten. Enhetschefen eller annan tjänsteman får, på uppdrag av vederbörande ombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som avses i 6 § första stycket instruktionen.

Enhetschefen utövar den löpande arbetsledningen på enheten.

Kanslichefen

6 § Kanslichefen är chef för den administrativa avdelningen.

Kanslichefen ansvarar för

- att utveckla och kvalitetssäkra JO:s administration,
- strategisk planering samt samverkan med Riksdagsförvaltningen och andra myndigheter,

samt har ett övergripande ansvar för

- ekonomi-, personal- och lokalfrågor, liksom för frågor om it-stöd, intern och extern kommunikation och information samt registrering,
- myndighetens avtal och upphandlingar.

Kanslichefen utför särskilda utredningar efter beslut av chefsjustitieombudsmannen, bereder ärenden som tilldelas honom eller henne och biträder ombudsmännen i övrigt enligt chefsjustitieombudsmannens bestämmande.

Kanslichefen får i de ärenden som handläggs av honom eller henne besluta om remisser och annat utredningsförfarande. Kanslichefen får också på uppdrag av en ombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som avses i 6 § första stycket instruktionen.

När kanslichefen inte är i tjänst eller är på tjänsteresa ska en byråchef förordnas som vikarierande kanslichef.

Byråcheferna

7 § Byråcheferna fördelar var och en inom sitt sakområde ärendena på föredragande samt bereder egna ärenden. Vid tilldelningen av ärenden ska hänsyn tas till de olika föredragandenas särskilda kunskaper och erfarenheter. En jämn arbetsfördelning mellan föredragandena ska eftersträvas. I den mån områdesansvarig föredragande finns inom ett sakområde bör denne handlägga ärenden av större vikt inom området.

Byråcheferna får besluta om remisser och annat utredningsförfarande och handlägga frågor rörande efterskrifter i avgjorda ärenden. Byråcheferna får även på uppdrag av vederbörande ombudsman verkställa inspektion och efter särskilt beslut av vederbörande ombudsman fatta beslut i ärenden som väckts genom klagomål i enlighet med vad som framgår av 22 § instruktionen.

Byråcheferna ska – förutom att bereda egna ärenden – se till att ärendena blir handlagda på ett tillfredsställande sätt och med den skyndsamhet som krävs. En byråchef bör medverka i handläggningen av ärenden som är av större vikt. Byråcheferna ska också bistå Opcat-enheten i dess verksamhet.

En byråchef på varje tillsynsavdelning har de administrativa uppgifter som chefsjustitieombudsmannen bestämmer.

Föredragande och områdesansvariga föredragande

8 § Föredragandena får i de ärenden de tilldelats hämta in underhandsupplysningar, infordra de handlingar som kan finnas rörande saken samt överlämna handlingar till klaganden för yttrande. De får även, efter särskilt bemyndigande av vederbörande ombudsman, handlägga frågor rörande efterskrifter i avgjorda ärenden.

Områdesansvariga föredragande får därutöver efter särskilt bemyndigande av vederbörande ombudsman besluta om remisser och annat utredningsförfarande samt på uppdrag av vederbörande ombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som åsyftas i 6 § första stycket instruktionen.

Beslut och protokoll m.m.

9 § En ombudsmans slutliga beslut ska undertecknas av ombudsmannen och ingå i registratoret. En kopia av beslutet ska tillföras akten i ärendet. Motsvarande gäller när ett slutligt beslut fattas med stöd av bemyndigande enligt 22 § femte stycket instruktionen.

En kopia av beslutet ska sändas till klaganden och, i förekommande fall, till myndigheter och tjänstemän som yttrat sig i ärendet eller som beslutet särskilt rör. En ombudsman får bestämma att beslutet ska tillkännages på annat sätt eller att beslutet inte behöver sändas till klaganden.

Utgående expeditioner av beslut som inte avser ärendets avslutande undertecknas av den som fattat beslutet eller av annan på uppdrag av den beslutande.

Vad som nu sagts gäller i tillämpliga delar även för inspektionsprotokoll.

Allmänna handlingar m.m.

10 § Personalen på registratorsexpeditionen biträder med utlämnande av handlingar till myndigheter, massmedier och allmänhet samt lämnar på begäran uppgifter ur registratur, protokoll, ärendehanteringssystem och övriga inom expeditionen tillgängliga handlingar.

11 § Fråga om utlämnande av allmän handling avgörs på myndighetens vägnar av den justitieombudsman till vars ansvarsområde ärendet hör, eller av chefsjustitieombudsmannen.

Byråchefen med ansvar för registratur och arkiv ansvarar för sekretessprövning när handlingar i avslutade ärenden begärs utlämnade (jfr 6 kap. 3 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]).

Säkerhets- och beredskapsfrågor

12 § Säkerhets- och beredskapsfrågor handläggs under chefsjustitieombudsmannen av en befattningshavare inom ombudsmannaexpeditionen med särskilt uppdrag att vara säkerhetsansvarig. I frågor av större vikt samråder den säkerhetsansvarige med kanslichefen.

Öppethållande, expeditionstider m.m.

13 § Ombudsmännen tar emot besök av allmänheten efter överenskommelse i varje särskilt fall.

Registratorsexpeditionen ska hållas öppen för allmänheten helgfri måndag–fredag kl. 9.00–12.00 och kl. 13.00–15.00, om inte annat bestäms i särskilt fall.

Ombudsmannaexpeditionens telefontider är kl. 9.00–11.30 och kl. 13.00–15.00 helgfri måndag–fredag, om inte annat bestäms i särskilt fall.

Inskränkningar i öppethållandet och i telefontiden ska ges till känna på lämpligt sätt och bör tillkännages minst en vecka i förväg.

Övrigt

14 § Arbetsuppgifterna för vissa anställda framgår vidare av särskilda befattnings- och arbetsbeskrivningar.

I dokumentet Regler för rätten att besluta i ekonomi- och personaladministrativa frågor hos Riksdagens ombudsmän – JO (besluts- och delegationsordning) regleras annan delegerad beslutsrätt.

Bilaga

Ansvarsområde 1

Allmänna domstolar; Arbetsdomstolen; arrendenämnder och hyresnämnder; Domstolsverket.

Allmänna förvaltningsdomstolar.

Rättshjälpsmyndigheten och Rättshjälpsnämnden; Brottsoffermyndigheten; Lagrådet; Datainspektionen; nådeärenden hos Justitiedepartementet; övriga till Justitiedepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Förmynderskapsärenden (bl.a. överförmyndare och överförmyndarnämnder).

Kronofogdemyndigheten.

Plan- och byggnadsväsendet; lantmäteri- och kartväsendet.

Kommunikationsväsendet (affärsverken; vägar, trafik, körkort, fordonsregistrering, färdtjänst, bilprovning).

Inkomstskatt, mervärdesskatt; skattekontroll, dock inte Skatteverkets enheter för brottsutredning enligt lagen om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar; uppbörd.

Punktskatter; vägtrafikskatt och trängselskatt; expeditionsavgifter; folkbokföring (inklusive namnärenden); övriga till Finansdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Miljö- och hälsoskydd; Naturvårdsverket; Kemikalieinspektionen; övriga till Miljö- och energidepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde. Jord- och skogsbruk; jordförvärv; rennärning;

Sametinget; djurskydd; jakt, fiske; veterinärväsendet; livsmedelskontroll.

Ansvarsområde 2

Försvarmakten samt övriga till Förvarsdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde; Fortifikationsverket.

Kriminalvården, övervakningsnämnder.

Hälsa- och sjukvård samt tandvård och läkemedelsfrågor; rättsmedicinska undersökningsväsendet och rättspsykiatriska undersökningsväsendet; smittskydd.

Offentlig upphandling; konsumentskydd, marknadsföring, pris- och konkurrensförhållanden inom näringslivet; ärenden rörande aktiebolag och handelsbolag, firmaskydd, handelsregister, patent, varumärken och mönster; övriga till Näringsdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte

tillhör annat ansvarsområde. Statskontoret; Ekonomistyrningsverket; Kammarkollegiet; Statens överklagandenämnd; Statens skaderegleringsnämnd; Arbetsgivarverket; Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor; Statens fastighetsverk; Statens tjänstepensionsverk, Statens tjänstepensions- och grupplivnämnd; Finansinspektionen, Bokföringsnämnden, Revisorsinspektionen, Fastighetsmäklarinspektionen; Konjunkturinstitutet; Statistiska centralbyrån; Statens ansvarsnämnd. Diskrimineringsombudsmannen; Nämnden mot diskriminering, Elsäkerhetsverket, Energimarknadsinspektionen, Energimyndigheten, Svenska kraftnät.

Klagomål utanför JO:s kompetensområde; skrifter med oklara yrkanden. Opcat-enheten.

Ansvarsområde 3

Tillämpningen av socialtjänstlagen, lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) samt lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM).

Tillämpningen av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Barnombudsmannen.

Socialförsäkringar (sjuk-, föräldra- och arbetsskadeförsäkring; bostadsbidrag och andra inkomstprövade förmåner; barnbidrag; underhållsstöd m.m.); Inspektionen för socialförsäkringen; Pensionsmyndigheten.

Övriga till Socialdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Arbetsförmedlingen; Arbetsmiljöverket; arbetslöshetsförsäkring; övriga till

Arbetsmarknadsdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Skolväsendet; universitets- och högskoleväsendet (inklusive Sveriges lantbruksuniversitet); studiestöd; Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor; övriga till Utbildningsdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Ansvarsområde 4

Allmänna åklagare; Ekobrottsmyndigheten; Skatteverkets enheter för brottsutredning enligt lagen om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar.

Polisväsendet; Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

Tullväsendet.

Statens kulturråd; Riksantikvarieämbetet; Riksarkivet; museer och bibliotek;

Myndigheten för press, radio och tv; kommunala musikskolor; övriga till Kulturdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Icke specialreglerad kommunalförvaltning.

Utlänningsärenden, dock inte mål vid migrationsdomstolar; medborgarskapsärenden; ärenden rörande invandrades integration.

Räddningstjänst; ordningslagens tillämpning; lotterier och spel, serverings-tillstånd, bilskrotning.

Övriga vid länsstyrelser handlagda ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Bostadsväsendet (bostadsförsörjning, bostadsanpassningsbidrag samt bostadsbidrag utanför socialförsäkringssystemets ram); Boverket.

Begravningsväsendet; statsbidrag till trossamfund.

Utrikesförvaltningen; Sida; Kommerskollegium; Svenska institutet; övriga till Utrikesdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Riksdagsförvaltningen; Riksbanken, Riksrevisionen; allmänna val. Till Statsrådsberedningen och myndigheter därunder hörande ärenden, som inte ska fördelas på de ansvarsområden där de från saklig synpunkt hör hemma.

Övriga ärenden som inte är hänförliga till något av ansvarsområdena 1–3.

Kommittéväsendet, personalärenden, ärenden angående tryckfrihet, yttrandefrihet, offentlighet och sekretess samt lagstiftningsremisser fördelas på de ansvarsområden där de från saklig synpunkt hör hemma.

BILAGA 8

Personalorganisation

Lundgren, Agneta *kanslichef*

Tillsynsavdelningarna

Byråchefer

Buhre, Jörgen

Forzelius, Lina (t.o.m. den 30 april 2017)

Håkansson, Charlotte

Johansson, Dan

Nyman, Stefan

Sjögren, Carina

Svensson, Anneli (tf. byråchef fr.o.m. den 1 april 2017)

Tryblom, Carl-Gustaf

Wagermark, Maria (fr.o.m. den 1 mars 2017)

Widmark, Åsa

Områdesansvariga föredragande

Blylod, Beatrice

Melander, Cecilia

Pallvik Fransson, Annika (fr.o.m. den 27 mars 2017)

von Sivers, Lia (t.o.m. den 31 augusti 2016)

Skerfving, Moa

Svensson, Anneli

Ulfsdotter Klang, Maria (t.o.m. den 21 augusti 2016)

Föredragande

Albihn, Johan *hovrättsassessor*

Arpegård, Madeleine *hovrättsassessor*

Collin, Marie-Louise *hovrättsassessor*

Cullin, Per-Ola *hovrättsassessor*

Edholm, Anna *kammarrättsassessor*

Edlund, Karolina *hovrättsassessor*

Eklund Rimsten, Charlotte *hovrättsassessor*

Fadai Vikström, Solmaz *hovrättsassessor*

Hansson, Sofia *kammarrättsassessor*

Hellström, Caroline *hovrättsassessor*

Hjalmarsson, Malin *hovrättsassessor*

Hubendick, Nina *hovrättsfiskal*
 Hägg, Karl *hovrättsassessor*
 Häggmark Elmér, Sophia *kammarrättsassessor*
 Jonshammar, Ola *hovrättsassessor*
 Kullman, Ulrika *kammarrättsassessor*
 Lidman, Peter *hovrättsassessor*
 Lidö, Helen *kammarrättsassessor*
 Lindbäck, Lena *hovrättsassessor*
 Lundgren, Sandra *hovrättsassessor*
 Malmgren, Maria *kammarrättsassessor*
 Malmqvist, Carl-Johan *hovrättsassessor*
 Malmström, Sigrid *hovrättsassessor*
 Morin, Agnes *hovrättsassessor*
 Mäkinen Nordquist, Jenni *kammarrättsassessor*
 Nordholm, Frida *kammarrättsassessor*
 Norling, Eva *kammarrättsassessor*
 Olsson, Ida *hovrättsassessor*
 Pallvik Fransson, Annika *kammarrättsassessor*
 Persson, Therese *hovrättsassessor*
 Ruthström, Elin *kammarrättsassessor*
 Svanström, Charlotte *hovrättsassessor*
 Säfwe, Evelina *hovrättsassessor*
 Ulfsdotter Klang, Maria *hovrättsassessor*
 Wiberg, Lisa *kammarrättsassessor*
 Widell Edlund, Veronica *hovrättsassessor*
 Winqvist, Ann-Sofie *hovrättsassessor*
 Wännström, Emma *kammarrättsassessor*

Notarier

Sundqvist, Nanna
 Rosblom, Madelen

Sekreterare

Andersson, Daniel
 Chressman, Gunilla *chefssekreterare*
 Ekman, Kerstin
 Fältström, Anneliese
 Karlsson, Therese

Paananen, Andreas

Piironen, Arja

Wallin, Ann Kristin

Opcat-enheten

Bergerén, Gunilla *enhetschef*

Fridén, Eva *kammarrättsassessor*

Fransson, Johanna *jurist*

Gerle, Mårten *medicinsk expert*

Olsson, Lars *jurist*

Ringqvist, Ellen *jurist*

Törnvall, Simon *jurist*

Sjöblom, Elisabeth *f.d. poliskommissarie*

Administrativa avdelningen

Enheten för personal-, ekonomi-, lokal- och it-frågor

Knutsen, Yvonne *administrativ direktör*

Bekele, Alemayehu *expeditionsassistent*

Mårtensson, Lars-Olof *it-expert*

Nishikawa, Busrin *expeditionsassistent*

Thunborg, Louise *ekonomi- och personalhandläggare*

Vestergaard, Sunee *lokalvårdare*

Enheten för registratur och arkiv

Johnson, Albert *byråchef*

Karlén, Peter *sekreterare/systemförvaltare*

Kihlberg, Reili *registrator*

Magnusson, Sofia *registrator*

Pettersson, Agneta *huvudregistrator*

Strömberg, Jesper *registrator och webbredaktör*

Svensson, Helena *registrator*

Internationell samordnare

De Geer Fällman, Charlotte

Informationsansvarig

Jansson, Anders

Sekreterare

Wilhelmsson, Maria

BILAGA 9

SAKREGISTER

till

justitieombudsmännens ämbetsberättelse
2015/16–2017/18

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1967–1975/76 finns fogat som bilaga 3 (s. 557) till ämbetsberättelsen 1975/76 och har även tryckts separat. I ingressen till detta register har lämnats upplysningar om register till tidigare ämbetsberättelser.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1976/77–1988/89 finns fogat som bilaga 4 (s. 437) till ämbetsberättelsen 1988/89.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1989/90–1993/94 finns fogat som bilaga 4 (s. 534) till ämbetsberättelsen 1993/94.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1994/95–1998/99 finns fogat som bilaga 4 (s. 564) till ämbetsberättelsen 1998/99.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1999/2000–2003/04 finns fogat som bilaga 4 (s. 470) till ämbetsberättelsen 2003/04.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 2004/05–2008/09 finns fogat som bilaga 9 (s. 598) till ämbetsberättelsen 2008/09.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 2009/10–2014/15 finns fogat som bilaga 9 (s. 710) till ämbetsberättelsen 2014/15.

Allmänna handlingar*fråga om handling är allmän eller inte*

- socialtjänsten gjorde videoinspelningar inom ramen för en beviljad insats. Frågor om inspelningarnas rättsliga status och om möjligheten att gallra materialet 16/17:340
- fotografier och filmer som tas respektive spelas in inom ramen för en förskoleverksamhet kan ofta anses upprättade i tryckfrihetsförordningens mening redan i samband med att de tas respektive spelas in 17/18:193

fråga om sekretess för uppgifter

- kritik mot Trafikverket som efter att ha fått en begäran om utlämnande av uppgifter kontaktade polisen, vilket ledde till att uppgifterna kom att omfattas av s.k. förundersökningssekretess och därför inte kunde lämnas ut 15/16:679
- uttalanden om möjligheten för Kriminalvården att sekretessbelägga uppgifter i myndighetens beslut 16/17:321

fråga om utlämnande av allmän handling eller uppgifter därur

- allvarlig kritik mot en barn- och ungdomspsykiatrisk mottagning för att man inte tog ställning till en begäran om utlämnande av en patientjournal utan överlämnade handlingarna till socialtjänsten för prövning av saken 15/16:628
- kritik mot Kommunstyrelsen i Kalmar kommun för ett beslut om att inte handlägga framställningar om handlingsutlämnande från en viss person 15/16:653
- kritik mot Regeringskansliet, Utrikesdepartementet som i flera fall inte uppfyllt grundlagens krav på att allmänna handlingar ska lämnas ut skyndsamt 15/16:665
- kritik mot en tjänsteman i Kriminalvården för att inte genast ha påbörjat ett utlämnande av allmänna handlingar 16/17:316
- en anstalt har handlagt en begäran om kopior av allmänna handlingar långsamt 16/17:321
- överförmyndaren får inte överlåta till kommunens ombud att besvara en begäran om utlämnande av allmänna handlingar m.m. 16/17:351
- en socialnämnds handläggning av en begäran om utlämnande av allmänna handlingar sedan kammarrätten återförvisat målet för ny prövning 17/18:184
- fotografier och filmer som tas respektive spelas in inom ramen för en forskoleverksamhet kan ofta anses upprättade i tryckfrihetsförordningens mening redan i samband med att de tas respektive spelas in 17/18:193
- frågan om i vilken utsträckning förvaltningslagen är tillämplig i ett verkställighetsärende 17/18:512

sökandens rätt till anonymitet

- genom att vidarebefordra viss mejlkorrespondens till en enskilds arbetsgivare agerade en rektor i strid med kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen. Åtgärden var även olämplig med hänsyn till anonymitetsskyddet i tryckfrihetsförordningen då den innebar att uppgiften om att den enskilde begärt ut vissa handlingar fördes vidare 17/18:491

diarieföring

- anmälan mot Fastighetsmäklarinspektionen om myndighetens diarieföring 15/16:317
- tjänstemän vid Sjöfartsverket och Näringsdepartementet har använt sina privata e-postadresser och underlåtit att diarieföra allmänna handlingar 17/18:197

gallring

- uttalanden i frågan om säkerhetskopior borde ha bevarats under den tid en rättslig prövning av frågan om handlingsutlämnande pågick 16/17:312

- socialtjänsten gjorde videoinspelningar inom ramen för en beviljad insats. Frågor om inspelningarnas rättsliga status och om möjligheten att gallra materialet 16/17:340
- gallring av handlingar innan tiden för ett överklagande av rätten att få del av handlingarna har löpt ut eller ett sådant överklagande blivit slutligt prövat 17/18:178

övriga frågor

- det var olämpligt av en rådman att under ett pågående familjemål skicka en handling som en part hade lämnat in i målet till Polismyndigheten 17/18:66

Allmänna val

- kritik mot en valnämnd för brister vid genomförandet av de allmänna valen 2014 16/17:677

Anmälan/anmälningsskyldighet

- kritik mot en miljönämnd för underlåtenhet att åtalsanmäla misstanke om brott enligt miljöbalken 15/16:552
- fråga om en stadsdelsnämnd borde ha gjort en polisanmälan angående misstanke om att anställda hos privata hemtjänstutförare begått brott mot en person som erhöll hemtjänstinsatsen genom nämndens försorg 17/18:408

Anonymitet

- anmälan om Försvarets materielverks beslut att inrätta en s.k. visselblåsarfunktion 15/16:288
- kritik mot en socialförvaltning för hanteringen av ett önskemål om anonymitet i en orosanmälan till socialtjänsten 15/16:639

Anstånd

- skäligt rådrum för yttrande över en revisionspromemoria 17/18:306

Ansökan

- fråga om en enskild hade ansökt om försörjningsstöd 17/18:432

Avgift

- uttalanden om den otydliga utformningen av ett föreläggande att betala s.k. tilläggsavgift i ett mål som överlämnats till Kalmar tingsrätt från Kronofogdemyndigheten 15/16:76
- ett landsting har lämnat missvisande information till allmänheten om möjligheten att betala patientavgifter med kontanter 16/17:102

- ett landsting har i kallelser till det första tandvårdsbesöket angett att ett uteblivet besök debiteras patienten trots att avgift inte kan tas ut då det inte är fråga om ett avtalat besök 17/18:104
- en kommunal nämnd tog ut en avgift för en demonstration utan rättsligt stöd 17/18:557

Avsaknad av lagstöd/felaktig rättstillämpning

- allvarlig kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt som utan stöd i lag har beslutat om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation 15/16:62
- kritik mot en domare vid Norrköpings tingsrätt för att tingsrätten dömt en person för en gärning som han inte var åtalad för 15/16:68
- kritik mot Kalmar tingsrätt och mot två av tingsrättens domare i ett mål om vårdnad om barn m.m. för lång handläggningstid, för avsaknad av tidsplan, för bristfällig uppföljning av en utsedd medlares arbete och för att flera fattade beslut saknat stöd i lag 15/16:86
- kritik mot dåvarande Polismyndigheten i Östergötlands län som utan rättsligt stöd fotograferat och genomfört en identitetskontroll av en kvinna och hennes dotter i deras bostad 15/16:122
- kritik mot dåvarande Polismyndigheten i Stockholms län för hanteringen av ett hävt beslag 15/16:165
- kritik mot en tjänsteman i Kriminalvården, anstalten Skänninge, för att misstänkt narkotika som hittats i anstalten bytts ut mot bakpulver; även kritik mot anstalten för att inte ha polisanmält fyndet av den misstänkta narkotikan 15/16:226
- kritik mot en socialnämnd för att utan rättsligt stöd ha frånsagt sig sitt ansvar som assistansanordnare 15/16:478
- fråga om bl.a. beslutsordningen i ärenden om omedelbart omhändertagande av djur 15/16:556
- underlåtenhet att komplettera utredningen i ett vårdnadsmål med uppgifter som framkommit efter huvudförhandlingen m.m. 16/17:49
- tre anstalter har vidtagit åtgärder som saknar lagstöd med postförsändelser till intagna 16/17:280
- allvarlig kritik mot Kriminalvården för att inte ha utformat rutiner för kontroll av att grunden för ett frihetsberövande består 16/17:286
- en vårdnadshavare motsatte sig en reglering av umgänget med hennes barn som vårdades med stöd av LVU. Socialförvaltningen har inte haft rätt att begränsa umgänget utan att det först hade fattats ett beslut enligt 14 § LVU 16/17:564
- en kommun har inte ansetts behörig att genomföra en lex Sarah-utredning avseende ett assistansbolag eller att förelägga bolaget att inkomma med en handlingsplan 16/17:583
- uttalanden om Polismyndighetens möjligheter att vidta tvångsåtgärder vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut enligt 12 kap. 14 § utlänningslagen 16/17:619
- uttalanden om Polismyndighetens möjlighet att genomföra besök med en förvarstagen på hans hemlandsambassad 16/17:626

- uttalanden om Polismyndighetens möjlighet att tillgripa våld för att genomföra ett besök med en förvarstagen på hans hemlandsambassad 16/17:633
- en överförmyndarnämnd fick inte beordra en förvaltare att utföra en viss åtgärd inom ramen för förvaltaruppdraget 16/17:653
- tvångsvården av en patient upphörde automatiskt på grund av att sjukhuset missat att bevaka tidsfristen enligt 7 § LPT. Under den tid som patienten rättsligt sett var intagen för frivillig psykiatrisk vård hölls han avskild utan lagstöd under åtta timmar 17/18:113
- felaktig handläggning av ärenden om flyttning av två bilar 17/18:117
- bristfälliga beslut om placering av intagna i avskildhet på en kriminalvårdsanstalt 17/18:121
- undersökning av intagnas munhålor efter intag av läkemedel på en kriminalvårdsanstalt 17/18:144
- två personer har omhändertagits för berusning utan att det fanns grund för det 17/18:224
- en polis får inte låta sig styras av sina personliga uppfattningar utan ska utgå från de rättsliga förutsättningar som gäller när han eller hon ingriper mot den som är berusad 17/18:231
- om den som anträffas berusad i en bostad väljer att lämna bostaden för att tala med polis som kommit till platsen finns det normalt inte förutsättningar att omhänderta personen för berusning 17/18:239
- det måste finnas stöd i gällande regler för att polisen ska kunna omhänderta, makulera eller förstöra en avliden persons pass 17/18:263
- uttalanden om förutsättningarna för Polismyndigheten att omhänderta egendom som påträffas i polisens verksamhet och att därefter underrätta Kronofogdemyndigheten med stöd av den s.k. generalklausulen i offentlighets- och sekretesslagen – I 17/18:271
- Försäkringskassan har begärt in utredningsmaterial från en bank utan att ha haft stöd för det 17/18:312
- två beslut om huruvida det förelegat förutsättningar för att besluta om omedelbart omhändertagande av ensamkommande barn 17/18:449 och 17/18:454
- en kommunal nämnd har utan rättslig grund fattat beslut om att lägga ner utredningar om insatser enligt LSS i stället för att pröva en ansökan i sak 17/18:468
- en kommunal nämnd tog ut en avgift för en demonstration utan rättsligt stöd 17/18:557

Avvisning

- allvarlig kritik mot Migrationsverket för bristande anvisningar till polismyndigheten i ett verkställighetsärende 15/16:367
- granskning av Polismyndighetens handläggning av verkställighetsärenden 17/18:533

Barn/ungdom

Domstol

- tingsrätternas fördelning av ungdomsbrottmål 16/17:71
- utformningen av domskälen i mål om vårdnad om barn m.m. stod i strid med omedelbarhetsprincipen i 17 kap. 2 § rättegångsbalken 17/18:61
- utformningen av skälen i ett interimistiskt beslut i ett vårdnads mål stod i strid med kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen 17/18:70
- bland annat långsam handläggning av ett interimistiskt yrkande om överflyttande av vårdnaden om ett barn enligt 6 kap. 8 a § andra stycket föräldrabalken 17/18:82
- överförmyndarnämnden ska göra en självständig bedömning av ett ensamkommande barns ålder vid prövningen av om ett godmanskap för barnet ska upphöra 17/18:547

Kriminalvård

- kritik mot Kriminalvården, häktet Sollentuna, för brister i dokumentationsplikten m.m. 15/16:231

Polis, åklagare och tull

- uttalanden om bl.a. rätten till försvarare vid förhör med en misstänkt som är under 18 år 16/17:400
- kritik mot dels polisen för dröjsmål med att anmäla ett gripande av en 15-åring till åklagare, dels två åklagare för att 15-åringen anhölls och att anhållandet inte hävdades tidigare än som skedde 16/17:427

Skolan

- kritik mot en tidigare rektor vid en lågstadieskola för att skolan upprättat en överenskommelse om bl.a. en pappas umgänge med sitt barn i skolan 15/16:590
- gymnasieskolor har agerat i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen när de nekat ett politiskt ungdomsförbund tillträde till skolorna. Även generella uttalanden om politiska partiers medverkan i skolans samhällsinformation 16/17:610
- en rektor har agerat i strid med förbudet mot spridningshinder i 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen genom att inte tillåta en elev att dela ut flygblad på skolan och genom att uttala att han skulle förhandsgranska information som elever ville dela ut 16/17:615
- ett förbud för elever att använda den svenska flaggan på skolan innebar en otillåten inskränkning av elevernas yttrandefrihet då förbudet inte var motiverat av ordningsskäl 17/18:480
- beslut om tillträdesförbud till en skola ska fattas av huvudmannen genom den ansvariga nämnden. Beslutanderätten kan delegeras till rektor 17/18:484

- kritik mot en skolkurator som under en pågående vårdnadstvist höll stöd-samtal med den ena föräldern och följde med samma förälder på ett möte vid socialförvaltningen 17/18:494
- kritik mot en lärare som under en pågående vårdnadstvist i ett mejl till en av vårdnadshavarna uttalade sig om den andra vårdnadshavaren på ett sätt som inte var neutralt 17/18:498

Socialtjänst

- kritik mot en socialförvaltning för att bl.a. ha gjort ett besök på en kvinnas arbetsplats under förhandsbedömningen av en anmälan om oro för hennes barn 15/16:377
- allvarlig kritik mot en stadsdelsnämnd för flera brister i handläggningen av ett barnärende 15/16:382
- kritik mot en socialförvaltning för genomförandet av ett oanmält hembesök hos en förälder i samband med att den andra föräldern skulle hämta ett gemensamt barn 15/16:388
- kritik mot en socialnämnd för att en förälder inte hade erbjudits tillfälle att delta i en barnavårdsutredning 15/16:392
- kritik mot en socialnämnd för att nämnden hade beslutat att omplacera 16-åriga ensamkommande barn utan att barnen hade hörts i ärendet 15/16:399
- fråga bl.a. om en tjänsteman bör delta i handläggningen av ett ärende om han eller hon är s.k. vän på Facebook med någon av parterna i ett ärende 15/16:412
- fråga om Statens institutionsstyrelses (SiS) skyldighet att anvisa plats vid särskilda ungdomshem 15/16:428
- allvarlig kritik mot en socialnämnd bl.a. för att nämnden hade ”verkställt” en domstols beslut om vårdnad genom ett omedelbart omhändertagande enligt LVU 15/16:442
- fråga om socialnämnden vid omplacering av ett barn som vårdas enligt LVU ska fatta ett formellt placeringsbeslut redan när barnet påbörjar in-skolning i ett nytt familjehem 15/16:452
- kritik mot en handläggare vid en socialförvaltning för att hon vid genom-förandet av en s.k. vårdnadsutredning agerat på ett sådant sätt att det funnits fog för att ifrågasätta hennes opartiskhet 15/16:456
- kritik mot en socialförvaltning för hur genomförda samarbetsamtal har re-dovisats till tingsrätten 15/16:469
- fråga om socialnämndens skyldighet att utreda gifta ensamkommande barns behov av skydd eller stöd 16/17:484
- fråga om lämpligheten i att nämndens handläggare under en s.k. barna-vårdsutredning samtalar med barn i skolan 16/17:506
- fråga bl.a. om socialnämndens handläggare inom ramen för en s.k. barna-vårdsutredning har haft rätt att besöka barnets förskola för att observera barnet utan vårdnadshavarnas samtycke 16/17:514
- fråga om socialnämndens rätt att samtala med barn utan vårdnadshavarnas samtycke under en s.k. förhandsbedömning 16/17:519

- inom ramen för en vårdnadsutredning skulle barnet höras. Fråga om handläggaren kunde neka barnet att göra en ljudinspelning av samtalet 16/17:523
- en s.k. familjehemsutredning har ansetts ha sådana brister att den inte borde ha legat till grund för en bedömning av familjehemmets lämplighet. Fråga även om nämnden hade brustit i att uppmärksamma och utreda barnets situation i familjehemmet 16/17:527
- kritik mot en tjänsteman inom socialtjänsten för att han verkställde en dom om vård enligt LVU trots att domen inte fick verkställas innan den hade vunnit laga kraft 16/17:536
- en 17-årig pojke placerades på en låsbar enhet vid ett särskilt ungdomshem; fråga om hemmets skyldighet att före placeringen klarlägga om pojken var omhändertagen på någon sådan grund som anges i 3 § LVU 16/17:543
- fråga om en socialnämnd kunde besluta om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU innefattande krav på drogtest 16/17:548
- en yngling, som vårdades vid ett särskilt ungdomshem, hade avskilts efter ett ”upplopp”. Avskiljningen borde ha avbrutits tidigare än vad som blev fallet 16/17:552
- en 17-årig pojke med hemvist i Rumänien vårdades med stöd av LVU; fråga om förutsättningarna för att begära handräckning enligt 43 § LVU för att föra pojken till Arlanda för vidare transport till Rumänien 16/17:558
- en vårdnadshavare motsatte sig en reglering av umgänget med hennes barn som vårdades med stöd av LVU. Socialförvaltningen har inte haft rätt att begränsa umgänget utan att det först hade fattats ett beslut enligt 14 § LVU 16/17:564
- Socialtjänsten har på begäran från gränspolisen lämnat ut adress- och kontaktuppgifter till ett antal namngivna personer med utvisningsbeslut. Den sekretessbrytande bestämmelsen i 17 kap. 1 § utlänningslagen har inte ansetts lämna utrymme för socialtjänsten att göra egna bedömningar av barnets bästa i det enskilda fallet 17/18:190
- en undersökning av några socialtjänsters handläggning av ärenden som rör ensamkommande barn 17/18:332
- två beslut om hemflyttning av ensamkommande barn som var placerade i en annan kommun än anvisningskommunen; fråga bl.a. om barnen borde ha fått komma till tals före socialnämndens beslut 17/18:384 och 17/18:392
- fråga om ett placeringsbeslut som nämndens ordförande har fattat med stöd av 11 § tredje stycket LVU kan jämföras med ett sådant beslut om vård som avses i 6 kap. 6 § första stycket SoL 17/18:418
- en ung person vårdades vid en låsbar enhet vid ett särskilt ungdomshem trots att förvaltningsrätten hade förordnat att han inte längre skulle vara omhändertagen på en sådan grund som anges i 3 § LVU; fråga bl.a. om någon tjänsteman vid socialnämndens förvaltning hade gjort sig skyldig till tjänstefel 17/18:435
- fyra romska barn vårdades med stöd av LVU; fråga om socialnämnden hade gett barnen tillräckligt stöd för att de skulle kunna behålla kontakten med sitt kulturella ursprung 17/18:444

- två beslut om huruvida det förelegat förutsättningar för att besluta om omedelbart omhändertagande av ensamkommande barn 17/18:449 och 17/18:454
- uppföljning av platssituationen vid Statens institutionsstyrelsens särskilda ungdomshem och LVM-hem 17/18:458
- en familjerättssekreterare som skulle höras som vittne i en vårdnadstvist talade med barnet före domstolens huvudförhandling; fråga om hon före förhandlingen borde ha informerat båda vårdnadshavarna om vad som hade kommit fram vid samtalet 17/18:463

Övrigt

- kritik mot Migrationsverket som utan att ha haft fog för det beslutade om en asylsökandes ålder innan beslut i asylärendet fattades 15/16:361
- kritik mot Migrationsverket för att ha tagit ställning till en asylsökandes ålder innan det slutliga beslutet i ärendet fattades 16/17:643
- ett landsting har i kallelser till det första tandvårdsbesöket angett att ett uteblivet besök debiteras patienten trots att avgift inte kan tas ut då det inte är fråga om ett avtalat besök 17/18:104
- uttalanden om hur en påstådd förälder som agerar som ställföreträdare för ett barn bör behandlas i processuellt hänseende i ett ärende om uppehållstillstånd på grund av anknytning 17/18:503

Behörighet/befogenhet

- uttalanden om en lista som används vid fördelningen av uppdrag som målsägandebiträde och som särskild företrädare för barn vid Malmö tingsrätt; även uttalande om domstolssekreterares behörighet att förordna sådana och lagmannens ställningstagande till en begärd överklagandehänvisning 15/16:50
- uttalanden om Migrationsverkets förteckning över offentliga biträden som är uppsatta för uppföljning m.m. 15/16:345
- en kommun har inte ansetts behörig att genomföra en lex Sarah-utredning avseende ett assistansbolag eller att förelägga bolaget att inkomma med en handlingsplan 16/17:583
- uttalanden om tingsnotariers behörighet att handlägga brottmål där 34 kap. brottsbalken ska tillämpas 17/18:75
- beslut om tillträdesförbud till en skola ska fattas av huvudmannen genom den ansvariga nämnden. Beslutanderätten kan delegeras till rektor 17/18:484

Bemötande

- kritik mot Kriminalvården, anstalten Salberga, för att intagna som velat hålla gudstjänst hänvisats till en bostadsavdelning m.m. 15/16:279

- en tjänsteman vid en rättspsykiatrisk klinik kritiseras för bemötandet vid ett telefonsamtal med en enskild. Genom sitt agerande bröt tjänstemannen mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen 16/17:139
- behandlingen av en intagen i kriminalvårdsanstalt i samband med urinprovstagning 17/18:141
- bemötandet i e-postkorrespondens med en enskild stred mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen 17/18:180
- den som av säkerhetsskäl inte får behålla sina kläder i en polisarrest bör normalt erbjudas en filt eller något liknande 17/18:244
- den som är frihetsberövad ska även under natten normalt ha möjlighet att besöka en toalett 17/18:248

Beslut

Motivering av beslut

- kritik mot Kriminalvården, anstalten Hinseberg och Region Mitt, för att vissa uppgifter om en enskilds personliga förhållanden redovisats i beslut om särskild permission och placering i avskildhet 15/16:186
- kritik mot Fastighets arbetslöshetskassa för bl.a. bristande beslutsmotivering 15/16:311
- allvarlig kritik mot Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för bl.a. bristfälliga motiveringar av två beslut i ett tillsynsärende 15/16:507
- Pensionsmyndigheten kritiseras för brister i motiveringen av ett beslut om bostadstillägg 15/16:547
- kritik mot Överförmyndarnämnden i Lunds kommun för bristande motivering av ett beslut om entledigande av en god man och för ett svårbegripligt föreläggande till den gode mannen 15/16:596
- kritik mot Överförmyndarnämnden i Västerås stad för bristande motivering av ett beslut om att entlediga en god man 15/16:601
- kritik mot Arbetsförmedlingen som bl.a. brustit i sin motiveringsskyldighet i ett ärende om återkallelse av en anvisning till en arbetsmarknadsutbildning 16/17:42
- granskning av hur beslut att meddela kontaktförbud motiverats 16/17:459
- bristfälliga beslut om placering av intagna i avskildhet på en kriminalvårdsanstalt 17/18:121

Utformning av beslut

- kritik mot Kriminalvården, anstalten Hinseberg, för dels handläggningen av ett ärende om placering i avskildhet, dels att en intagens verkställighetsplan inte följts upp inom den föreskrivna tiden 15/16:180
- initiativärende. Kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för att man fattat beslut om att bältesläggning och avskiljande ”ska gälla i max 72 timmar” 15/16:488
- kritik mot en byggnadsnämnd för utformningen av ett villkor i ett förhandsbesked enligt den äldre plan- och bygglagen 15/16:577

- brister i utformningen av Kriminalvårdens beslut om omprövning av placeringen av intagna på säkerhetsavdelning 16/17:260
- utformningen av skälen i ett interimistiskt beslut i ett vårdnads mål stod i strid med kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen 17/18:70

Övrigt

- kritik mot en rådmän vid Skaraborgs tingsrätt för att han i ett ärende om adoption inte lät de biologiska föräldrarna yttra sig och för att han inte upplyste om konsekvenserna av adoptionen 15/16:47
- kritik mot Svea hovrätt för att inte ha meddelat prövningstillstånd i ett mål om äktenskapsskillnad och för att inte ha uppfattat överklagandet som ett yrkande om hänvisning till rätt tingsrätt enligt 10 kap. 20 § första stycket rättegångsbalken 15/16:66
- kritik mot Kalmar tingsrätt och mot två av tingsrättens domare i ett mål om vårdnad om barn m.m. för lång handläggningstid, för avsaknad av tidsplan, för bristfällig uppföljning av en utsedd medlares arbete och för att flera fattade beslut saknat stöd i lag 15/16:86
- kritik mot ordföranden och en annan ledamot i en utbildningsnämnd för att de justerat protokollet från ett nämndsammanträde trots att en beslutspunkt hade formulerats om 15/16:582
- fråga om när beslutstidpunkten infaller och vad som är beslutsdokument i ärenden om aktivitets- och sjukersättning hos Försäkringskassan 17/18:322
- överförmyndarnämnden ska göra en självständig bedömning av ett ensamkommande barns ålder vid prövningen av om ett godmanskap för barnet ska upphöra 17/18:547
- uttalanden om lämpligheten av rutiner i anställningsärenden som innebär att sökandena informeras om det beslut som fattats först sedan överklagandetiden löpt ut 17/18:578

Besök

- kritik mot en socialförvaltning för att bl.a. ha gjort ett besök på en kvinnas arbetsplats under förhandsbedömningen av en anmälan om oro för hennes barn 15/16:377
- kritik mot en socialförvaltning för genomförandet av ett oanmält hembesök hos en förälder i samband med att den andra föräldern skulle hämta ett gemensamt barn 15/16:388
- Kriminalvårdens möjligheter att genomföra ytliga kroppsbesiktningar av besökare till intagna 16/17:277
- en miljönämnd skulle ha underrättat fastighetsägaren inför ett besök på fastigheten 16/17:307
- ett landsting har i kallelser till det första tandvårdsbesöket angett att ett uteblivet besök debiteras patienten trots att avgift inte kan tas ut då det inte är fråga om ett avtalat besök 17/18:104

- beslut om tillträdesförbud till en skola ska fattas av huvudmannen genom den ansvariga nämnden. Beslutanderätten kan delegeras till rektor 17/18:484

Bild- och ljudupptagning

- när en patient begär att få göra en ljudinspelning av ett samtal med en läkare bör utgångspunkten vara att det ska vara tillåtet när patienten själv deltar i samtalet 16/17:107
- socialtjänsten gjorde videoinspelningar inom ramen för en beviljad insats. Frågor om inspelningarnas rättsliga status och om möjligheten att gallra materialet 16/17:340
- inom ramen för en vårdnadsutredning skulle barnet höras. Fråga om handläggaren kunde neka barnet att göra en ljudinspelning av samtalet 16/17:523
- fotografier och filmer som tas respektive spelas in inom ramen för en förskoleverksamhet kan ofta anses upprättade i tryckfrihetsförordningens mening redan i samband med att de tas respektive spelas in 17/18:193

Delegation/ansvarsfördelning

- allvarlig kritik mot en landstingskommunal nämnd för att ett beslut att lägga ned en barnmorskemottagning har fattats i strid med nämndens delegationsordning 15/16:501
- tingsrätternas fördelning av ungdomsbrottmål 16/17:71
- en överförmyndarnämnd fick inte beordra en förvaltare att utföra en viss åtgärd inom ramen för förvaltaruppdraget 16/17:653
- uttalanden om tingsnotariers behörighet att handlägga brottmål där 34 kap. brottsbalken ska tillämpas 17/18:75
- beslut om tillträdesförbud till en skola ska fattas av huvudmannen genom den ansvariga nämnden. Beslutanderätten kan delegeras till rektor 17/18:484

Delgivning

- felaktig handläggning av ärenden om flyttning av två bilar 17/18:117
- kommunala nämnder har möjlighet att välja antingen ombudet eller huvudmannen som delgivningsmottagare men bör som huvudregel välja ombudet 17/18:473

Dokumentation

- ett sjukhus har dröjt med att vidarebefordra handlingar som förvaltningsrätten faxat till en patient som vårdades på sjukhuset med stöd av LPT 16/17:142
- Kriminalvården har brustit i dokumentationen av en muntlig s.k. orosanmälan 16/17:183

- kritik mot en anstalt för brister i dokumentation av frågor kring s.k. ankomstsamtal, bristande information om besök och otillräcklig möjlighet för intagna att genomföra bevakade besök 16/17:191
- Kriminalvårdens möjligheter att genomföra ytliga kroppsbesiktningar av besökare till intagna 16/17:277
- allvarlig kritik mot Kriminalvården för att inte ha utformat rutiner för kontroll av att grunden för ett frihetsberövande består 16/17:286
- Försäkringskassan har avslagit en ansökan om aktivitetsersättning utan föregående kommunikering av uppgifter från en försäkringsmedicinsk rådgivare 16/17:479
- granskning av Polismyndighetens handläggning av verkställighetsärenden 17/18:533
- avsaknad av dokumentation av avtal har lett till begränsningar i insynen i och kontrollen av kommunal verksamhet 17/18:552

Dom/domskäl

- kritik mot en domare vid Norrköpings tingsrätt för att tingsrätten dömt en person för en gärning som han inte var åtalad för 15/16:68
- kritik mot en rådmän vid Blekinge tingsrätt för den bristfälliga utformningen av en tredsdom 15/16:79
- bristfällig utformning av domskälen i en brottmålsdom 16/17:64
- bristfällig utformning av domskälen i en brottmålsdom 16/17:66
- utformningen av domskälen i mål om vårdnad om barn m.m. stod i strid med omedelbarhetsprincipen i 17 kap. 2 § rättegångsbalken 17/18:61

Domstolsprövning, rätten till

- en patient som gavs öppen rättspsykiatrisk vård lämnade ett urinprov som var positivt vid ett snabbtest. Fråga bl.a. om huruvida hans rörelsefrihet inskränktes i samband med inläggning och vistelse vid psykiatrisk klinik i avvaktan på verifieringen av testresultatet 16/17:110
- en socialnämnds handläggning av en begäran om utlämnande av allmänna handlingar sedan kammarrätten återförvisat målet för ny prövning 17/18:184

Drogtest

- en patient som gavs öppen rättspsykiatrisk vård lämnade ett urinprov som var positivt vid ett snabbtest. Fråga bl.a. om huruvida hans rörelsefrihet inskränktes i samband med inläggning och vistelse vid psykiatrisk klinik i avvaktan på verifieringen av testresultatet 16/17:110
- fråga om socialnämnden kan ställa krav på urinprov som villkor för ekonomiskt bistånd 16/17:497
- fråga om en socialnämnd har kunnat besluta om obligatoriska urinprov på ett s.k. stödboende 16/17:500

- fråga om en socialnämnd kunde besluta om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU innefattande krav på drogtest 16/17:548

Expediering

- kritik mot Förvaltningsrätten i Uppsala för den bristfälliga handläggningen i samband med expedieringen av ett beslut i ett mål om omedelbart omhändertagande enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall, vilket lett till att den intagne var frihetsberövad 15 timmar för länge 15/16:303

Frihetsberövande

- kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län för att polisen i strid mot proportionalitetsprincipen gripit personer som misstänktes för en förseelse som endast kan medföra penningböter 15/16:99
- kritik mot bl.a. två polismän vid Polismyndigheten i Västra Götaland för beslut om gripande och hämtning till förhör 15/16:107
- Kriminalvårdens, häktet Borås, agerande i samband med att en kvinnlig intagen skiljts från sitt spädbarn i samband med ett frihetsberövande 15/16:197
- kritik mot Kriminalvården, anstalten Skogome, för att inte ha fullgjort myndighetens underrättelseskylldighet till målsäganden enligt 35 § fängelseförordningen 15/16:244
- kritik mot Kriminalvården, anstalten Fosie, för brister i handläggningen av begäran om utevistelser m.m. 15/16:249
- kritik mot Förvaltningsrätten i Uppsala för den bristfälliga handläggningen i samband med expedieringen av ett beslut i ett mål om omedelbart omhändertagande enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall, vilket lett till att den intagne var frihetsberövad 15 timmar för länge 15/16:303
- en patient som gavs öppen rättspsykiatrisk vård lämnade ett urinprov som var positivt vid ett snabbtest. Fråga bl.a. om huruvida hans rörelsefrihet inskränktes i samband med inläggning och vistelse vid psykiatrisk klinik i avvaktan på verifieringen av testresultatet 16/17:110
- intagna i häkte har nekats att ringa s.k. ankomstsamtal 16/17:213
- kritik mot dels polisen för dröjsmål med att anmäla ett gripande av en 15-åring till åklagare, dels två åklagare för att 15-åringen anhölls och att anhållandet inte hävdades tidigare än som skedde 16/17:427
- en 17-årig pojke placerades på en läsbar enhet vid ett särskilt ungdomshem; fråga om hemmets skyldighet att före placeringen klarlägga om pojken var omhändertagen på någon sådan grund som anges i 3 § LVU 16/17:543
- fråga om ett LVM-hem hade varit för passivt när det gällde att förhindra intagna att olovligen lämna hemmet 16/17:571
- den som av säkerhetsskäl inte får behålla sina kläder i en polisarrest bör normalt erbjudas en filt eller något liknande 17/18:244
- den som är frihetsberövad ska även under natten normalt ha möjlighet att besöka en toalett 17/18:248

- en person som utvisats togs felaktigt i förvar innan tidsfristen för frivillig avresa hade löpt ut 17/18:524

Fullmakt

- frågor om en god mans möjligheter att genom fullmakt låta någon annan företräda huvudmannen 16/17:596

Förhör

- kritik mot bl.a. två polismän vid Polismyndigheten i Västra Götaland för beslut om gripande och hämtning till förhör 15/16:107
- om en misstänkt har en försvarare som har rätt att närvara vid förhör ska polisen alltid underrätta försvararen om att förhör ska hållas 16/17:393
- uttalanden om bl.a. rätten till försvarare vid förhör med en misstänkt som är under 18 år 16/17:400
- uttalanden om bl.a. rätten till tillgång till försvarare vid förhör om misstankar om allvarlig brottslighet 16/17:414

Förundersökning

- kritik mot bl.a. två polismän vid Polismyndigheten i Västra Götaland för beslut om gripande och hämtning till förhör 15/16:107
- anmälan mot dåvarande Polismyndigheten i Dalarnas län för att en sekretessmarkerad uppgift om målsägandens namn togs in i förundersökningsprotokollet 16/17:387
- kritik mot en f.d. åklagare för att känsliga uppgifter från en mobiltelefon-tömning delgavs den misstänkte trots att de saknade betydelse för brottsutredningen 16/17:439
- uttalanden om bl.a. hur frågor om samtycke till att hämta in anteckningar ur patientjournaler bör hanteras under en förundersökning 17/18:286
- fotografier som använts vid en fotokonfrontation ska tas med i förundersökningsprotokollet om de är av betydelse för utredningen 17/18:296

Förvar

- uttalanden om förvarstider i ärenden om handräckning enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall 16/17:378
- uttalanden om Polismyndighetens möjlighet att genomföra besök med en förvarstagen på hans hemlandsambassad 16/17:626
- uttalanden om Polismyndighetens möjlighet att tillgripa våld för att genomföra ett besök med en förvarstagen på hans hemlandsambassad 16/17:633
- en person som utvisats togs felaktigt i förvar innan tidsfristen för frivillig avresa hade löpt ut 17/18:524

God man/förvaltare

- Försäkringskassan kritiseras för att ha nekat ett ombud att få ut uppgifter ur sin huvudmans ärende med motiveringen att huvudmannen hade god man 15/16:541
- kritik mot Överförmyndarnämnden i Lunds kommun för bristande motivering av ett beslut om entledigande av en god man och för ett svårbegripligt föreläggande till den gode mannen 15/16:596
- kritik mot Överförmyndarnämnden i Västerås stad för bristande motivering av ett beslut om att entlediga en god man 15/16:601
- frågor om en god mans möjligheter att genom fullmakt låta någon annan företräda huvudmannen 16/17:596
- en överförmyndarnämnd fick inte beordra en förvaltare att utföra en viss åtgärd inom ramen för förvaltaruppdraget 16/17:653
- överförmyndarnämnden ska göra en självständig bedömning av ett ensamkommande barns ålder vid prövningen av om ett godmanskap för barnet ska upphöra 17/18:547

Grundläggande fri- och rättigheter

- allvarlig kritik mot dåvarande Polismyndigheten i Skåne för bristerna vid behandlingen av personuppgifter inom myndighetens kriminalunderrättelseverksamhet 15/16:126
- fråga om de rättsliga förutsättningarna för att i ett hyreskontrakt för boende på ett korttidsboende föra in klausuler som gav personalen rätt att bl.a. undersöka den boendes rum 15/16:417
- kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för generella ordningsregler om dator- och tv-spel 15/16:498
- kritik mot en enhetschef inom hemtjänsten för att hon uttryckt sig på ett sätt som inte varit förenligt med det s.k. repressalieförbudet i tryckfrihetsförordningen 15/16:642
- ifrågasatt inskränkning av yttrandefriheten för en professor vid ett universitet som på sin fritid på den s.k. mikrobloggen Twitter uttryckt sig nedsättande om en namngiven person 15/16:648
- en patient som gavs öppen rättspsykiatrisk vård lämnade ett urinprov som var positivt vid ett snabbtest. Fråga bl.a. om huruvida hans rörelsefrihet inskränktes i samband med inläggning och vistelse vid psykiatrisk klinik i avvaktan på verifieringen av testresultatet 16/17:110
- fråga om socialnämnden kan ställa krav på urinprov som villkor för ekonomiskt bistånd 16/17:497
- fråga om en socialnämnd kunde besluta om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU innefattande krav på drogtest 16/17:548
- fråga om en socialnämnd har kunnat besluta om obligatoriska urinprov på ett s.k. stödboende 16/17:500
- en rektor har agerat i strid med förbudet mot spridningshinder i 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen genom att inte tillåta en elev att dela ut flygblad

- på skolan och genom att uttala att han skulle förhandsgranska information som elever ville dela ut 16/17:615
- tvångsvården av en patient upphörde automatiskt på grund av att sjukhuset missat att bevaka tidsfristen enligt 7 § LPT. Under den tid som patienten rättsligt sett var intagen för frivillig psykiatrisk vård hölls han avskild utan lagstöd under åtta timmar 17/18:113
 - ett förbud för elever att använda den svenska flaggan på skolan innebar en otillåten inskränkning av elevernas yttrandefrihet då förbudet inte var motiverat av ordningsskäl 17/18:480

Hembesök

- kritik mot en socialförvaltning för genomförandet av ett oanmält hembesök hos en förälder i samband med att den andra föräldern skulle hämta ett gemensamt barn 15/16:388
- det var olämpligt av Kronofogdemyndigheten att genomföra en visning av en bostadsrättslägenhet när bostadsrättshavaren satt i köket iklädd endast en blöja 17/18:152
- fråga om en tjänsteman borde ha genomfört ett oanmält hembesök inom ramen för ett ärende om hemtjänst 17/18:427

Information

- uttalanden om den otydliga utformningen av ett föreläggande att betala s.k. tilläggsavgift i ett mål som överlämnats till Kalmar tingsrätt från Kronofogdemyndigheten 15/16:76
- kritik mot en socialnämnd för utformningen av ett brev i ett faderskapsärende 15/16:472
- kritik mot Överförmyndarnämnden i Lunds kommun för bristande motivering av ett beslut om entledigande av en god man och för ett svårbegripligt föreläggande till den gode mannen 15/16:596
- ett landsting har lämnat missvisande information till allmänheten om möjligheten att betala patientavgifter med kontanter 16/17:102
- beslut i två fall som rör att sjukhus har underlåtit att fatta beslut enligt 24 § LVM om att hindra en patient som tvångsvårdades enligt LVM från att lämna sjukhuset 16/17:125
- Kriminalvården har brustit i dokumentationen av en muntlig s.k. orosanmälan 16/17:183
- kritik mot en anstalt för brister i dokumentation av frågor kring s.k. ankomstsamtal, bristande information om besök och otillräcklig möjlighet för intagna att genomföra bevakade besök 16/17:191
- intagna i häkte har nekats att ringa s.k. ankomstsamtal 16/17:213
- Arbetsförmedlingen har meddelat en arbetssökande att han riskerade sanktioner utan att det fanns grund för det 17/18:42
- uttalanden om kravet att aktivitetsrapporterna för personer med vissa typer av funktionshinder 17/18:48

- uttalanden om hur en domstol bör hantera information om en advokat som är uppsatt på tingsrättens förordnandelistor över bl.a. offentliga försvarare när den ska pröva advokatens lämplighet enligt 21 kap. 5 § rättegångsbalken 17/18:90
- felaktig handläggning av ärenden om flyttning av två bilar 17/18:117
- en familjerättssekreterare som skulle höras som vittne i en vårdnadstvist talade med barnet före domstolens huvudförhandling; fråga om hon före förhandlingen borde ha informerat båda vårdnadshavarna om vad som hade kommit fram vid samtalet 17/18:463
- ett universitet lämnade i en undervisningsplan missvisande information om att en begäran om omprövning skulle framställas inom en viss tidsfrist. Texten i undervisningsplanen gav också intryck av att begreppet omprövning endast användes för situationer som avsåg rättelse 17/18:477
- uttalanden om lämpligheten av rutiner i anställningsärenden som innebär att sökandena informeras om det beslut som fattats först sedan överklagandetiden löpt ut 17/18:578

Integritet

- allvarlig kritik mot dåvarande Polismyndigheten i Skåne för bristerna vid behandlingen av personuppgifter inom myndighetens kriminalunderrättelseverksamhet 15/16:126
- kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län för hur en kroppsbesiktning genomfördes; uttalanden om hänsynsprincipen vid urinprovstagning 15/16:154
- kritik mot Kriminalvården, anstalten Salberga, för att intagna som velat hålla gudstjänst hänvisats till en bostadsavdelning m.m. 15/16:279
- kritik mot en socialförvaltning för att bl.a. ha gjort ett besök på en kvinnas arbetsplats under förhandsbedömningen av en anmälan om oro för hennes barn 15/16:377
- fråga om socialförvaltningen under utredningen av ett ärende om försörjningsstöd på eget initiativ får söka information om sökandens förhållanden på internet 15/16:403
- fråga om de rättsliga förutsättningarna för att i ett hyreskontrakt för boende på ett korttidsboende föra in klausuler som gav personalen rätt att bl.a. undersöka den boendes rum 15/16:417
- utformningen av en brottmålsdom 16/17:69
- kritik mot en polisman bl.a. för att han i ett inlägg på polisens konto på Facebook har lämnat alltför detaljerad information om ett ingripande mot en enskild 16/17:360
- kritik mot en närpolischef för att han lämnat sekretessbelagda uppgifter om att en person var misstänkt för brott till en utbildningsförvaltning och en skola 16/17:373
- fråga om lämpligheten i att nämndens handläggare under en s.k. barnavårdsutredning samtalar med barn i skolan 16/17:506

- fråga bl.a. om socialnämndens handläggare inom ramen för en s.k. barnavårdsutredning har haft rätt att besöka barnets förskola för att observera barnet utan vårdnadshavarnas samtycke 16/17:514
- utformningen av en blankett för samtycke till utredningsåtgärder vid läkemedelsassisterad behandling mot opiatberoende 17/18:99
- det var olämpligt av Kronofogdemyndigheten att genomföra en visning av en bostadsrättslägenhet när bostadsrättshavaren satt i köket iklädd endast en blöja 17/18:152
- uttalanden om bl.a. hur frågor om samtycke till att hämta in anteckningar ur patientjournaler bör hanteras under en förundersökning 17/18:286
- Försäkringskassan har under utredningen av ett ärende om försäkringstillhörighet begärt in dels utredningsmaterial från en bank utan att ha haft stöd för det, dels uppgifter för tid som inte omfattades av utredningen 17/18:312
- en socialförvaltning har nekat en äldre kvinna på ett vårdboende att ringa videosamtal på sin surfplatta i boendets gemensamma utrymmen 17/18:401
- fråga om en tjänsteman borde ha genomfört ett oanmält hembesök inom ramen för ett ärende om hemtjänst 17/18:427

Interimistiskt beslut

- kommuner saknar möjlighet att fatta interimistiska beslut i LSS-ärenden 16/17:590
- utformningen av skälen i ett interimistiskt beslut i ett vårdnads mål stod i strid med kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen 17/18:70
- bland annat långsam handläggning av ett interimistiskt yrkande om överflyttande av vårdnaden om ett barn enligt 6 kap. 8 a § andra stycket föräldrabalken 17/18:82

Internetpublicering

- handlingar som innehöll sekretesskänsliga uppgifter publicerades på en kommuns webbplats. Den maskning av uppgifter som hade gjorts var inte gjord med tillräcklig omsorg 16/17:347
- kritik mot en polisman bl.a. för att han i ett inlägg på polisens konto på Facebook har lämnat alltför detaljerad information om ett ingripande mot en enskild 16/17:360
- uttalanden om ett inlägg på polisens konto på Facebook, där en polisman bl.a. gett uttryck för sina personliga åsikter och reflektioner 16/17:367

Jäv

- fråga bl.a. om en tjänsteman bör delta i handläggningen av ett ärende om han eller hon är s.k. vän på Facebook med någon av parterna i ett ärende 15/16:412
- fråga om bl.a. kontakter på Facebook har medfört att en handläggare vid Inspektionen för vård och omsorg (IVO) varit jävig vid handläggningen av ett tillsyns ärende 15/16:526

- underlåtenhet att pröva en invändning om jäv hos beslutsmyndigheten 16/17:87
- en polis bör normalt inte låta sig fotograferas tillsammans med en av de inblandade i ett pågående tjänsteärende 17/18:265

Kommunicering

- kritik mot en socialnämnd för att nämnden hade beslutat att omplacera 16-åriga ensamkommande barn utan att barnen hade hörts i ärendet 15/16:399
- handläggningen av ett ärende om återkrav av ekonomiskt bistånd; fråga om ärendet innefattade myndighetsutövning och om den enskilde därför enligt 17 § förvaltningslagen borde ha beretts tillfälle att yttra sig innan nämnden beslutade om att kräva återbetalning 15/16:423
- kritik mot Arbetsförmedlingen som bl.a. brustit i sin kommunikeringskyldighet i ett ärende om återkallelse av en anvisning till en arbetsmarknadsutbildning 16/17:42
- underlåtenhet att komplettera utredningen i ett vårdnadsmål med uppgifter som framkommit efter huvudförhandlingen m.m. 16/17:49
- Försäkringskassan har avslagit en ansökan om aktivitetersättning utan föregående kommunikering av uppgifter från en försäkringsmedicinsk rådgivare 16/17:479
- för korta svarstider för skolhuvudmannen i ett anmälningsärende hos Skolinspektionen 16/17:601
- uttalanden om kravet att aktivitetsrapporterna för personer med vissa typer av funktionshinder 17/18:48
- Arbetsförmedlingen har dröjt med att besvara en fråga om aktivitetsrapportering och med att registrera en adressuppgift vilket medfört att myndigheten inte har uppfyllt sin kommunikerings- och underrättelseskyldighet 17/18:55
- uttalanden om hur en domstol bör hantera information om en advokat som är uppsatt på tingsrättens förordnandelistor över bl.a. offentliga försvarare när den ska pröva advokatens lämplighet enligt 21 kap. 5 § rättegångsbalken 17/18:90
- skäligt rådrom för yttrande över en revisionspromemoria 17/18:306
- uttalanden om hur en påstådd förälder som agerar som ställföreträdare för ett barn bör behandlas i processuellt hänseende i ett ärende om uppehållstillstånd på grund av anknytning 17/18:503

Långsam handläggning

- allvarlig kritik mot en rådman vid Skaraborgs tingsrätt för underlåten handläggning av fyra tvistemål under längre tid samt kritik mot lagmannen för underlåtenhet att agera för att få målen handlagda och avgjorda 15/16:57
- allvarlig kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt i ett mål om vårdnad om barn m.m. för den långa handläggningstiden, för avsaknad av tidsplan och för bristfällig processledning 15/16:83

- kritik mot Kalmar tingsrätt och mot två av tingsrättens domare i ett mål om vårdnad om barn m.m. för lång handläggningstid, för avsaknad av tidsplan, för bristfällig uppföljning av en utsedd medlares arbete och för att flera fattade beslut saknat stöd i lag 15/16:86
- uttalanden om handläggningstiderna hos Statens kriminaltekniska laboratorium 15/16:144
- kritik mot Kriminalvården, anstalten Hinseberg, för dels handläggningen av ett ärende om placering i avskildhet, dels att en intagens verkställighetsplan inte följts upp inom den föreskrivna tiden 15/16:180
- allvarlig kritik mot Kriminalvården för omfattande brister i en kriminalvårdsanstalts ärendehandläggning 15/16:271
- kritik mot en domare vid Förvaltningsrätten i Göteborg för långsam handläggning av ett mål om tillämpning av fängelselagen (2010:610) 15/16:306
- kritik mot Fastighets arbetslöshetskassa för bl.a. långsam handläggning 15/16:311
- kritik mot Migrationsverket för långa handläggningstider i tillståndsärenden 15/16:326
- fråga om en kommun kunde avvakta med att pröva en ansökan om personlig assistans därför att Försäkringskassan ännu inte hade tagit ställning till en framställning om assistansersättning 15/16:475
- Försäkringskassans handläggningstider i ärenden med utlandsanknytning 15/16:535
- tidsfristerna enligt 9 kap. 27 § plan- och bygglagen (2010:900) för handläggning av ansökningar om bl.a. bygglov får inte överskridas oavsett sökandens samtycke 15/16:561
- allvarlig kritik mot en byggnadsnämnd som upprepade gånger återremitterat ett ärende om bygglov för vindkraftverk till förvaltningen i stället för att slutligt avgöra ärendet 15/16:565
- långsam handläggning av ett mål om vårdnad om barn m.m. och bristfällig utformning av ett beslut om vilandeförklaring 16/17:56
- långsam handläggning av ett mål enligt namnlagen 16/17:90
- långsam handläggning i en anstalt av ett ärende om omhändertagna tillhörigheter 16/17:167
- felaktig utbetalning till en målsägande och dröjsmål med återbetalningen till den tilltalade 16/17:301
- en anstalt har handlagt en begäran om kopior av allmänna handlingar långsamt 16/17:321
- Överförmyndaren får inte överlåta till kommunens ombud att besvara en begäran om utlämnande av allmänna handlingar m.m. 16/17:351
- tillämpningen av 9 kap. 27 § plan- och bygglagen i ett återförvisat bygglovsärende 16/17:354
- Försäkringskassan har i ett stort antal fall inte fattat beslut om ersättning för vård utomlands inom den lagstadgade tiden 16/17:476
- uppföljning av bl.a. Migrationsverkets långa handläggningstider i tillståndsärenden 16/17:646

- bland annat långsam handläggning av ett interimistiskt yrkande om överflyttande av vårdnaden om ett barn enligt 6 kap. 8 a § andra stycket föräldrabalken 17/18:82
- Kronofogdemyndigheten har dröjt med bokföringen av en inbetalning i ett utskökningsmål och med utbetalningen av ett överskott till gäldenären 17/18:148
- i ett mål om verkställighet betalade Kronofogdemyndigheten ut pengar till gäldenären i stället för till sökanden, skickade ett kravbrev till sökanden i stället för till gäldenären när den felaktiga utbetalningen uppdagades och dröjde därefter med utbetalningen av pengarna till sökanden 17/18:156
- långsam handläggning av ett ärende om skuldsanering 17/18:160
- fotografier och filmer som tas respektive spelas in inom ramen för en forskoleverksamhet kan ofta anses upprättade i tryckfrihetsförordningens mening redan i samband med att de tas respektive spelas in 17/18:193
- allvarlig kritik mot Försäkringskassan för långa handläggningstider i omprövningsärenden 17/18:327

Myndighetsutövning

- kritik mot en socialförvaltning för genomförandet av ett oanmält hembesök hos en förälder i samband med att den andra föräldern skulle hämta ett gemensamt barn 15/16:388
- handläggningen av ett ärende om återkrav av ekonomiskt bistånd; fråga om ärendet innefattade myndighetsutövning och om den enskilde därför enligt 17 § förvaltningslagen borde ha beretts tillfälle att yttra sig innan nämnden beslutade om att kräva återbetalning 15/16:423
- kritik mot Överförmyndarnämnden i Västerås stad för bristande motivering av ett beslut om att entlediga en god man 15/16:601
- överförmyndarnämnden ska göra en självständig bedömning av ett ensamkommande barns ålder vid prövningen av om ett godmanskap för barnet ska upphöra 17/18:547

Objektivitet, opartiskhet, saklighet

- kritik mot Migrationsverket för att regeringsformens krav inte har beaktats när webbansökningar prioriteras 15/16:326
- uttalanden om Migrationsverkets förteckning över offentliga biträden som är uppsatta för uppföljning m.m. 15/16:345
- kritik mot at Migrationsverkets it-stöd för förordnande av offentliga biträden missgynnar personer som i och för sig uppfyller lämplighetskraven 15/16:354
- fråga bl.a. om en tjänsteman bör delta i handläggningen av ett ärende om han eller hon är s.k. vän på Facebook med någon av parterna i ett ärende 15/16:412
- kritik mot en handläggare vid en socialförvaltning för att hon vid genomförandet av en s.k. vårdnadsutredning agerat på ett sådant sätt att det funnits fog för att ifrågasätta hennes opartiskhet 15/16:456

- allvarlig kritik mot Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för bl.a. bristfälliga motiveringar av två beslut i ett tillsynsärende 15/16:507
- fråga om bl.a. kontakter på Facebook har medfört att en handläggare vid Inspektionen för vård och omsorg (IVO) varit jävig vid handläggningen av ett tillsynsärende 15/16:526
- kritik mot Kommunstyrelsen i Kalmar kommun för ett beslut om att inte handlägga framställningar om handlingsutlämnande från en viss person 15/16:653
- en tjänsteman vid en rättspsykiatrisk klinik kritiserar för bemötandet vid ett telefonsamtal med en enskild. Genom sitt agerande bröt tjänstemannen mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen 16/17:139
- en kommunal nämnds begäran om uppgifter från en enskild till styrkande av vissa uttalanden som denne gjort ansågs strida mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen 16/17:308
- uttalanden i ett e-postmeddelande i strid mot 1 kap. 9 § regeringsformen 16/17:357
- kritik mot en polisman bl.a. för att han i ett inlägg på polisens konto på Facebook har lämnat alltför detaljerad information om ett ingripande mot en enskild 16/17:360
- uttalanden om ett inlägg på polisens konto på Facebook, där en polisman bl.a. gett uttryck för sina personliga åsikter och reflektioner 16/17:367
- gymnasieskolor har agerat i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen när de nekat ett politiskt ungdomsförbund tillträde till skolorna. Även generella uttalanden om politiska partiers medverkan i skolans samhällsinformation 16/17:610
- kritik mot en kommunstyrelse och dess ordförande för att man avbokade en musikgrupp från en ungdomsfestival i strid med regeringsformen 16/17:661
- kritik mot en kulturnämnd för att uthyrningen av ett biblioteks hörsal hanterats på ett sätt som står i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 16/17:671
- det var olämpligt av en rådmän att under ett pågående familjemål skicka en handling som en part hade lämnat in i målet till Polismyndigheten 17/18:66
- utformningen av skälen i ett interimistiskt beslut i ett vårdnadsfall stod i strid med kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen 17/18:70
- en kommunal nämnd, som i ett beslut om dispens från föreskrifter för ett naturreservat ställde upp ett villkor i syfte att säkra kommunens utbyggnadsplaner för ett område utanför naturreservatet, bröt mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen 17/18:166
- bemötandet i e-postkorrespondens med en enskild stred mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen 17/18:180
- en lantmätare gjorde uttalanden om innebörden av ett servitut i ett beslut att ställa in en förrättning. Lantmätarens agerande ansågs stå i strid med 1 kap. 9 § regeringsformen 17/18:208
- en lantmätarens uttalanden i e-postmeddelanden stred mot 1 kap. 9 § regeringsformen 17/18:212

- en lantmätares fråga till en sökande stred mot 1 kap. 9 § regeringsformen 17/18:217
- en lantmätare ansökte för en sökandes räkning om medgivande enligt 17 § ledningsrättslagen från en annan myndighet. Lantmätarens agerande var inte förenligt med kravet på opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen 17/18:220
- en polis bör normalt inte låta sig fotograferas tillsammans med en av de inblandade i ett pågående tjänsteärende 17/18:265
- en familjerättssekreterare som skulle höras som vittne i en vårdnadstvist talade med barnet före domstolens huvudförhandling; fråga om hon före förhandlingen borde ha informerat båda vårdnadshavarna om vad som hade kommit fram vid samtalet 17/18:463
- genom att vidarebefordra viss mejlkorrespondens till en enskilds arbetsgivare agerade en rektor i strid med kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen. Åtgärden var även olämplig med hänsyn till anonymitetsskyddet i tryckfrihetsförordningen då den innebar att uppgiften om att den enskilde begärt ut vissa handlingar fördes vidare 17/18:491
- kritik mot en skolkurator som under en pågående vårdnadstvist höll stöd-samtal med den ena föräldern och följde med samma förälder på ett möte vid socialförvaltningen 17/18:494
- kritik mot en lärare som under en pågående vårdnadstvist i ett mejl till en av vårdnadshavarna uttalade sig om den andra vårdnadshavaren på ett sätt som inte var neutralt 17/18:498
- med undantag för brottsliga yttranden får ett folkbibliotek inte ta hänsyn till de värderingar och åsikter som förs fram i en bok när biblioteket tar ställning till om boken ska köpas in eller fjärrlånas 17/18:560 och 17/18:569
- uttalanden om lämpligheten av rutiner i anställningsärenden som innebär att sökandena informeras om det beslut som fattats först sedan överklagandetiden löpt ut 17/18:578

Ombud/biträde/försvare

- uttalanden om en lista som används vid fördelningen av uppdrag som målsägandebiträde och som särskild företrädare för barn vid Malmö tingsrätt; även uttalande om domstolssekreterares behörighet att förordna sådana och lagmannens ställningstagande till en begärd överklagandehänvisning 15/16:50
- uttalanden om Migrationsverkets förteckning över offentliga biträden som är uppsatta för uppföljning m.m. 15/16:345
- kritik mot att Migrationsverkets it-stöd för förordnande av offentliga biträden missgynnar personer som i och för sig uppfyller lämplighetskraven 15/16:354
- om en misstänkt har en försvarare som har rätt att närvara vid förhör ska polisen alltid underrätta försvararen om att förhör ska hållas 16/17:393
- uttalanden om bl.a. rätten till försvarare vid förhör med en misstänkt som är under 18 år 16/17:400

- uttalanden om bl.a. rätten till tillgång till försvarare vid förhör om misstankar om allvarlig brottslighet 16/17:414
- uttalanden om hur en domstol bör hantera information om en advokat som är uppsatt på tingsrättens förordnandelistor över bl.a. offentliga försvarare när den ska pröva advokatens lämplighet enligt 21 kap. 5 § rättegångsbalken 17/18:90
- kommunala nämnder har möjlighet att välja antingen ombudet eller huvudmannen som delgivningsmottagare men bör som huvudregel välja ombudet 17/18:473
- frågan om i vilken utsträckning förvaltningslagen är tillämplig i ett verkställighetsärende 17/18:512

Omhändertagande

- allvarlig kritik mot en socialnämnd bl.a. för att nämnden hade ”verkställt” en domstols beslut om vårdnad genom ett omedelbart omhändertagande enligt LVU 15/16:442
- långsam handläggning i en anstalt av ett ärende om omhändertagna tillhörigheter 16/17:167
- tre anstalter har vidtagit åtgärder som saknar lagstöd med postförsändelser till intagna 16/17:280
- i ett ärende om omedelbart omhändertagande med stöd av LVM har nämnden inte gjort en tillräckligt kritisk prövning av om ett samtycke till vård var realistiskt 16/17:577
- två personer har omhändertagits för berusning utan att det fanns grund för det 17/18:224
- en polis får inte låta sig styras av sina personliga uppfattningar utan ska utgå från de rättsliga förutsättningar som gäller när han eller hon ingriper mot den som är berusad 17/18:231
- om den som anträffas berusad i en bostad väljer att lämna bostaden för att tala med polis som kommit till platsen finns det normalt inte förutsättningar att omhänderta personen för berusning 17/18:239
- den som är frihetsberövad ska även under natten normalt ha möjlighet att besöka en toalett 17/18:248
- det måste finnas stöd i gällande regler för att polisen ska kunna omhänderta, makulera eller förstöra en avliden persons pass 17/18:263
- uttalanden om förutsättningarna för Polismyndigheten att omhänderta egendom som påträffas i polisens verksamhet och att därefter underrätta Kronofogdemyndigheten med stöd av den s.k. generalklausulen i offentlighets- och sekretesslagen – I 17/18:271 och II 17/18:275
- två beslut om huruvida det förelegat förutsättningar för att besluta om omedelbart omhändertagande av ensamkommande barn 17/18:449 och 17/18:454

Omprovning/ändring

- kritik mot Pensionsmyndigheten för hanteringen av en begäran om omprovning 15/16:544
- fråga om hur Försäkringskassans provning bör göras när begärda kompletterande handlingar ges in efter att en ansökan har avvisats på grund av ett ofullständigt underlag 16/17:470
- en skriftlig handling som kommer in till Försäkringskassan inom tvåmånadersfristen för begäran om omprovning, bör presumeras vara en sådan begäran så snart det finns något som tyder på att handlingen getts in som en reaktion på kassans beslut 17/18:317
- allvarlig kritik mot Försäkringskassan för långa handläggningstider i omprovningsärenden 17/18:327
- ett universitet lämnade i en undervisningsplan missvisande information om att en begäran om omprovning skulle framställas inom en viss tidsfrist. Texten i undervisningsplanen gav också intryck av att begreppet omprovning endast användes för situationer som avsåg rättelse 17/18:477

Part

- kritik mot en socialnämnd för att nämnden hade beslutat att omplacera 16-åriga ensamkommande barn utan att barnen hade hörts i ärendet 15/16:399

Partsinsyn

- anmälan mot dåvarande Polismyndigheten i Dalarnas län för att en sekretessmarkerad uppgift om målsägandens namn togs in i förundersökningsprotokollet 16/17:387
- kritik mot en f.d. åklagare för att känsliga uppgifter från en mobiltelefon-tömning delgavs den misstänkte trots att de saknade betydelse för brottsutredningen 16/17:439
- fotografier som använts vid en fotokonfrontation ska tas med i förundersökningsprotokollet om de är av betydelse för utredningen 17/18:296
- frågan om i vilken utsträckning förvaltningslagen är tillämplig i ett verkställighetsärende 17/18:512

Placering/omplacering

- kritik mot en socialnämnd för att nämnden hade beslutat att omplacera 16-åriga ensamkommande barn utan att barnen hade hörts i ärendet 15/16:399
- fråga om Statens institutionsstyrelses (SiS) skyldighet att anvisa plats vid särskilda ungdomshem 15/16:428
- fråga om socialnämnden vid omplacering av ett barn som vårdas enligt LVU ska fatta ett formellt placeringsbeslut redan när barnet påbörjar inskolning i ett nytt familjehem 15/16:452
- en s.k. familjehemsutredning har ansetts ha sådana brister att den inte borde ha legat till grund för en bedömning av familjehemmets lämplighet. Fråga

även om nämnden hade brustit i att uppmärksamma och utreda barnets situation i familjehemmet 16/17:527

- två beslut om hemflyttning av ensamkommande barn som var placerade i en annan kommun än anvisningskommunen; fråga bl.a. om barnen borde ha fått komma till tals före socialnämndens beslut 17/18:384 och 17/18:392
- fråga om ett placeringsbeslut som nämndens ordförande har fattat med stöd av 11 § tredje stycket LVU kan jämföras med ett sådant beslut om vård som avses i 6 kap. 6 § första stycket SoL 17/18:418
- en ung person vårdades vid en låsbar enhet vid ett särskilt ungdomshem trots att förvaltningsrätten hade förordnat att han inte längre skulle vara omhändertagen på en sådan grund som anges i 3 § LVU; fråga bl.a. om någon tjänsteman vid socialnämndens förvaltning hade gjort sig skyldig till tjänstefel 17/18:435
- uppföljning av platssituationen vid Statens institutionsstyrelsens särskilda ungdomshem och LVM-hem 17/18:458

Postgranskning

- tre anstalter har vidtagit åtgärder som saknar lagstöd med postförsändelser till intagna 16/17:280

Processledning

- allvarlig kritik mot en rådmann vid Blekinge tingsrätt i ett mål om vårdnad om barn m.m. för den långa handläggningstiden, för avsaknad av tidsplan och för bristfällig processledning 15/16:83
- kritik mot Kalmar tingsrätt och mot två av tingsrättens domare i ett mål om vårdnad om barn m.m. för lång handläggningstid, för avsaknad av tidsplan, för bristfällig uppföljning av en utsedd medlares arbete och för att flera fattade beslut saknat stöd i lag 15/16:86
- underlåtenhet att komplettera utredningen i ett vårdnadsmål med uppgifter som framkommit efter huvudförhandlingen m.m. 16/17:49

Proportionalitetsprincipen

- kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län för att polisen i strid mot proportionalitetsprincipen gripit personer som misstänktes för en förseelse som endast kan medföra penningböter 15/16:99
- kritik mot Kriminalvården, anstalten Salberga, för att ha vidtagit åtgärder som inte legat inom myndighetens uppdrag m.m. 15/16:209
- kritik mot Kriminalvården för att ha använt myndighetens säkerhetsenheter till placering av intagna som inte omfattas av 2 kap. 4 § fängelselagen 16/17:174
- fråga om ett LVM-hem hade varit för passivt när det gällde att förhindra intagna att olovligen lämna hemmet 16/17:571
- uttalanden om Polismyndighetens möjlighet att tillgripa våld för att genomföra ett besök med en förvarstagen på hans hemlandsambassad 16/17:633

- det var olämpligt av Kronofogdemyndigheten att genomföra en visning av en bostadsrättslägenhet när bostadsrättshavaren satt i köket iklädd endast en blöja 17/18:152
- det är i princip aldrig proportionerligt att använda en polishund på ett sätt som riskerar att skada den som ett ingripande riktas mot för att brottslighet där påföljden normalt är dagsböter ska kunna utredas 17/18:256

Restriktioner

- initiativärende. Kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för generella ordningsregler om dator- och tv-spel 15/16:498
- kritik mot en åklagare för att en häktad person inte har beviljats lättnader i restriktioner avseende besök och brevfräsändelser i större omfattning än vad som skett 16/17:447

Rättelse

- kritik mot ordföranden i en utbildningsnämnd för hur en rättelse av ett beslut i ett justerat nämndprotokoll gjorts 15/16:582
- felaktig utbetalning till en målsägande och dröjsmål med återbetalningen till den tilltalade 16/17:301
- ett universitet lämnade i en undervisningsplan missvisande information om att en begäran om omprövning skulle framställas inom en viss tidsfrist. Texten i undervisningsplanen gav också intryck av att begreppet omprövning endast användes för situationer som avsåg rättelse 17/18:477

Rättskraft

- kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt för den bristfälliga utformningen av en treskodom 15/16:79

Samtycke

- kritik mot dåvarande Polismyndigheten i Östergötlands län som utan rättsligt stöd fotograferat och genomfört en identitetskontroll av en kvinna och hennes dotter i deras bostad 15/16:122
- fråga om de rättsliga förutsättningarna för att i ett hyreskontrakt för boende på ett korttidsboende föra in klausuler som gav personalen rätt att bl.a. undersöka den boendes rum 15/16:417
- en patient som gavs öppen rättspsykiatrisk vård lämnade ett urinprov som var positivt vid ett snabbtest. Fråga bl.a. om huruvida hans rörelsefrihet inskränktes i samband med inläggning och vistelse vid psykiatrisk klinik i avvaktan på verifieringen av testresultatet 16/17:110
- en anstalt har kontaktat socialtjänsten trots att den intagne återkallat sitt samtycke till sådan kontakt 16/17:224

- i ett ärende om omedelbart omhändertagande med stöd av LVM har nämnden inte gjort en tillräckligt kritisk prövning av om ett samtycke till vård var realistiskt 16/17:577
- utformningen av en blankett för samtycke till utredningsåtgärder vid läkemedelsassisterad behandling mot opiatberoende 17/18:99
- uttalanden om bl.a. hur frågor om samtycke till att hämta in anteckningar ur patientjournaler bör hanteras under en förundersökning 17/18:286

Sekretess

sekretess mellan myndigheter/olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet

- kritik mot Polismyndigheten Värmland för att ha lämnat ut sekretessbelagda uppgifter till en socialnämnd 15/16:160
- kritik mot en läkare vid en psykiatrisk vårdinrättning som har lämnat ut en förälders journal till en socialnämnd för att användas i dotterns barnavårdsutredning 15/16:632
- kritik mot en närpolischef för att han lämnat sekretessbelagda uppgifter om att en person var misstänkt för brott till en utbildningsförvaltning och en skola 16/17:373
- utformningen av en blankett för samtycke till utredningsåtgärder vid läkemedelsassisterad behandling mot opiatberoende 17/18:99
- Socialtjänsten har på begäran från gränspolisen lämnat ut adress- och kontaktuppgifter till ett antal namngivna personer med utvisningsbeslut. Den sekretessbrytande bestämmelsen i 17 kap. 1 § utlänningslagen har inte ansetts lämna utrymme för socialtjänsten att göra egna bedömningar av barnets bästa i det enskilda fallet 17/18:190
- uttalanden om förutsättningarna för Polismyndigheten att omhänderta egendom som påträffas i polisens verksamhet och att därefter underrätta Kronofogdemyndigheten med stöd av den s.k. generalklausulen i offentlighets- och sekretesslagen – I 17/18:271 och II 17/18:275
- fråga om en stadsdelsnämnd borde ha gjort en polisanmälan angående misstanke om att anställda hos privata hemtjänstutförare begått brott mot en person som erhöll hemtjänstinsatsen genom nämndens försorg 17/18:408

sekretess gentemot enskilda

- allvarlig kritik mot vissa vårdgivare för att man har ingått avtal om journalföring med ett företag trots att detta inte varit förenligt med regelverket om sekretess inom hälso- och sjukvården 15/16:606
- kritik mot en polisman bl.a. för att han i ett inlägg på polisens konto på Facebook har lämnat alltför detaljerad information om ett ingripande mot en enskild 16/17:360
- anmälan mot dåvarande Polismyndigheten i Dalarnas län för att en sekretessmarkerad uppgift om målsägandens namn togs in i förundersökningsprotokollet 16/17:387

- kritik mot en f.d. åklagare för att känsliga uppgifter från en mobiltelefon-tömning delgavs den misstänkte trots att de saknade betydelse för brottsutredningen 16/17:439
- uttalanden om hur innehållet i ett mejl från chefen för Polismyndighetens kommunikationsavdelning förhåller sig till reglerna om yttrandefrihet 17/18:170
- en socialnämnds handläggning av en begäran om utlämnande av allmänna handlingar sedan kammarrätten återförvisat målet för ny prövning 17/18:184
- uttalanden om bl.a. hur frågor om samtycke till att hämta in anteckningar ur patientjournaler bör hanteras under en förundersökning 17/18:286
- fotografier som använts vid en fotokonfrontation ska tas med i förundersökningsprotokollet om de är av betydelse för utredningen 17/18:296

övriga frågor

- kritik mot Kriminalvården, anstalten Hinseberg och Region Mitt, för att vissa uppgifter om en enskilds personliga förhållanden redovisats i beslut om särskild permission och placering i avskildhet 15/16:186
- kritik mot Kriminalvården, anstalten Umeå, för hanteringen av en handling med uppgift om att en viss intagen har ”skyddad id” 15/16:220
- en anstalt har kontaktat socialtjänsten trots att den intagne återkallat sitt samtycke till sådan kontakt 16/17:224
- en anstalt har agerat utanför sitt uppdrag vid samverkan med Kronofogdemyndigheten 16/17:230
- socialtjänstens möjligheter att skicka sekretessbelagda uppgifter per e-post 16/17:333
- handlingar som innehöll sekretesskänsliga uppgifter publicerades på en kommuns webbplats. Den maskning av uppgifter som hade gjorts var inte gjord med tillräcklig omsorg 16/17:347
- tjänstemän vid Sjöfartsverket och Näringsdepartementet har använt sina privata e-postadresser och underlåtit att diarieföra allmänna handlingar 17/18:197

Serviceskyldighet

- kritik mot Migrationsverket för bristande service och tillgänglighet 15/16:340
- kritik mot Kommunstyrelsen i Kalmar kommun för ett beslut om att inte handlägga framställningar om handlingsutlämnande från en viss person; även generella uttalanden om myndigheters serviceskyldighet 15/16:653
- kritik mot Regeringskansliet, Utrikesdepartementet som i flera fall inte uppfyllt grundlagens krav på att allmänna handlingar ska lämnas ut skyndsamt; även uttalanden om gränsdragningen mellan handlingsutlämnande enligt TF:s bestämmelser och serviceåtgärder 15/16:665
- uppföljning av bl.a. Migrationsverkets service och tillgänglighet 16/17:646

- en lantmätare ansökte för en sökandes räkning om medgivande enligt 17 § ledningsrättslagen från en annan myndighet. Lantmätarens agerande var inte förenligt med kravet på opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen 17/18:220
- Migrationsverket lämnade bristfällig information om ett beslut och iakttog inte tillräcklig noggrannhet vid en rättidsprövning 17/18:520
- uttalanden om lämpligheten av rutiner i anställningsärenden som innebär att sökandena informeras om det beslut som fattats först sedan överklagandetiden löpt ut 17/18:578

Sjukvård

- initiativvärende. Allvarlig kritik mot en psykiatrisk klinik för att en patient som vårdats enligt lagen om psykiatrisk tvångsvård, LPT, getts ECT-behandling utanför landstingets vårdinrättning 15/16:482
- initiativvärende. Kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för att man fattat beslut om att bältesläggning och avskiljande ”ska gälla i max 72 timmar” 15/16:488
- initiativvärende. Kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för generella ordningsregler om dator- och tv-spel 15/16:498
- viss kritik mot ett landsting för handläggningen av ansökningar om flytt av verksamhet från sjukgymnaster med samverkansavtal enligt (numera) lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi 15/16:518
- allvarlig kritik mot vissa vårdgivare för att man har ingått avtal om journalföring med ett företag trots att detta inte varit förenligt med regelverket om sekretess inom hälso- och sjukvården 15/16:606
- ett landsting har lämnat missvisande information till allmänheten om möjligheten att betala patientavgifter med kontanter 16/17:102
- när en patient begär att få göra en ljudinspelning av ett samtal med en läkare bör utgångspunkten vara att det ska vara tillåtet när patienten själv deltar i samtalet 16/17:107
- en patient som gavs öppen rättspsykiatrisk vård lämnade ett urinprov som var positivt vid ett snabbtest. Fråga bl.a. om huruvida hans rörelsefrihet inskränktes i samband med inläggning och vistelse vid psykiatrisk klinik i avvaktan på verifieringen av testresultatet 16/17:110
- beslut i två fall som rör att sjukhus har underlåtit att fatta beslut enligt 24 § LVM om att hindra en patient som tvångsvårdades enligt LVM från att lämna sjukhuset 16/17:125
- en tjänsteman vid en rättspsykiatrisk klinik kritiserades för bemötandet vid ett telefonsamtal med en enskild. Genom sitt agerande bröt tjänstemannen mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen 16/17:139
- ett sjukhus har dröjt med att vidarebefordra handlingar som förvaltningsrätten faxat till en patient som vårdades på sjukhuset med stöd av LPT 16/17:142
- utformningen av en blankett för samtycke till utredningsåtgärder vid läke-medelsassisterad behandling mot opiatberoende 17/18:99

- ett landsting har i kallelser till det första tandvårdsbesöket angett att ett uteblivet besök debiteras patienten trots att avgift inte kan tas ut då det inte är fråga om ett avtalat besök 17/18:104
- ett sjukhus har underlåtit att fatta beslut enligt 24 § LVM om att hindra en patient som tvångsvårdades enligt LVM från att lämna sjukhuset 17/18:106
- tvångsvården av en patient upphörde automatiskt på grund av att sjukhuset missat att bevaka tidsfristen enligt 7 § LPT. Under den tid som patienten rättsligt sett var intagen för frivillig psykiatrisk vård hölls han avskild utan lagstöd under åtta timmar 17/18:113

Språk

- fyra romska barn vårdades med stöd av LVU; fråga om socialnämnden hade gett barnen tillräckligt stöd för att de skulle kunna behålla kontakten med sitt kulturella ursprung 17/18:444

Tidsfrist

- tidsfristerna enligt 9 kap. 27 § plan- och bygglagen (2010:900) för handläggning av ansökningar om bl.a. bygglov får inte överskridas oavsett sökandens samtycke 15/16:561
- frågor om tiden för överklagande m.m. 15/16:574
- tillämpningen av 9 kap. 27 § plan- och bygglagen i ett återförvisat bygglovsärende 16/17:354
- uttalanden om förvarstider i ärenden om handräckning enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall 16/17:378
- uppföljning av bl.a. Migrationsverkets långa handläggningstider i tillståndsärenden 16/17:646
- tvångsvården av en patient upphörde automatiskt på grund av att sjukhuset missat att bevaka tidsfristen enligt 7 § LPT. Under den tid som patienten rättsligt sett var intagen för frivillig psykiatrisk vård hölls han avskild utan lagstöd under åtta timmar 17/18:113

Tillsyn

- allvarlig kritik mot Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för bl.a. bristfälliga motiveringar av två beslut i ett tillsynsärende 15/16:507
- fråga om bl.a. kontakter på Facebook har medfört att en handläggare vid Inspektionen för vård och omsorg (IVO) varit jävig vid handläggningen av ett tillsynsärende 15/16:526
- allvarlig kritik mot en byggnadsnämnd som, i stället för att ta ställning till en begäran om ingripande enligt plan- och bygglagen, lämnade över ärendet till en medlare 15/16:570
- för korta svarstider för skolhuvudmannen i ett anmälningsärende hos Skolinspektionen 16/17:601

Tjänstefel/tjänsteförseelse/disciplinpåföljd

- tingsrätternas fördelning av ungdomsbrottmål 16/17:71
- kritik mot en tjänsteman inom socialtjänsten för att han verkställde en dom om vård enligt LVU trots att domen inte fick verkställas innan den hade vunnit laga kraft 16/17:536
- en ung person vårdades vid en läsbar enhet vid ett särskilt ungdomshem trots att förvaltningsrätten hade förordnat att han inte längre skulle vara omhändertagen på en sådan grund som anges i 3 § LVU; fråga bl.a. om någon tjänsteman vid socialnämndens förvaltning hade gjort sig skyldig till tjänstefel 17/18:435

Tryck- och yttrandefrihet

- anmälan om Försvarets materielverks beslut att inrätta en s.k. visselblåsarfunktion 15/16:288
- kritik mot en enhetschef inom hemtjänsten för att hon uttryckt sig på ett sätt som inte varit förenligt med det s.k. repressalieförbudet i tryckfrihetsförordningen 15/16:642
- ifrågasatt inskränkning av yttrandefriheten för en professor vid ett universitet som på sin fritid på den s.k. mikrobloggen Twitter uttryckt sig nedsättande om en namngiven person 15/16:648
- en rektor har agerat i strid med förbudet mot spridningshinder i 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen genom att inte tillåta en elev att dela ut flygblad på skolan och genom att uttala att han skulle förhandsgranska information som elever ville dela ut 16/17:615
- kritik mot en kommunstyrelse och dess ordförande för att man avbokade en musikgrupp från en ungdomsfestival i strid med regeringsformen 16/17:661
- uttalanden om hur innehållet i ett mejl från chefen för Polismyndighetens kommunikationsavdelning förhåller sig till reglerna om yttrandefrihet 17/18:170
- ett förbud för elever att använda den svenska flaggan på skolan innebar en otillåten inskränkning av elevernas yttrandefrihet då förbudet inte var motiverat av ordningsskäl 17/18:480

Tvångsmedel/tvångsåtgärder

Domstol

- allvarlig kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt som utan stöd i lag har beslutat om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation 15/16:62

Försvarsmakten

- kritik mot Försvarsmakten för det sätt som en övning har genomförts på m.m. 16/17:93

Hälso- och sjukvård

- allvarlig kritik mot en psykiatrisk klinik för att en patient som vårdats enligt lagen om psykiatrisk tvångsvård, LPT, getts ECT-behandling utanför landstingets vårdinrättning 15/16:482
- kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för att man fattat beslut om att bältesläggning och avskiljande ”ska gälla i max 72 timmar” 15/16:488
- tvångsvården av en patient upphörde automatiskt på grund av att sjukhuset missat att bevaka tidsfristen enligt 7 § LPT. Under den tid som patienten rättsligt sett var intagen för frivillig psykiatrisk vård hölls han avskild utan lagstöd under åtta timmar 17/18:113

Kriminalvård

- anmälan mot Kriminalvården, häktet Sollentuna, om de rutiner som häktet tillämpar när ett beslag har hävts och föremålet i fråga ska lämnas ut till någon som är intagen i häktet 15/16:171
- allvarlig kritik mot Kriminalvården för att en intagen under lång tid varit placerad i avskildhet m.m. 15/16:191
- kritik mot Kriminalvården, anstalten Salberga, för att ha vidtagit åtgärder som inte legat inom myndighetens uppdrag m.m. 15/16:209
- kritik mot Kriminalvården, häktet Sollentuna, för brister i dokumentationsplikten m.m. 15/16:231
- allvarlig kritik mot Kriminalvården för omfattande brister i en kriminalvårdsanstalts ärendehandläggning 15/16:271
- intagna i anstalt har inte erbjudits utomhusvistelse i samband med avskildhetsplacering 16/17:218
- en anstalt har hanterat pepparsprejer på ett bristfälligt sätt 16/17:237
- brister i samband med placering av intagna i avskildhet 16/17:247
- en manlig vårdare har utan lagstöd kroppsvisiterat en kvinnlig intagen 16/17:273
- tre anstalter har vidtagit åtgärder som saknar lagstöd med postförsändelser till intagna 16/17:280
- Kriminalvårdens bedömningar av säkerhet och risker i samband med intagnas transporter till och vistelser vid sjukvårdsinrättningar 17/18:131
- behandlingen av en intagen i samband med urinprovstagning 17/18:141
- undersökning av intagnas munhålor efter intag av läkemedel 17/18:144

Polis, åklagare och tull

- kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län för att polisen i strid mot proportionalitetsprincipen gripit personer som misstänktes för en förseelse som endast kan medföra penningböter 15/16:99
- kritik mot bl.a. två polismän vid Polismyndigheten i Västra Götaland för beslut om gripande och hämtning till förhör 15/16:107
- kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län för hur en kroppsbesiktning genomfördes; uttalanden om hänsynsprincipen vid urinprovstagning 15/16:154

- kritik mot dåvarande Polismyndigheten i Stockholms län för hanteringen av ett hävt beslag 15/16:165
- uttalanden om förutsättningarna för att göra en husrannsakan i en bostad på grund av misstanke om eget bruk av narkotika 16/17:383
- kritik mot dels polisen för dröjsmål med att anmäla ett gripande av en 15-åring till åklagare, dels två åklagare för att 15-åringen anhölls och att anhållandet inte hävdades tidigare än som skedde 16/17:427
- uttalanden om Polismyndighetens möjligheter att vidta tvångsåtgärder vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut enligt 12 kap. 14 § utlänningslagen 16/17:619
- uttalanden om Polismyndighetens möjlighet att genomföra besök med en förvarstagen på hans hemlandsambassad 16/17:626
- uttalanden om Polismyndighetens möjlighet att tillgripa våld för att genomföra ett besök med en förvarstagen på hans hemlandsambassad 16/17:633
- det är i princip aldrig proportionerligt att använda en polishund på ett sätt som riskerar att skada den som ett ingripande riktas mot för att brottslighet där påföljden normalt är dagsböter ska kunna utredas 17/18:256
- uttalanden om bl.a. förutsättningarna för att genomföra en husrannsakan i en bostad där det endast finns minderåriga barn 17/18:282
- granskning av Polismyndighetens handläggning av verkställighetsärenden 17/18:533

Socialtjänst

- fråga om de rättsliga förutsättningarna för att i ett hyreskontrakt för boende på ett korttidsboende föra in klausuler som gav personalen rätt att bl.a. undersöka den boendes rum 15/16:417
- en 17-årig pojke placerades på en låsbar enhet vid ett särskilt ungdomshem; fråga om hemmets skyldighet att före placeringen klarlägga om pojken var omhändertagen på någon sådan grund som anges i 3 § LVU 16/17:543
- en yngling, som vårdades vid ett särskilt ungdomshem, hade avskilts efter ett ”upplopp”. Avskiljningen borde ha avbrutits tidigare än vad som blev fallet 16/17:552
- fråga om ett LVM-hem hade varit för passivt när det gällde att förhindra intagna att olovligen lämna hemmet 16/17:571
- en ung person vårdades vid en låsbar enhet vid ett särskilt ungdomshem trots att förvaltningsrätten hade förordnat att han inte längre skulle vara omhändertagen på en sådan grund som anges i 3 § LVU; fråga bl.a. om någon tjänsteman vid socialnämndens förvaltning hade gjort sig skyldig till tjänstefel 17/18:435
- två beslut om huruvida det förelegat förutsättningar för att besluta om omedelbart omhändertagande av ensamkommande barn 17/18:449 och 17/18:454

Övriga

- det var olämpligt av Kronofogdemyndigheten att genomföra en visning av en bostadsrättslägenhet när bostadsrättshavaren satt i köket iklädd endast en blöja 17/18:152

Umgänge

- kritik mot Kalmar tingsrätt och mot två av tingsrättens domare i ett mål om vårdnad om barn m.m. för lång handläggningstid, för avsaknad av tidsplan, för bristfällig uppföljning av en utsedd medlars arbete och för att flera fattade beslut saknat stöd i lag 15/16:86
- kritik mot en tidigare rektor vid en lågstadieskola för att skolan upprättat en överenskommelse om bl.a. en pappas umgänge med sitt barn i skolan 15/16:590
- fråga om en socialnämnd kunde besluta om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU innefattande krav på drogtest 16/17:548
- en vårdnadshavare motsatte sig en reglering av umgänget med hennes barn som vårdades med stöd av LVU. Socialförvaltningen har inte haft rätt att begränsa umgänget utan att det först hade fattats ett beslut enligt 14 § LVU 16/17:564
- fyra romska barn vårdades med stöd av LVU; fråga om socialnämnden hade gett barnen tillräckligt stöd för att de skulle kunna behålla kontakten med sitt kulturella ursprung 17/18:444

Underlåtenhet

- kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt för att i ett mål om vårdnad om barn m.m. ha underlåtit att upprätta en tidsplan för målets handläggning och för bristfällig kontroll över hur en utsedd medlare skötte sitt uppdrag 15/16:38
- kritik mot en rådman vid Skaraborgs tingsrätt för att han i ett ärende om adoption inte lät de biologiska föräldrarna yttra sig och för att han inte upplyste om konsekvenserna av adoptionen 15/16:47
- allvarlig kritik mot en rådman vid Skaraborgs tingsrätt för underlåten handläggning av fyra tvistemål under längre tid samt kritik mot lagmannen för underlåtenhet att agera för att få målen handlagda och avgjorda 15/16:57
- allvarlig kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt i ett mål om vårdnad om barn m.m. för den långa handläggningstiden, för avsaknad av tidsplan och för bristfällig processledning 15/16:83
- kritik mot Kalmar tingsrätt och mot två av tingsrättens domare i ett mål om vårdnad om barn m.m. för lång handläggningstid, för avsaknad av tidsplan, för bristfällig uppföljning av en utsedd medlars arbete och för att flera fattade beslut saknat stöd i lag 15/16:86
- allvarlig kritik mot Försvarsmakten för att inte ha verkställt ett beslut från Statens överklagandenämnd 15/16:297

- kritik mot Förvaltningsrätten i Uppsala för den bristfälliga handläggningen i samband med expedieringen av ett beslut i ett mål om omedelbart omhändertagande enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall, vilket lett till att den intagne var frihetsberövad 15 timmar för länge 15/16:303
- underlåtenhet att komplettera utredningen i ett vårdnadsmål med uppgifter som framkommit efter huvudförhandlingen m.m. 16/17:49
- underlåtenhet att pröva en invändning om jäv hos beslutsmyndigheten 16/17:87
- beslut i två fall som rör att sjukhus har underlåtit att fatta beslut enligt 24 § LVM om att hindra en patient som tvångsvårdades enligt LVM från att lämna sjukhuset 16/17:125
- ett sjukhus har underlåtit att fatta beslut enligt 24 § LVM om att hindra en patient som tvångsvårdades enligt LVM från att lämna sjukhuset 17/18:106
- en socialnämnds handläggning av en begäran om utlämnande av allmänna handlingar sedan kammarrätten återförvisat målet för ny prövning 17/18:184

Underrättelse

- kritik mot Kriminalvården, anstalten Skogome, för att inte ha fullgjort myndighetens underrättelseskyldighet till målsäganden enligt 35 § fängelseförordningen 15/16:244
- kritik mot Förvaltningsrätten i Uppsala för den bristfälliga handläggningen i samband med expedieringen av ett beslut i ett mål om omedelbart omhändertagande enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall, vilket lett till att den intagne var frihetsberövad 15 timmar för länge 15/16:303
- kritik mot Arbetsförmedlingen som bl.a. brustit i sin underrättelseskyldighet i ett ärende om återkallelse av en anvisning till en arbetsmarknadsutbildning 16/17:42
- intagna i häkte har nekats att ringa s.k. ankomstsamtal 16/17:213
- en miljönämnd skulle ha underrättat fastighetsägaren inför ett besök på fastigheten 16/17:307
- uttalanden om kravet att aktivitetsrapportera för personer med vissa typer av funktionshinder 17/18:48
- Arbetsförmedlingen har dröjt med att besvara en fråga om aktivitetsrapportering och med att registrera en adressuppgift vilket medfört att myndigheten inte har uppfyllt sin kommunikerings- och underrättelseskyldighet 17/18:55
- felaktig handläggning av ärenden om flyttning av två bilar 17/18:117

Utredning/utredningsskyldighet/utredningsansvar

- kritik mot bl.a. två polismän vid Polismyndigheten i Västra Götaland för beslut om gripande och hämtning till förhör 15/16:107
- allvarlig kritik mot en stadsdelsnämnd för flera brister i handläggningen av ett barnärende 15/16:382

- kritik mot en socialnämnd för att en förälder inte hade erbjudits tillfälle att delta i en barnavårdsutredning 15/16:392
- fråga om socialförvaltningen under utredningen av ett ärende om försörjningsstöd på eget initiativ får söka information om sökandens förhållanden på internet 15/16:403
- kritik mot en handläggare vid en socialförvaltning för att hon vid genomförandet av en s.k. vårdnadsutredning agerat på ett sådant sätt att det funnits fog för att ifrågasätta hennes opartiskhet 15/16:456
- Försäkringskassan har haft stöd för sin åtgärd att begära in visst utredningsmaterial i ett ärende om assistansersättning 15/16:531
- underlåtenhet att komplettera utredningen i ett vårdnadsfall med uppgifter som framkommit efter huvudförhandlingen m.m. 16/17:49
- en anstalt har kontaktat socialtjänsten trots att den intagne återkallat sitt samtycke till sådan kontakt 16/17:224
- fråga om socialnämndens skyldighet att utreda gifta ensamkommande barns behov av skydd eller stöd 16/17:484
- fråga om lämpligheten i att nämndens handläggare under en s.k. barnavårdsutredning samtalar med barn i skolan 16/17:506
- fråga bl.a. om socialnämndens handläggare inom ramen för en s.k. barnavårdsutredning har haft rätt att besöka barnets förskola för att observera barnet utan vårdnadshavarnas samtycke 16/17:514
- fråga om socialnämndens rätt att samtala med barn utan vårdnadshavarnas samtycke under en s.k. förhandsbedömning 16/17:519
- en s.k. familjehemsutredning har ansetts ha sådana brister att den inte borde ha legat till grund för en bedömning av familjehemmets lämplighet. Fråga även om nämnden hade brustit i att uppmärksamma och utreda barnets situation i familjehemmet 16/17:527
- en kommun har inte ansetts behörig att genomföra en lex Sarah-utredning avseende ett assistansbolag eller att förelägga bolaget att inkomma med en handlingsplan 16/17:583
- utformningen av domskälen i mål om vårdnad om barn m.m. stod i strid med omedelbarhetsprincipen i 17 kap. 2 § rättegångsbalken 17/18:61
- Försäkringskassan har under utredningen av ett ärende om försäkringstillhörighet begärt in dels utredningsmaterial från en bank utan att ha haft stöd för det, dels uppgifter för tid som inte omfattades av utredningen 17/18:312
- två beslut om hemflyttning av ensamkommande barn som var placerade i en annan kommun än anvisningskommunen; fråga bl.a. om barnen borde ha fått komma till tals före socialnämndens beslut 17/18:384 och 17/18:392
- granskning av Polismyndighetens handläggning av verkställighetsärenden 17/18:533

Verkställighet

- allvarlig kritik mot Migrationsverket för bristande anvisningar till polismyndigheten i ett verkställighetsärende 15/16:367
- fråga om Statens institutionsstyrelses (SiS) skyldighet att anvisa plats vid särskilda ungdomshem 15/16:428

- allvarlig kritik mot en socialnämnd bl.a. för att nämnden hade ”verkställt” en domstols beslut om vårdnad genom ett omedelbart omhändertagande enligt LVU 15/16:442
- Kriminalvården har brustit i dokumentationen av en muntlig s.k. orosanmälan 16/17:183
- kritik mot en tjänsteman inom socialtjänsten för att han verkställde en dom om vård enligt LVU trots att domen inte fick verkställas innan den hade vunnit laga kraft 16/17:536
- en 17-årig pojke med hemvist i Rumänien vårdades med stöd av LVU; fråga om förutsättningarna för att begära handräckning enligt 43 § LVU för att föra pojken till Arlanda för vidare transport till Rumänien 16/17:558
- uttalanden om tingsnotariers behörighet att handlägga brottmål där 34 kap. brottsbalken ska tillämpas 17/18:75
- felaktig handläggning av ärenden om flyttning av två bilar 17/18:117
- i ett mål om verkställighet betalade Kronofogdemyndigheten ut pengar till gäldenären i stället för till sökanden, skickade ett kravbrev till sökanden i stället för till gäldenären när den felaktiga utbetalningen uppdagades och dröjde därefter med utbetalningen av pengarna till sökanden 17/18:156
- två beslut om hemflyttning av ensamkommande barn som var placerade i en annan kommun än anvisningskommunen; fråga bl.a. om barnen borde ha fått komma till tals före socialnämndens beslut 17/18:384 och 17/18:392
- uppföljning av platssituationen vid Statens institutionsstyrelsens särskilda ungdomshem och LVM-hem 17/18:458
- frågan om i vilken utsträckning förvaltningslagen är tillämplig i ett verkställighetsärende 17/18:512
- en person som utvisats togs felaktigt i förvar innan tidsfristen för frivillig avresa hade löpt ut 17/18:524
- granskning av Polismyndighetens handläggning av verkställighetsärenden 17/18:533

Vårdnad/vårdnadshavare

- kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt för att i ett mål om vårdnad om barn m.m. ha underlåtit att upprätta en tidsplan för målets handläggning och för bristfällig kontroll över hur en utsedd medlare skötte sitt uppdrag 15/16:38
- allvarlig kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt i ett mål om vårdnad om barn m.m. för den långa handläggningstiden, för avsaknad av tidsplan och för bristfällig processledning 15/16:83
- kritik mot Kalmar tingsrätt och mot två av tingsrättens domare i ett mål om vårdnad om barn m.m. för lång handläggningstid, för avsaknad av tidsplan, för bristfällig uppföljning av en utsedd medlares arbete och för att flera fattade beslut saknat stöd i lag 15/16:86
- kritik mot en socialförvaltning för genomförandet av ett oanmält hembesök hos en förälder i samband med att den andra föräldern skulle hämta ett gemensamt barn 15/16:388

- allvarlig kritik mot en socialnämnd bl.a. för att nämnden hade ”verkställt” en domstols beslut om vårdnad genom ett omedelbart omhändertagande enligt LVU 15/16:442
- kritik mot en handläggare vid en socialförvaltning för att hon vid genomförandet av en s.k. vårdnadsutredning agerat på ett sådant sätt att det funnits fog för att ifrågasätta hennes opartiskhet 15/16:456
- kritik mot en socialförvaltning för hur genomförda samarbetsamtal har redovisats till tingsrätten 15/16:469
- underlåtenhet att komplettera utredningen i ett vårdnadsmål med uppgifter som framkommit efter huvudförhandlingen m.m. 16/17:49
- långsam handläggning av ett mål om vårdnad om barn m.m. och bristfällig utformning av ett beslut om vilandeförklaring 16/17:56
- utformningen av domskälen i mål om vårdnad om barn m.m. stod i strid med omedelbarhetsprincipen i 17 kap. 2 § rättegångsbalken 17/18:61
- utformningen av skälen i ett interimistiskt beslut i ett vårdnadsmål stod i strid med kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen 17/18:70
- bland annat långsam handläggning av ett interimistiskt yrkande om överflyttande av vårdnaden om ett barn enligt 6 kap. 8 a § andra stycket föräldrabalken 17/18:82
- en familjerättssekreterare som skulle höras som vittne i en vårdnadsvist talade med barnet före domstolens huvudförhandling; fråga om hon före förhandlingen borde ha informerat båda vårdnadshavarna om vad som hade kommit fram vid samtalet 17/18:463
- beslut om tillträdesförbud till en skola ska fattas av huvudmannen genom den ansvariga nämnden. Beslutanderätten kan delegeras till rektor 17/18:484
- kritik mot en skolkurator som under en pågående vårdnadsvist höll stöd-samtal med den ena föräldern och följde med samma förälder på ett möte vid socialförvaltningen 17/18:494
- kritik mot en lärare som under en pågående vårdnadsvist i ett mejl till en av vårdnadshavarna uttalade sig om den andra vårdnadshavaren på ett sätt som inte var neutralt 17/18:498

Överklagande

- uttalanden om en lista som används vid fördelningen av uppdrag som målsägandebiträde och som särskild företrädare för barn vid Malmö tingsrätt; även uttalande om domstolssekreterares behörighet att förordna sådana och lagmannens ställningstagande till en begärd överklagandehänvisning 15/16:50
- frågor om tiden för överklagande m.m. 15/16:574