

Redogörelse
2002/03:JO1



Justitieombudsmännens ämbetsberättelse

2002/03

JO1

2002/03:JO1

Omslag Eva Lena Johansson
Översättning till engelska av Summary in English: David Jones
ISSN 0282-0560
Elanders Gotab, Stockholm 2002-09-30

Innehåll

| | |
|--|-----|
| Skrivelse till riksdagen | 13 |
| Allmänna domstolar m.m. | |
| Ett åtal mot en rådmann för tjänstefel, bestående i att han i tre fall inte haft kanslidomar färdigställda på utsatta tider, har ogillats med hänvisning till att gärningarna fick anses vara ringa (1964-2000) | 34 |
| Handläggningen av ett mål om vårdnad om barn m.m. (664-2000).... | 40 |
| En tingsrätt hade förvägrat allmänheten tillträde till en byggnad där rättegång pågick (828-2001) | 54 |
| Åklagar- och polisväsendena | |
| En åklagare har dömts för tjänstefel för att utan laglig grund ha begärt att ett bankkonto skulle spärras (2626-1999) | 60 |
| Handläggningen av en förundersökning angående mord under vilken bl.a. bevisupptagning skett vid domstol med ett "anonymt" vittne (1172-1998 och 4234-1998) | 67 |
| Skrivelse till Justitiedepartementet med anledning av iakttagelser gjorda under inspektioner av den brottsutredande verksamheten vid ett antal polismyndigheter (3585-1999 m.fl.) | 98 |
| Kritik mot en polismyndighet för handläggningen av ett ärende rörande utlämnande av en i beslag tagen moped sedan förundersökningen lagts ned; också fråga om grunden för nedläggningen av förundersökningen (275-2000) | 102 |
| Handläggningen av förundersökningar efter det att åklagares ställningstagande varit föremål för överprövning m.m. (1245-2000) | 107 |
| Riksåklagarens handläggning av det s.k. Osmo Vallo-fallet (1986-2000) | 116 |
| Kritik mot en polismyndighet för att den i ett fall inte hade vidtagit tillräckliga utredningsåtgärder innan den beslutat att lägga ned en förundersökning samt att den i ett annat fall beslutat att inte inleda förundersökning trots att det fanns anledning att anta att brott hade förövats (3208-2000) | 139 |
| Kritik mot en förhållsledare för att denne under ett förhör lät en person, som var misstänkt och häktad i det ärende som förhöret avsåg, i alltför stor omfattning ställa frågor till en annan i samma ärende misstänkt person (1881-2001) | 142 |
| Kritik mot en polismyndighet för dröjsmål med diarieföring och besvarande av ett till myndigheten inkommet e-postmeddelande (4060-2001) | 147 |

Kriminalvård

| | |
|---|-----|
| Kritik mot en kriminalvårdsmyndighet för att ha granskat ett brev från JO till intagna (3772-2000) | 151 |
| Ett på JO:s initiativ upptaget ärende angående möjligheterna för intagna i kriminalvårdsanstalt att studera (3843-2000) | 153 |
| Uttalanden om en kriminalvårdsmyndighets rutiner för granskning av inkommande och utgående post (1894-2001) | 155 |
| Fråga om en kriminalvårdsmyndighet borde ha fattat ett formellt beslut att omhänderta intagens egendom m.m. (2455-2001) | 160 |

Exekutiva ärenden

| | |
|---|-----|
| En kronofogdemyndighet har i mål om betalningsföreläggande delgivit ett föreläggande med fel person (698-2001) | 162 |
| Ett ärende angående rätten till ränta på utmäta medel som en kronofogdemyndighet placerat på räntebärande konto i avvaktan på redovisning (3828-2001) | 164 |

Förvaltningsdomstolar

| | |
|---|-----|
| En länsrätt har vid en muntlig förhandling som var offentlig tillfrågat åhörare om namn och antecknat uppgifterna i protokollet (1310-2001) | 168 |
|---|-----|

Central statsförvaltning, arbetsmarknadsmyndigheter m.m.

| | |
|---|-----|
| Fråga om skyldighet för Barnombudsmannen att göra anmälan till socialnämnd på grund av anonyma skrivelser enligt vilka det kunde misstänkas att några flickor hade blivit könsstympade; även fråga om det på grund av sekretess förelåg hinder för Barnombudsmannen att göra en polisanmälan i anledning av de i skrivelserna lämnade uppgifterna (3235-2001) | 170 |
| Initiativärende mot Statens ansvarsnämnd beträffande grunderna för ett beslut om avstängning av en kammaråklagare från arbetet (2540-2001) | 182 |

Taxering och uppbörd samt folkbokföring

| | |
|--|-----|
| Fråga om lämpligheten av bandupptagning som efterforskningsmetod vid skatterevision (274-2001) | 189 |
| En skattemyndighets handläggning av ett överklagande, bl.a. fråga om den skattskyldiges återkallelse av överklagandet och återtagande av återkallelsen (1183-2001) | 192 |

Socialtjänst

Socialtjänstlagen (SoL)

| | |
|---|-----|
| Fråga om det förelåg förutsättningar för att avsluta en s.k. barnvårdsutredning (1295-2000) | 196 |
| En kvinna som hade psykiska problem och som missbrukade narkotika avled, sannolikt på grund av en överdos av narkotika; fråga om socialnämnden hade åsidosatt sina åligganden när det gällde att i olika hänseenden bistå kvinnan (4199-1999 och 1432-2000) | 205 |
| Fråga om en socialnämnds utförande av en utredning rörande ett familjehems lämplighet (2948-2000) | 210 |
| Fråga bl.a. om handläggningen av en ansökan om bistånd när socialnämnden nyligen hade prövat frågan (1759-2000) | 218 |

Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

| | |
|--|-----|
| Fråga om det utan stöd i lag förekommit avskiljning av intagna vid ett särskilt ungdomshem (1036-2000) | 222 |
| En anonym anmälan om att ett barn eventuellt utsatts för ett sexuellt övergrepp inkom till en socialnämnd; fråga bl.a. om det förelåg skäl för att omedelbart omhänderta barnet enligt 6 § LVU (1333-2000) ... | 229 |
| Fråga om socialnämndens skyldighet att samråda med vårdnadshavaren i frågor som rör ett barn som vårdas enligt LVU (809-2000) ... | 234 |
| Fråga om socialnämndens skyldighet att underrätta vårdnadshavaren om att ett barn som vårdas enligt LVU eventuellt blivit utsatt för sexuellt övergrepp i familjehemmet (3342-2001) | 239 |

Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)

| | |
|--|-----|
| Föreståndaren för ett LVM-hem bedömde att en man som vårdades vid hemmet behövde beredas psykiatrisk vård vid sjukhus. Fråga bl.a. om det förelåg förutsättningar för att skriva ut mannen från LVM-hemmet i samband med att han fördes till sjukhus (4423-1999 och 4466-1999) | 243 |
|--|-----|

Handläggning

| | |
|--|-----|
| Fråga om en socialnämnds handläggning när domstol förordnat att en förälders umgänge med barn skall utövas i närvaro av en kontaktperson som utses av socialnämnden; även fråga bl.a. om det på grund av jäv förelåg hinder för en tjänsteman att fatta beslut angående entledigande av en kontaktperson när en berörd förälder var anställd vid samma förvaltning som tjänstemannen (3159-1999) | 252 |
|--|-----|

| | |
|---|-----|
| Fråga om en socialnämnds möjlighet att bistå en dansk social myndighet med uppgifter rörande ett barn som var tvångsomhändertaget i Danmark men som vistades i Sverige (3801-2000) | 273 |
| Fråga om det förelegat skäl för en länsstyrelse att kritisera en socialnämnd för att nämnden bl.a. inte verkat för att i ett visst fall få till stånd s.k. samarbetsamtal (3050-2000) | 279 |
| Fråga om två avtal angående umgänge med barn var utformade så att socialnämnden bort godkänna dem (4089-2001) | 283 |
| Fråga om en socialnämnds möjlighet att till en tjänsteman delegera rätten att överklaga domar och beslut som meddelats av en länsrätt (4089-2001) | 284 |
| Fråga om det på grund av jäv förelåg hinder för en ledamot i en socialnämnd att delta i ett beslut om svar på ett brev (1128-1999) | 285 |
| Fråga om en socialnämnd var skyldig att kommunicera ett läkarutlåtande som kom in till nämnden i ett LVU-ärende efter det att länsrätten hade hållit förhandling i målet angående vård enligt LVU (3151-2000) | 287 |

Hälso- och sjukvård

| | |
|---|-----|
| Kritik mot barn- och ungdomspsykiatrisk verksamhet för underlåtenhet att, vid misstanke om att ett barn utsatts för sexuella övergrepp, anmäla saken till socialnämnden. – Även fråga om skyldighet att underrätta vårdnadshavare (2628-2000) | 290 |
| Handläggningen vid prövning av behandlingsförslag enligt 10 § tandvårdsförordningen (1998:1338). Bl.a. fråga om beslut i sådana ärenden kan överklagas (3931-2000) | 294 |
| Fråga om förutsättningarna för en enhet inom hälso- och sjukvården att kvarhålla en patient som är föremål för vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM (4453-2000) .. | 301 |

Socialförsäkring

| | |
|---|-----|
| Socialförsäkringsnämnd har beslutat att begränsa tiden för ett anförande av den försäkrades ombud (3301-2000) | 305 |
| Brister i socialförsäkringsnämndens protokoll (3972-2000) | 306 |
| Initiativärende mot Örebro läns allmänna försäkringskassa angående socialförsäkringsnämnds upphävande av ett fattat beslut (3641-2000) | 309 |
| Initiativärende mot Örebro läns allmänna försäkringskassa angående handläggningen av en begäran om omprövning enligt 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring (3642-2000) | 311 |

| | |
|--|-----|
| Försäkringskassa har övervägt att återkalla ett beslut, sedan den funnit att en annan kassa borde ha handlagt ärendet (2871-2001) | 315 |
| Försäkringskassas underlåtenhet att besvara en begäran om anstånd (3600-2001) | 316 |
| Ett initiativärende angående allmän försäkringskassas handläggningstid för begäran om omprövning (469-2001) | 318 |
| Ett initiativärende rörande försäkringskassas handläggning av en inkommen handling, vilken rubricerats som ett överklagande (3644-2000) | 322 |
| Försäkringskassas utformning av ett avvisningsbeslut. Även fråga om handläggningstiden för överlämnande av ett överklagande till domstol (163-2001) | 323 |
| Ett initiativärende om en försäkringskassas handläggning av ärenden rörande omprövning av beslut om pension enligt det gamla pensionssystemet och beslut om pensionsrätt enligt övergångsbestämmelserna till det nya pensionssystemet (582-2002) | 326 |
| Fråga om mot vem försäkringskassa skall rikta återkrav på för mycket utbetald assistansersättning (4068-2000) | 339 |

Miljö- och hälsoskydd samt djurskydd

| | |
|--|-----|
| Statens jordbruksverks handläggning av ett ärende rörande destruktion av nötkreatur; bl.a. tillämpning av EG-förordningar (3743-1999) | 344 |
| Kritik mot en miljö- och hälsoskyddsnämnd för långsam handläggning av ett ärende rörande bullerstörningar från ett nöjesfält (Gröna Lund) (1075-2000) | 348 |
| En kommunal nämnd har uppdragit åt en advokat att biträda kommunen i ett ärende rörande inrättande av en allmän vattenanläggning. Bl.a. fråga om de uppgifter som överlämnats till advokaten innefattar myndighetsutövning (1476-2000) | 352 |
| En kommuns samverkan med en annan kommun inom djurskyddsområdet har inte ansetts ha stöd i lag (2414-2000) | 355 |
| Handläggning av klagomålsärenden (2484-2487-2001) | 357 |
| En miljö- och samhällsbyggnadsnämnd har dröjt med att översända ett överklagande till länsstyrelsen (3392-2001) | 359 |

Utbildnings- och kultursektorn

| | |
|---|-----|
| Fråga om en elev kunde tas emot i en grundskola efter framställning från endast en av barnets båda vårdnadshavare (1728-2000 och 1729-2000) | 362 |
|---|-----|

| | |
|--|-----|
| Kritik mot en gymnasieskola för handläggningen av en fråga om avstängning av en elev inom kommunal vuxenutbildning, m.m. (2837-1999) | 366 |
| Handläggningen av ett elevvårdsärende i en gymnasieskola. Fråga om eleven varit avstängd från praktikplats och om utformningen av skrivelser till eleven (1185-2000) | 373 |
| Handläggningen av ett återkravsärende; bl.a. fråga om Centrala studiestödsnämnden (CSN) varit förhindrad att ompröva ett beslut innan Regeringsrätten prövat en begäran om rättsprövning av beslutet (3072-2000) | 377 |
| Kommunikationsväsendet | |
| Post- och telestyrelsen sökte vid indrivning av en fordran verkställighet av en icke lagakraftvunnen, senare upphävd, dom utan att ånyo kräva betalning, vilket ledde till registrering för betalningsförsummelse (betalningsanmärkning). Förfarandet har prövats enligt såväl regler om utsökning och personlig integritet som en allmän proportionalitetsprincip (2204-1999) | 385 |
| Förfarandet för återfående av körkort efter återkallelse (2111-2000) | 389 |
| Nummerpresentation när myndigheter kontaktas per telefon. Hänsyn till den enskildes rätt till skydd av anonymitet m.m. (2750-2001) | 393 |
| Plan- och byggnadsväsendet | |
| En byggnadsnämnds hantering av ett överklagande som getts in innan beslutet meddelats (542-2001) | 396 |
| Frågor om dels förfarandet vid ändringar av en kommunal myndighets beslut genom självrättelse, dels utrymmet för villkor i beslut om lov enligt plan- och bygglagen (3337-2001) | 397 |
| Överförmyndarnämnder och överförmyndare | |
| Kritik mot en överförmyndare för handläggningen av ett ärende om godmanskap m.m. (3512-2000) | 403 |
| Kritik mot en överförmyndare för handläggningen av ett ärende om godmanskap m.m. (3555-2000) | 409 |
| En överförmyndarnämnds handläggning av ärenden om god man och förvaltare (3836-2000) | 415 |
| Kritik mot en överförmyndarnämnd för handläggningen av och tillsynen över ett ärende om godmanskap (1893-2001) | 417 |
| Ett på JO:s initiativ upptaget ärende angående en överförmyndarnämnds handläggning av ett ärende om godmanskap (2195-2001) | 420 |

| | |
|--|-----|
| Kritik mot en överförmyndare för långsam handläggning av en begäran om byte av god man (2450-2001) | 421 |
| Initiativärende angående en överförmyndarnämnds dröjsmål med att överlämna överklaganden till tingsrätten (3473-2001) | 424 |
| Ett på JO:s initiativ upptaget ärende angående brister i handläggningen av ett ärende om godmanskap (4477-2001) | 426 |
| Ett på JO:s initiativ upptaget ärende angående en överförmyndares handläggning av ett ärende om godmanskap (4478-2001) | 430 |
| Kritik mot en överförmyndare för handläggningen av ett ärende om godmanskap m.m. (4646-2001) | 432 |
| Kritik mot en överförmyndare för handläggningen av ett godmansärende m.m. (247-2002) | 436 |

Övriga kommunalförvaltningsärenden

| | |
|--|-----|
| En kommunal myndighets rätt att till enskilda överlämna förvaltningsuppgifter: att på gator anordna farthinder och sätta upp vägmärken härom (3976-1999) | 440 |
| Kritik mot en kommun för domstolstrots i ett upphandlingsärende (3497-2000) | 446 |
| Allvarlig kritik mot en kommun som genom uppmaningar som saknat rättslig grund under sken av myndighetsutövning utövat påtryckning mot en fastighetsägare (189-2001) | 452 |

Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet

Socialtjänst samt hälso- och sjukvård

| | |
|--|-----|
| Fråga om ett uttalande av en ledamot av en socialnämnd utgjort kränkning av tjänstemans yttrande- och meddelarfrihet m.m. (1323-2001) | 455 |
| Handläggningen av en begäran om att få en kopia av en patientjournal som tidvis varit försvunnen och slutligen förkommit, m.m. (3141-2000) | 458 |

Övriga områden

| | |
|---|-----|
| Påstående om sekretessbrott vid utlämnande av handlingar från JO – Handlingar i en förundersökning, rekviderade i ett tillsynsärende hos JO och innehållande uppgifter som omfattas av sekretess enligt 9 kap. 17 § första stycket 1 sekretesslagen, har lämnats ut till enskild. En handling som bifogats anmälan i det aktuella ärendet har innehållit delvis samma uppgifter (Adm 18-2002) | 465 |
| Fråga om en handling som av barnomsorgspersonal lagts i de politiska partiernas postfack på en stadsdelsförvaltning utgjort allmän | |

| | |
|--|-----|
| handling. Även fråga om en barnomsorgschef genom att omhänderta handlingen och genom olika uttalanden kränkt de anställdas yttrandefrihet (963-2000) | 470 |
| Fråga om vissa tjänstemän vid en barn-, kultur- och utbildningsnämnd i en kommun hade kränkt anställdas meddelar- och yttrandefrihet m.m. (2062-2000) | 479 |
| Fråga om meddelarfrihet rätt för uppgifter som en yrkesinspektör fått kännedom om i samband med inspektion av ett s.k. korttidshem (2673-1999) | 486 |
| Uttalanden om att kommunala bolag lämpligen bör lämna fullföljdshänvisning till beslut att avslå begäran om utlämnande av allmänna handlingar. Även fråga om rutiner för diarieföring m.m. (1384-2000) | 491 |
| Rutiner för hantering av postförsändelser till en kommun som adresserats till en anställd personligen (2022-2000) | 495 |
| Rutiner för hantering av elektronisk post (e-post); bl.a. fråga om myndighetens tillgång till befattningshavares e-post under tid då denne är frånvarande (2668-2000) | 497 |
| Ett kommunalt bolags handläggning av en begäran om uppgifter och om kopior av handlingar. Även fråga om bolagets avgiftsdebitering vid utlämnande av kopior av allmänna handlingar (3452-2000) | 501 |
| Kritik mot en kommunstyrelse som vägrat lämna ut allmänna handlingar med hänvisning till en av domstol fastställd förlikning (841-2001) | 507 |
| Krav på personligt besök och kontant betalning får ej ställas då någon begär kopior av allmänna handlingar (3313-2001) | 509 |
| Remissyttranden | |
| Yttrande över betänkandet (SOU 2001:97) Regler för Riksrevisionen (4581-2001)..... | 512 |

Bilagor

| | |
|--|-----|
| Instruktion för Riksdagens ombudsmän | 522 |
| Arbetsordning för riksdagens ombudsmannaexpedition | 528 |
| Personalorganisationen | 534 |
| Sakregister | 535 |
| Summary in English | 589 |

2002/03:JO1

Till RIKSDAGEN

Riksdagens ombudsmän överlämnar härmed enligt 11 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (fortsättningsvis benämnd instruktionen) ämbetsberättelse för tiden den 1 juli 2001–30 juni 2002.

1 Organisationen m.m.

1.1 Val och entlediganden

Riksdagen omvalde den 21 mars 2002 *Kerstin André* att vara justitieombudsman fr.o.m. dagen för valet till dess att nytt val genomförts under fjärde året därefter.

Riksdagen valde den 11 juni 2002 *hovrättspresidenten Anna-Karin Lundin* att vara justitieombudsman fr.o.m. den 1 januari 2003 till dess att nytt val genomförts under fjärde året därefter.

Riksdagen omvalde den 5 december 2001 *Gunnel Norell Söderblom* att vara ställföreträdande ombudsman under en period av två år fr.o.m. den 1 januari 2002.

Riksdagen beslöt den 10 juni 2002 att bifalla en begäran från *Jan Pennlöv* om entledigande per den 1 december 2002 från uppdraget att vara justitieombudsman.

1.2 Ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring

Stf ombudsmannen Gunnel Norell Söderblom tjänstgjorde med handläggning och avgörande av tillsynsärenden den 23–27 juli, den 31 juli–1 augusti och den 29 oktober–2 november 2001.

Stf ombudsmannen Leif Ekberg tjänstgjorde med handläggning och avgörande av tillsynsärenden den 15–17 maj och den 21–24 maj 2002.

1.3 Ändringar i arbetsordningen

Chefsjustitieombudsmannen beslöt den 22 januari 2002 om vissa ändringar i arbetsordningen för riksdagens ombudsmannaexpedition (fortsättningsvis benämnd arbetsordningen). Ändringarna avser avgränsningen av de fyra ansvarsområdena. De berör bl.a. ansvaret för tillsynen över miljödomstolarna och skattemyndigheternas särskilda enheter för brottsutredning samt handläggningen av förmynderskapsärenden vid domstolar.

1.4 Bilagor

Instruktionen i aktuell lydelse den 30 juni 2002 finns intagen som bilaga 1.

Arbetsordningen i aktuell lydelse den 30 juni 2002 finns intagen som bilaga 2.

En redogörelse för personalorganisationen under verksamhetsåret finns i bilaga 3.

2 Verksamheten

2.1 Totalstatistiken

Balansläget

| | | |
|--|-------|-------|
| Ingående balans | | 754 |
| Nya ärenden | | |
| Remisser och andra skrivelser från myndigheter | 89 | |
| Klagomål och andra framställningar från enskilda | 4 374 | |
| Initiativärenden med anledning av inspektioner | 69 | |
| Initiativärenden på grund av uppgifter i massmedier m.m. | 42 | |
| | | 4 574 |
| Summa balanserade och nya ärenden | | 5 328 |
| Avslutade ärenden | | 4 588 |
| Utgående balans | | 740 |

Under perioden nyregistrerades 4 574 ärenden, en minskning med 70 (1,5 %) i förhållande till verksamhetsåret 2000/01. Antalet nya inspektions- eller andra initiativärenden var 111, en minskning med 22 jämfört med föregående verksamhetsår. 89 ärenden föranleddes av remisser – huvudsakligen från Regeringskansliet –, en ökning med 15. Klagomålsärendena uppgick till 4 374, vilket innebär en nedgång med 63 (1,4 %) sedan 2000/01.

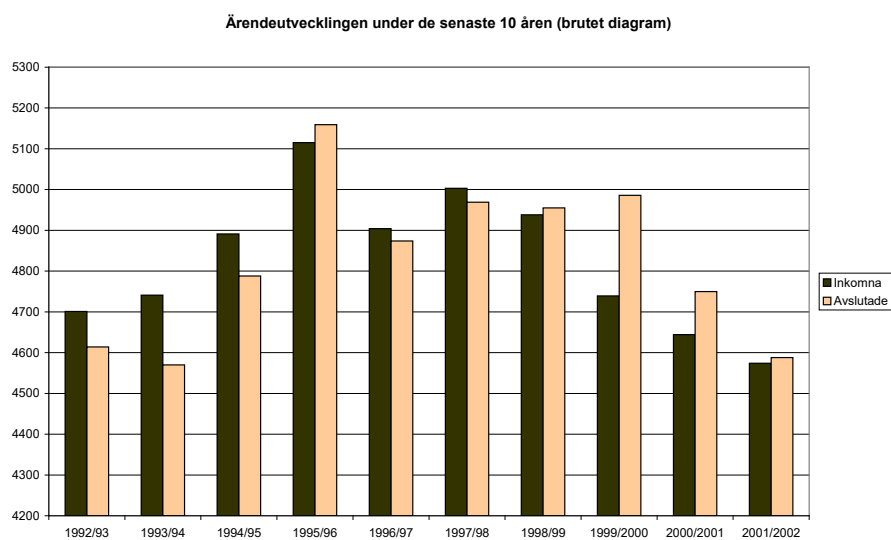
Antalet avgjorda ärenden uppgick till 4 588, vilket innebär en minskning med 162 eller 3,4 % från föregående års nivå. Av de avslutade ärendena var 4 382 klagomålsärenden, 85 remissärenden och 121 inspektions- eller andra initiativärenden.

De oavgjorda ärendena i balans var vid verksamhetsårets slut 740. Detta betyder att balansen under året gått ned med 14 ärenden (1,8 %) till en nivå som är den lägsta som noterats på mer än 20 år.

Anmälnings- och initiativärenden 1.7.1990–30.6.2002

| År | Klagomålsärenden och remisser | Initiativärenden |
|-----------|----------------------------------|------------------|
| 1990/91 | 3 883 | 260 |
| 1991/92 | 4 076 | 213 |
| 1992/93 | 4 468 | 233 |
| 1993/94 | 4 634 | 107 |
| 1994/95 | 4 764 | 127 |
| 1995/96 | 4 990 | 125 |
| 1996/97 | 4 840 | 64 |
| 1997/98 | 4 885 | 118 |
| 1998/99 | 4 791 | 147 |
| 1999/2000 | 4 626 | 113 |
| 2000/01 | 4 511 | 133 |
| 2001/02 | 4 463 | 111 |

2002/03:JO1



Månadsöversikt över ärendena under verksamhetsåret

| Månad | Nya | Avslutade | Balans |
|--------------|--------------|--------------|--------|
| Juli | 357 | 93 | 1 018 |
| Augusti | 352 | 521 | 849 |
| September | 361 | 420 | 790 |
| Oktober | 435 | 431 | 794 |
| November | 411 | 396 | 809 |
| December | 304 | 267 | 846 |
| Januari | 425 | 506 | 765 |
| Februari | 381 | 360 | 786 |
| Mars | 378 | 414 | 750 |
| April | 421 | 362 | 809 |
| Maj | 378 | 446 | 741 |
| Juni | 371 | 372 | 740 |
| Summa | 4 574 | 4 588 | |

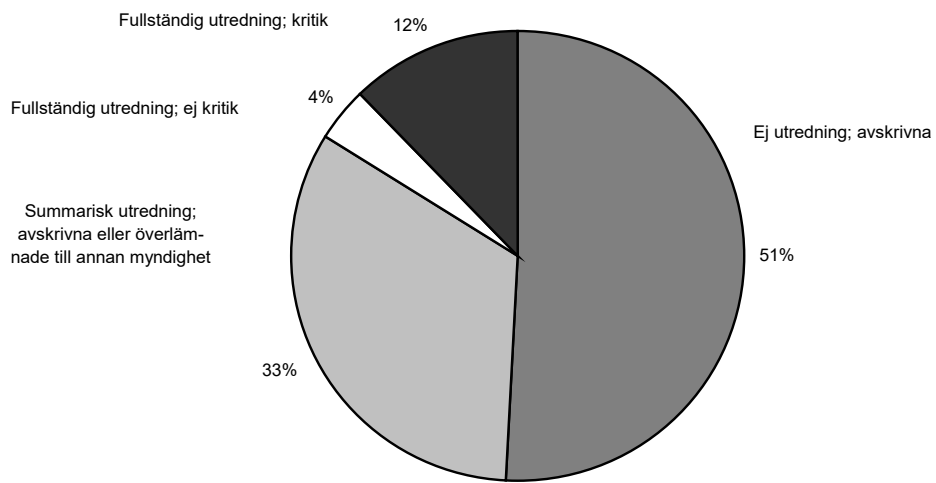
Tablå över utgången i de under tiden den 1 juli 2001–30 juni 2002
avgjorda inspektions- och övriga initiativärendena

| Sakområde | Avgjorda utan slutlig anledning till kritik | Erinran eller annan kritik; vägl. uttalanden | Förundersökning; ej åtal | Överlämnade till annan myndighet enligt 18 § instruktionen | Framställning till riksdagen eller regeringen | Summa ärenden |
|--|---|--|--------------------------|--|---|---------------|
| Domstolsväsendet | – | 12 | – | – | – | 12 |
| Åklagarväsendet | 1 | 4 | – | 2 | – | 7 |
| Polisväsendet | 5 | 11 | – | 1 | – | 17 |
| Försvarsväsendet | 2 | 3 | – | – | – | 5 |
| Kriminalvård | 4 | 7 | – | – | – | 11 |
| Socialtjänst | – | 3 | – | – | – | 3 |
| Hälsa- och sjukvård | – | 1 | – | – | – | 1 |
| Allmän försäkring | – | 17 | – | – | – | 17 |
| Arbetsmarknad | – | 1 | – | – | – | 1 |
| Utbildning | 2 | 1 | – | – | – | 3 |
| Beskattning, folkbokföring, tull | – | 1 | – | – | – | 1 |
| Jordbruk, miljö- och hälsoskydd, djurskydd | – | 13 | – | – | – | 13 |
| Plan- och byggnadsväsendet | – | 4 | – | – | – | 4 |
| Exekutionsväsendet | – | 1 | – | – | – | 1 |
| Väg- och kommunikationsväsendet | – | 1 | – | – | – | 1 |
| Kommunal självstyrelse | 2 | 1 | – | – | – | 3 |
| Utlänningsärenden | 2 | – | – | – | – | 2 |
| Central statsförvaltning | 2 | 1 | – | – | – | 3 |
| Överförmyndarväsendet | 2 | 10 | – | – | – | 12 |
| Offentlighet, sekretess, yttrandefrihet | 1 | 3 | – | – | – | 4 |
| Summa ärenden | 23 | 95 | 0 | 3 | 0 | 121 |

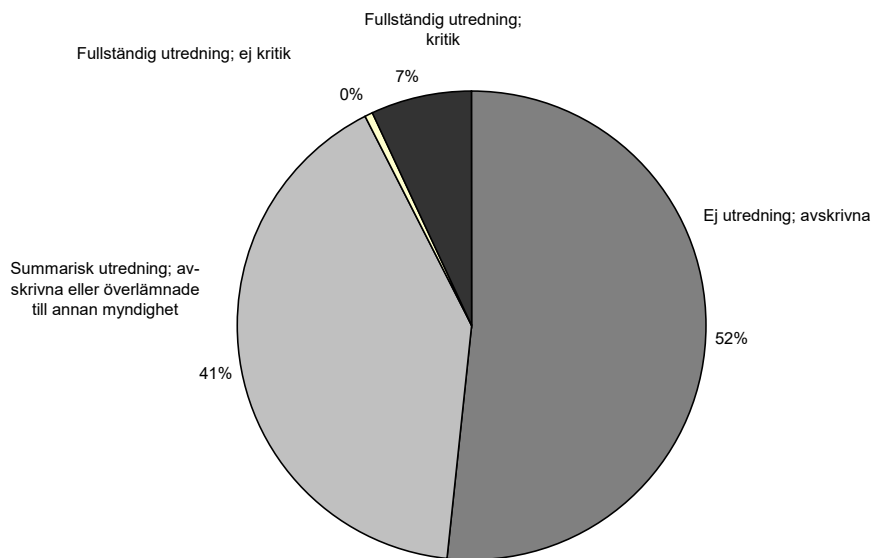
Tablå över utgången i de under tiden den 1 juli 2001–30 juni 2002 avgjorda klagomålsärendena

| Sakområde | Avvisning eller avgörande utan särskild utredning | Överlämnande enligt 18 § instruktionen | Avgjorda efter utredning; ingen kritik | Erinran eller annan kritik; vägledande uttalanden | Åtal eller anmälan för disciplinär åtgärd | Framställning till riksdagen eller regeringen | Summa ärenden |
|--|---|--|--|---|---|---|---------------|
| Allmänna domstolar | 162 | – | 109 | 17 | 1 | – | 289 |
| Förvaltningsdomstolar | 30 | – | 32 | 3 | – | – | 65 |
| Åklagarväsendet | 88 | 6 | 77 | 9 | 1 | – | 181 |
| Polisväsendet | 210 | 43 | 178 | 23 | – | – | 454 |
| Försvarsväsendet | 5 | – | 1 | 2 | – | – | 8 |
| Kriminalvård | 352 | – | 167 | 59 | – | – | 578 |
| Socialtjänst | 254 | 7 | 305 | 54 | – | – | 620 |
| Hälso- och sjukvård | 130 | 3 | 80 | 8 | – | – | 221 |
| Allmän försäkring | 147 | – | 85 | 36 | – | 1 | 269 |
| Arbetsmarknad m.m. | 46 | 1 | 49 | 11 | – | – | 107 |
| Plan- och byggnadsväsendet | 53 | – | 35 | 15 | – | – | 103 |
| Exekutionsväsendet | 73 | – | 35 | 11 | – | – | 119 |
| Kommunal självstyrelse | 63 | – | 25 | 1 | – | – | 89 |
| Väg- och kommunikationsväsendet | 68 | – | 35 | 16 | – | – | 119 |
| Beskattning, folkbokföring, tull | 100 | – | 42 | 32 | – | – | 174 |
| Utbildning och kultur | 75 | 2 | 83 | 23 | – | – | 183 |
| Kyrkoärenden | 5 | – | – | – | – | – | 5 |
| Överförmyndarväsendet | 27 | – | 18 | 12 | – | – | 57 |
| Jordbruk, djurskydd, miljö- och hälsoskydd m.m. | 53 | – | 63 | 13 | – | – | 129 |
| Utlänningsärenden | 41 | – | 31 | 7 | – | – | 79 |
| Övriga länsstyrelseärenden, serverings-tillstånd, spel | 18 | – | 8 | 3 | – | – | 29 |
| Tjänstemannaärenden | 68 | – | 15 | 4 | – | – | 87 |
| Yttrandefrihet; offentlighet och sekretess | 97 | 2 | 74 | 89 | – | – | 262 |
| Riksdags- samt utrikesförvaltning; allm. val | 11 | – | 2 | – | – | – | 13 |
| Övrig förvaltning | 36 | – | 26 | 4 | – | – | 66 |
| Frågor utom kompetensområdet; oklara yrkanden | 76 | – | – | – | – | – | 76 |
| Summa ärenden | 2 288 | 64 | 1 575 | 452 | 2 | 1 | 4 382 |

**Besluten i anmälning- och initiativärenden inom hela tillsynsområdet;
Totalt 4 503 beslut**

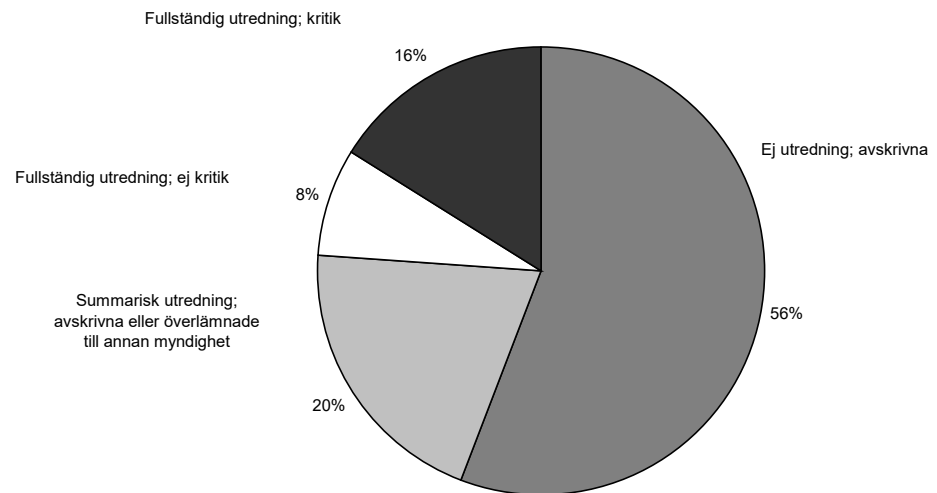


Besluten inom ansvarsområde 1; Totalt 1 060 beslut. Omfattar allmänna domstolar, åklagarväsendet och polisväsendet

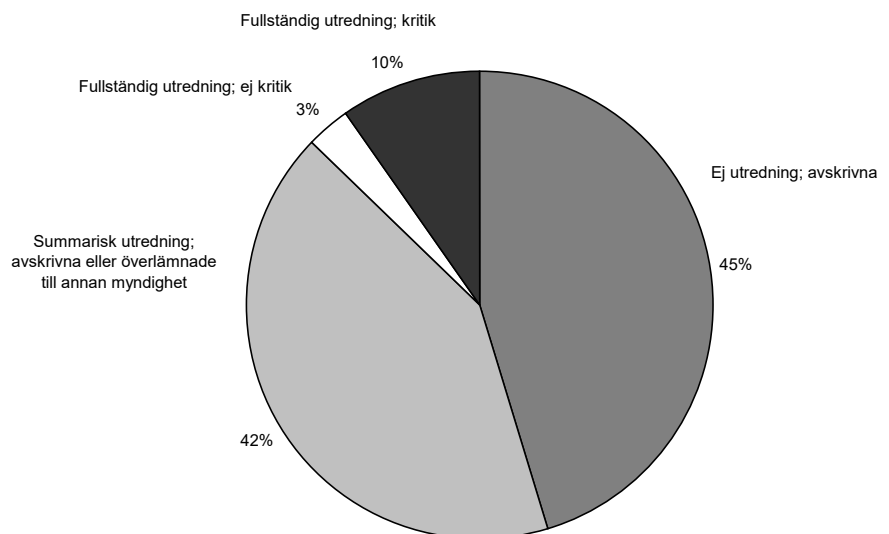


2002/03:JO1

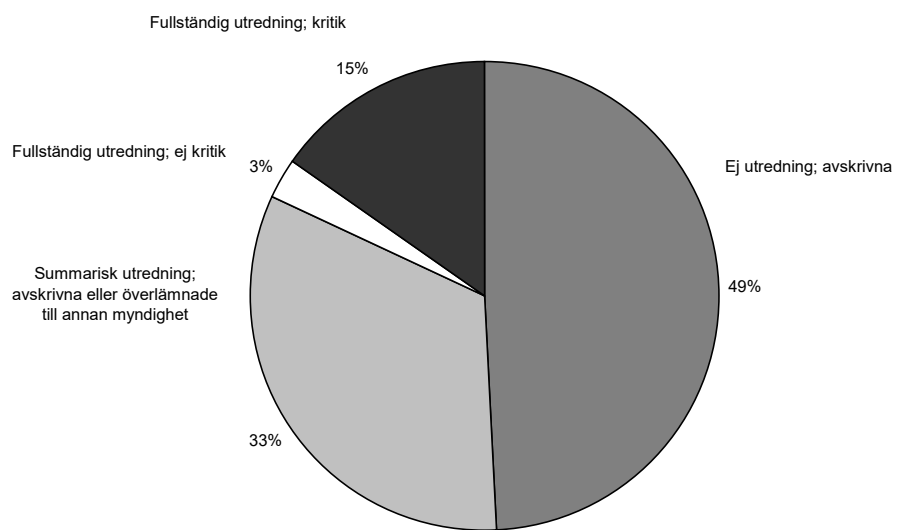
Besluten inom ansvarsområde 2; Totalt 1 308 beslut. Omfattar kriminalvård, skatte-, tull- och kronofogdemyndigheter, allmän försäkring samt överförmyndarväsendet



Besluten inom ansvarsområde 3; Totalt 1 161 beslut. Omfattar socialtjänst, hälso- och sjukvård samt utbildningsväsendet



Besluten inom ansvarsområde 4; Totalt 974 beslut. Omfattar förvaltningsdomstolar samt statlig och kommunal förvaltning som ej ingår i ansvarsområde 1-3



2.2 Besvarande av remisser

Riksdagens ombudsmän har besvarat 85 remisser, flertalet från olika departement inom Regeringskansliet men också i vissa fall från riksdagsutskott, från Riksdagens revisorer samt från en myndighet inom den centrala statsförvaltningen.

ChefsJO Eklundh har yttrat sig till

1) Justitiedepartementet över en framställning från Justitiekanslern om ändring i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden (Ju 2001/3649/L6)

2) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2001:37) Lagrådets sammansättning – förslag till ändringar i regeringsformen

3) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2000:99) Domarutnämningar och domstolsledning – frågor om utnämning av högre domare och domstolschefens roll

4) Justitiedepartementet över promemorian (Ju 1994/405/DOM) Lag om grupprättegång

5) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2001:30) Sjöfylleri

6) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 2001:8) Två frågor om sekretess hos Säkerhetspolisen och promemorian Förslag till ändring i 5 kap. 1 § sekretesslagen

7) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 2001:25) Några frågor om myndigheternas service

8) Justitiedepartementet över Rikspolisstyrelsens redovisning av uppdraget att stärka polisens arbete med den grova organiserade brottsligheten

9) Justitiedepartementet över promemorian (Ju 97:2249) Kallelse av barn och ungdomar till polisförhör och domstolssammanträde

10) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 2001:36) Hovrättsprocessen i framtiden

11) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 2001:31) Omhändertagande av berusade personer enligt LOB

12) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 2001:43) Åtgärder mot klotter

13) Justitiedepartementet över promemorian från Arrendenämndernas och hyresnämndernas samarbetsorgan Förfarandet vid hyresnämnderna och arrendenämnderna

14) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2001:59) Snabbare lagföring 1 – Några förslag till förenklningar

15) Justitiedepartementet över promemorian (Ju 2001/7524/DOM) Verkställighet av utländska domar på privaträttens område

16) Konstitutionsutskottet över en framställning från Riksbanken om vissa ändringar i regeringsformen (01-1176-DIR)

17) Justitiedepartementet över promemorian Sveriges tillträde till Förenta Nationernas internationella konvention om bekämpande av finansiering av terrorism

18) Justitiedepartementet över promemorian Delegering i tingsrätt

- 19) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 2001:73) Ytterligare åtgärder för att motverka våld i nära relationer
- 20) Finansdepartementet över betänkandet (SOU 2001:97) Regler för Riksrevisionen, se s. 512
- 21) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 2001:69) Företagsbot
- 22) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2001:88) Lagrådets arbetsvillkor
- 23) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2002:14) Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag
- 24) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 2002:1) Domare och åklagare i internationella instanser
- 25) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2001:103) En modernare rättegång
- 26) Justitiedepartementet över promemorian Delgivning.

JO Pennlöv har yttrat sig till

- 1) Socialdepartementet över promemorian Försöksverksamhet med 24-timmarsmyndighet inom socialförsäkringsadministrationen
- 2) Försvarsdepartementet över betänkandet (SOU 2001:41) Säkerhet i en ny tid
- 3) Riksarkivet över förslaget Allmänna råd om bevarande och gallring av handlingar hos överförmyndare
- 4) Justitiedepartementet över en promemoria från Socialdepartementet med förslag till ändringar i lagen (1962:381) om allmän försäkring i anslutning till pågående lagstiftningsarbete rörande barn i homosexuella familjer
- 5) Riksdagens revisorer över deras rapport (2001/02:1) Försäkringskassornas efterkontroll av förtidspension
- 6) Finansdepartementet över promemorian (Fi 2001/4215) Straffrättslig sanktionering av EG:s punktskatteregler för alkohol, tobak och mineraloljor
- 7) Försvarsdepartementet över betänkandet (SOU 2001:98) Stöd från Försvarsmakten
- 8) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 2001:47) En handläggningslag – förfarandet hos försäkringskassorna
- 9) Finansdepartementet över betänkandet (SOU 2002:8) Företrädareansvar
- 10) Finansdepartementet över en hemställan från Riksgäldskontoret om ändring av bankrörelselagens regler om banksekretess
- 11) Finansdepartementet över departementspromemorian (Ds 2002:22) Obligatorisk redovisning av sjukfrånvaron.

JO André har yttrat sig till

- 1) Socialdepartementet över en utredningsrapport (S 2001/9592/HS) från Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet angående samarbetet kring medicinskt färdigbehandlade / utskrivningsklara patienter
- 2) Utbildningsdepartementet över departementspromemorian (Ds 2001:62) Etikprövning av forskning som avser människor
- 3) Socialdepartementet över departementspromemorian (Ds 2001:47) Kommunernas ansvar i vissa barn- och ungdomsärenden

4) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 2001:72) Barnmisshandel – att förebygga och åtgärda

5) Utbildningsdepartementet över Högskoleverkets rapport (U 2001/440/UH) 20 åtgärder för att stärka studenternas rättssäkerhet

6) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 2001:95) Att motverka hemlöshet. En samlad strategi för samhället

7) Riksdagens revisorer över deras rapport (2001/02:13) Statens styrning av skolan – från målstyrning till uppsökande bidragsförmedling.

JO Berggren har yttrat sig till

1) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2001:10) Barn i homosexuella familjer

2) Utrikesdepartementet över departementspromemorian (Ds 2001:29) Nicefördraget – EU:s regeringskonferens 2000

3) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2001:28) Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet. Utvidgat grundlagsskydd och andra frågor om tryck- och yttrandefrihet

4) Finansdepartementet över betänkandet (SOU 2001:27) Allmännyttiga bostadsföretag och kommunernas boendeplanering

5) Finansdepartementet över EG-kommissionens förslag till nytt direktiv om insiderhandel och otillbörlig marknadspåverkan (marknadsmisshandling)

6) Riksdagens revisorer över deras rapport (2000/01:13) Sponsring av statliga myndigheter

7) Näringsdepartementet över Kartellbekämpningsutredningens promemoria med förslag till ändring i sekretesslagen samt nordiskt avtal om samarbete i konkurrensfrågor

8) Näringsdepartementet över ett förslag till förordning för möjliggörande av elektronisk ingivning till Patent- och registreringsverket

9) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 2001:34) Ökade möjligheter till brukarinflytande

10) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2001:26) Ny varumärkeslag och ändringar i firmalagen

11) Näringsdepartementet över departementspromemorian (Ds 2001:46) Vissa frågor om sjömäns vilotid

12) Riksdagens revisorer över deras rapport (2001/02:6) Uppehållstillstånd för asylsökande – tidsåtgång, kostnader, reformarbete

13) Justitiedepartementet över promemorian (Ju 2001/6026/PP) Statens ansvarsnämnds funktion och kompetensområde m.m.

14) Justitiedepartementet över förslag (Ju 2001/7497/D) till nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna

15) Näringsdepartementet över promemorian Utökad sekretess hos JämO, DO, HomO, HO, KO, Jämställdhetsnämnden och Nämnden mot diskriminering

16) Utrikesdepartementet över Europeiska kommissionens vitbok om styrelseformerna i EU

17) Näringsdepartementet över ett utkast till proposition avseende lag om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

18) Näringsdepartementet över en promemoria om genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/59/EG om mottagningsanordningar i hamn för fartygsgenererat avfall och lastrester

19) Näringsdepartementet över delbetänkandet (SOU 2001:74) Kartellbekämpning

20) Försvarsdepartementet över rapporterna Översyn av huvudmannskapet för Räddningsverkets skolor respektive Utbildning för skydd mot olyckor

21) Justitiedepartementet över Domstolsverkets rapport (2001:6 A) Utvärdering av rättshjälpslagen – en redovisning av ett regeringsuppdrag

22) Näringsdepartementet över departementspromemorian (Ds 2001:75) Tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen

23) Kulturdepartementet över departementspromemorian (Ds 2001:52) Abonnentinflytande i kabel-TV-nät – en analys av behovet av lagregler för att stärka abonnenternas inflytande över programutbudet i kabel-TV-nät

24) Riksdagens revisorer över den inom revisorerernas kansli upprättade rapporten Hur styr staten livsmedelstillsynen?

25) Utrikesdepartementet över departementspromemorian (Ds 2001:77) Om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd vid massflykt

26) Justitiedepartementet över Justitiekanslerns framställning med förslag till ändring i förordningen om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten

27) Näringsdepartementet över promemorian (N 2002/1665/A) Revisionen av arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet

28) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2001:99) Offentliga valförberedelser – Anmälan av partier och kandidater

29) Utrikesdepartementet över departementspromemorian (Ds 2001:76) Om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning

30) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 2001:66) Några frågor om ordningslagen

31) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 2001:53) Föräldrars samtycke till adoption m.m.

32) Utrikesdepartementet över departementspromemorian (Ds 2001:74) Transportörsansvaret i utlänningslagen

33) Konstitutionsutskottet över promemorian Lagstiftning om Sveriges indelning i landsting m.m.

34) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2002:2) Datainspektionen; Kompetens – Effektivitet – Service

35) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2001:105) Kommuners och landstings beslutsfattande och kompetens vid extraordinära händelser i fredstid

36) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2001:100) Informationshantering och behandling av uppgifter vid domstolar – En rättslig översyn

37) Jordbruksdepartementet över rapporten Redovisning av erfarenheterna av och förslag beträffande den svenska användningen av sanktioner i ärenden om överträdelse av fiskebestämmelser

38) Försvarsdepartementet över betänkandet (SOU 2002:10) En reformerad räddningstjänstlagstiftning

39) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 2002:6) Adelns offentligrättsliga status

40) Utrikesdepartementet över betänkandet (SOU 2001:110) Utlandsmyndigheternas medverkan i utlänningsärenden m.m.

41) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2002:20) Guide på Internet – ett stöd för medborgarnas möte med det offentliga samt över Statskontorets rapport Framställning med förslag till åtgärder för en sammanhållen elektronisk förvaltning.

2.3 Framställningar och överlämnande av beslut till riksdagen respektive regeringen

JO Pennlöv har efter samråd med chefsJO Eklundh gjort en framställning med stöd av 4 § instruktionen till regeringen (Socialdepartementet) rörande vissa oklarheter i lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS) vad gäller återkrav av assistansersättning, se s. 339

12 beslut har överlämnats till riksdagsutskott, departement inom Regeringskansliet eller myndigheter. Överlämnandena har gjorts för att fästa vederbörandes uppmärksamhet på förhållanden som framkommit under ärendets utredning eller för kännedom. Av de överlämnade besluten tillhör 4 st. ansvarsområde 2 enligt arbetsordningen, 4 st. ansvarsområde 3 och 4 st. ansvarsområde 4.

Härutöver hänvisas till s. 98 (referat av beslut dnr 3585-1999 m.fl.)

2.4 Åtal, anmälningar för vidtagande av disciplinär åtgärd samt överlämnande av ärenden till annan myndighet

ChefsJO Eklundh har under verksamhetsåret väckt åtal mot en rådman vid en tingsrätt för tjänstefel (dnr 3312-2001).

JO Berggren har under verksamhetsåret väckt åtal mot en biskop för tjänstefel (dnr 298-2000).

Under verksamhetsåret har inga anmälningar gjorts för vidtagande av disciplinär åtgärd.

Med stöd av 18 § instruktionen har 3 initiativärenden och 64 klagomålsärenden lämnats över till annan tillsynsmyndighet för prövning och avgörande. (Motsvarande antal under verksamhetsåret 2000/01 var 1 initiativärende och 58 klagomålsärenden.) Av de överlämnade ärendena tillhörde 52 st. ansvarsområde 1 enligt arbetsordningen, 1 st. ansvarsområde 2, 13 st. ansvarsområde 3 och 1 st. ansvarsområde 4.

2.5 Inspektioner och myndighetsbesök

ChefsJO Eklundh har inspekterat Karlstads tingsrätt och Polismyndigheten Gotland. *Byråchefen Manninen* har på chefsJO Eklundhs uppdrag inspekterat Polismyndigheten i Stockholms län/Södertörns polismästardistrikt. Inspektionerna har omfattat sammanlagt 6 dagar.

JO Pennlöv har inspekterat Älvsborgs amfibieregemente (Amf 4) i Göteborg, Livregementets husarer (K 3) i Karlsborg, Luftvärnsregementet (Lv 6) i

Halmstad, Pliktverket i Karlstad, Kronofogdemyndigheten i Stockholm, Kriminalvårdsmyndigheten Gävle/anstalten Gävle, Kriminalvårdsmyndigheten Malmö Kirseberg, Kriminalvårdsmyndigheten Kristianstad/anstalterna Kristianstad Centrum och Kristianstad, Norrbottens läns allmänna försäkringskassa/centralkontoret samt lokalkontoren i Boden och Piteå, Stockholms läns allmänna försäkringskassa/lokalkontoren i Södertälje och Solna/Sundbyberg, Hallands läns allmänna försäkringskassa/centralkontoret samt lokalkontoren i Halmstad, Varberg och Falkenberg, Överförmyndaren i Nordanstigs kommun, Överförmyndaren i Hudiksvalls kommun, Överförmyndaren i Västerås kommun, Överförmyndarnämnden i Göteborgs kommun, Överförmyndaren i Skövde kommun samt Överförmyndarnämnden i Halmstads kommun. *Byråchefen Buhre* har på JO Pennlövs uppdrag inspekterat Överförmyndarnämnden i Laholms kommun. Inspektionerna har omfattat sammanlagt 27 dagar.

JO André har inspekterat Salberga sjukhus (särskilt LRV-enheten) inom Västmanlands läns landsting, Vård- och omsorgsnämnden i Sala kommun, socialtjänsten inom Norrmalms stadsdelsnämnd i Stockholms kommun, Östermalms stadsdelsnämnd i Stockholms kommun med avseende på grundskolefrågor samt Engelbrektskolan i Stockholms kommun. *JO André* har vidare besökt Högskoleverket. Inspektioner och myndighetsbesök har omfattat sammanlagt 10 dagar.

JO Berggren har inspekterat Länsrätten i Västerbottens län, Miljödomstolen vid Umeå tingsrätt, Brottsoffermyndigheten, Länsarbetsnämnden i Uppsala län/arbetsförmedlingskontor i Uppsala, Miljö- och hälsoskydds-nämnden i Uppsala kommun, Miljö- och byggnadsnämnden i Tomelilla kommun, Miljö- och byggnadsnämnden i Ystads kommun samt Byggnadsnämnden i Uppsala kommun. *JO Berggren* har vidare besökt Migrationsverket, Utlänningsnämnden och Datainspektionen samt tagit emot besök från Migrationsverket och Riksdagens revisorer. Inspektioner och myndighetsbesök har omfattat sammanlagt 16 dagar.

Totalt har 59 dagar ägnats åt inspektioner och myndighetsbesök.

2.6 Samråd med riksdagens konstitutionsutskott m.m.

I samband med överlämnandet till riksdagen av ämbetsberättelsen 2001/02 besökte *ChefsJO Eklundh*, *JO Pennlov*, *JO André*, *JO Berggren* samt *kanslichefen Swanström* den 27 november 2001 konstitutionsutskottet och informerade dess ledamöter om ämbetsberättelsens innehåll och i övrigt om verksamheten under 2000/01 samt besvarade ledamöternas frågor.

Två tjänstemän vid konstitutionsutskottets kansli besökte ombudsmanexpeditionen den 9 november 2001 för att orientera sig om verksamheten och arbetsläget.

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

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

De fyra justitieombudsmännen samt *kanslichefen Swanström* deltog den 14 februari 2002 i ett seminarium anordnat av Statens kvalitets- och kompetensråd på temat Inspirerande exempel på förbättrad förvaltningskultur. Vidare besökte de fyra justitieombudsmännen tillsammans med byråcheferna vid ombudsmannaexpeditionen den 16 januari 2002 Riksdagens revisorer för överläggningar om angelägenheter av gemensamt intresse. Den 3 juni 2002 besökte justitiekanslern Göran Lambertz Riksdagens ombudsmän för samtal om angelägenheter av gemensamt intresse. Samtliga fyra justitieombudsmän deltog.

JO Pennlöv och *JO André* tog den 31 maj 2002 emot ett studiebesök från Rättskretsen inom Socialdepartementet.

JO André och *JO Berggren* tog den 12 oktober 2001 emot ett besök av ordföranden och vice ordföranden i Sveriges kommunaljuridiska förening.

ChefsJO Eklundh deltog den 19 september 2001 i seminariet Demokrati i framtiden, anordnat i Lund av Vetenskapsrådet och Justitiedepartementet, den 19 februari 2002 (tillsammans med *kanslichefen Swanström*) i ett av riksdagen anordnat seminarium för exilparlamentariker från Burma samt den 17 maj 2002 i ett av Sveriges domarförbund anordnat seminarium i Göteborg angående reglerna om tjänstefel. *ChefsJO Eklundh* föreläste – i samarbete med Raoul Wallenberg Institute i Lund – den 29 augusti 2001 om mänskliga rättigheter för en grupp från Indonesien, den 27 november 2001 om JO-ämbetet för en grupp från Östeuropa, Kaukasien och Centralasien samt den 8 maj 2002 om mänskliga rättigheter för en grupp från Marocko. Vidare föreläste han den 17 oktober 2001 om JO-ämbetet inom ramen för en läarkurs i riksdagen, den 29 oktober 2001 vid Senioruniversitetet, den 30 oktober 2001 vid länskriminalavdelningen vid Polismyndigheten i Stockholms län, den 15 november 2001 vid Svensk juriststämma samt den 16 mars 2002 vid ett seminarium i riksdagen för en grupp politiker från Vitryssland.

JO Pennlöv föreläste den 27 september 2001 för föredragande i socialförsäkringsnämnder/Norra blocket i Östersund (medverkan av *byråchefen Johnson*), den 30 november 2001 för tjänstemän hos Riksdagens revisorer, den 5 december 2001 för personal vid Riksförsäkringsverkets rättsenhet, den 6 december 2001 för ledamöter i socialförsäkringsnämnden, Gotlands läns allmänna försäkringskassa (medverkan av *byråchefen Johnson*), den 11 december 2001 för tjänstemän vid Socialdepartementets socialförsäkringsenhet (medverkan av *byråchefen Johnson* samt *föredragandena von Sivers, Nilsson Edin, Johansson* och *Fryklund*), den 14 januari 2002 för Sveriges muslimska råd vid en internationell konferens om muslimska intagna vid anstalter i Europa (medverkan av *byråchefen Buhre*), den 6 maj 2002 för personal vid Gävleborgs läns allmänna försäkringskassa (medverkan av *byråchefen Johnson*), den 5 juni 2002 för personal vid Norrbottens läns allmänna försäkringskassa (medverkan av *byråchefen Johnson*), den 15 maj 2002 på Länsstyrelsen i Norrbottens län under en informationsdag angående länsstyrelsens överför-

myndartillsyn (medverkan av *byråchefen Buhre*), samt den 13 juni 2002 vid Föreningen Sveriges överförmyndares årsmöte i Ronneby (medverkan av *byråchefen Buhre*).

JO André tog den 14 maj 2002 emot ett studiebesök från Länsstyrelsen i Dalarnas län.

JO Berggren deltog den 16 augusti 2001 i Sveriges Kommunaljuridiska förenings studiedagar och årsmöte i Göteborg (medverkan av *byråchefen Lundgren*) och den 15 april 2002 i Miljörättsdagen. *JO Berggren* gjorde den 6 november 2001 ett informationsbesök hos Svenska Kommunförbundet (medverkan av byråchefer och övriga anställda inom *JO Berggrens* ansvarsområde).

Kanslichefen Swanström föreläste den 3 oktober 2001 för deltagarna i Svea hovrätts notarietkurs, den 28 november 2001 inom ramen för riksdagens seminarium om parlamentarisk demokrati och parlamentariskt arbete med deltagare från länder i Kaukasien och Centralasien, den 3 december 2001 inom ramen för riksdagens Trainee-ship Programme (Taiex) med deltagare från länder i Östeuropa och den 21 februari 2002 om offentlighet och sekretess för personal vid Domstolsverket i Jönköping. Vidare föreläste kanslichefen Swanström om *JO:s* roll inom riksdagens kontrollmakt vid ett seminarium den 24 april 2002 för Utrikesdepartementets handläggare under utbildning.

Byråchefen Johnson föreläste den 18 oktober 2001 vid en utbildningsdag i Södertälje för ledamöter i socialförsäkringsnämnder. Vidare deltog byråchefen Johnson tillsammans med *föredraganden von Sivers* den 15 maj 2002 i en av Socialdepartementet anordnad hearing om underhållsstöd.

Byråchefen Sjöstedt föreläste den 26 september 2001, den 28 november 2001 samt den 15 januari 2002 vid av SIPU anordnade kurser i offentlighet och sekretess för jurister och kvalificerade handläggare.

Byråchefen Hedbom Blomkvist föreläste den 7 september 2001 vid en konferens i Borås för alkoholhandläggare.

Byråchefen Lundgren föreläste den 22 mars 2002 om offentlighet och sekretess för tjänstemän i riksdagen.

3 Internationellt samarbete

3.1 Deltagande i internationella konferenser och seminarier, bilaterala besök m.m.

ChefsJO Eklundh och *JO Berggren* deltog den 21–24 april 2002 i VI European Ombudsman Conference i Krakow, anordnad av Europarådet och den polska ombudsmannainstitutionen.

JO Pennlöv och *byråchefen Johnson* besökte den 24–28 april 2002 Ombudsmannen i Bosnien-Hercegovina Frank Orton.

JO Berggren och *kanslichefen Swanström* deltog den 19–21 september 2001 i konferensen ”The Ombudsman against Discrimination” i Bryssel, anordnad av Europarådet och Europeiska Ombudsmannen.

ChefsJO Eklundh deltog den 24–25 september 2001 i en av Folketingets Ombudsmand anordnad konferens i Köpenhamn med företrädare för europeiska och iberio-amerikanska ombudsmannainstitutioner, den 12–13 november 2001 i en av Ombudsmannen för mänskliga rättigheter i Slovenien anordnad konferens i Ljubljana angående relationerna mellan ombudsmän och organ inom rättsväsendet, den 3–5 april 2002 i samband med ett besök hos Albanien ombudsmannainstitution (People's Advocate) i ett seminarium i Tirana rörande ombudsmannens tillsyn över domstolarna, den 12 april 2002 i ett möte med styrelsen för Europäisches Ombudsmann Institut i Innsbruck, samt den 11–17 juni 2002 i en workshop i Dili om en framtida ombudsmannainstitution, "Provedor de Direitos Humanos e Justica", i Östtimor. Vidare medverkade chefsJO Eklundh den 3–7 december 2001 i en utbildning av kinesiska åklagare i Beijing inom ramen för ett av SIPU International anordnat utbildningsprogram.

JO André deltog den 12–16 september 2001 i ett seminarium i Nicosia, anordnat med anledning av den cypriotiska ombudsmannainstitutionens 10-årsjubileum, den 27 oktober–2 november 2001 i ordinarie årsmöte i Seoul med styrelsen för International Ombudsman Institute (IOI), den 20–24 november 2001 i Europarådets Round Table for European Ombudsmen och europeiskt ombudsmannamöte i Zürich samt den 4–7 april 2002 i en konferens i Vilnius på temat The Role of the Ombudsman in the Protection of Human Rights, anordnad av Litauens regering, den litauiska ombudsmannainstitutionen samt Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter. Slutligen deltog hon den 5–8 juni 2002 i en konferens i Sofia på temat European Standards and Ombudsman Institutions in Southeast Europe, anordnad av bl.a. Center for the Study of Democracy i Bulgarien som del i ett av EU stött projekt.

JO Berggren deltog den 15–16 maj 2002 i "Seminar of National/Parliamentary Ombudsmen of the CBSS Member States" i S:t Petersburg, anordnat av Council for the Baltic Sea States samt den ryska nationella ombudsmannainstitutionen.

Kanslichefen Swanström deltog den 12–19 oktober 2001 i ett seminarium om parlamentarisk kontroll och andra tillsynsfrågor i Ho Chi Minh City, anordnat inom ramen för riksdagens och Sidas demokratibistandsprojekt tillsammans med Vietnams nationalförsamling, den 12–15 mars 2002 i ett seminarium om informationsfrihet i Mexico City, anordnat av UNAM (Mexikos nationella oberoende universitet), the Oaxaca Group och den internationella organisationen Article 19 samt den 2–5 juni 2002 i ett seminarium i Beirut angående inrättande av en ombudsmannainstitution i Libanon, anordnat av den libanesiska regeringen.

Enhetschefen von der Esch deltog den 6–7 juli 2001 i en konferens i Tbilisi på temat Caucasus – Democratic Institutions and Civil Society, anordnad av Tbilisi School of Political Studies i Georgien och den 18–19 september 2001 i OSSE:s implementeringsmötes speciella session i Warszawa på temat "The Role of the Ombudspersons in Protecting Human Rights in the OSCE Countries". Vidare utförde hon den 9–15 december 2001 på uppdrag av Europarådet ett expertuppdrag vid The Office of the People's Advocate i

Tirana (den albanska ombudsmannainstitutionen), presenterade den svenska offentlighetslagstiftningen vid ett seminarium den 28–29 mars 2002 i Bukarest, anordnat av den internationella organisationen Article 19, The Centre for Independent Journalism i Rumänien samt den rumänska Helsingforskommittén och medverkade slutligen den 22–24 maj 2002 vid The 7th Asian Ombudsman Association Conference i Beijing, anordnad av den kinesiska regeringens tillsynsministerium.

Byråchefen Manninen slutförde den 1 juli–3 oktober 2001 ett under föregående verksamhetsår påbörjat uppdrag att som expert och rådgivare åt The Permanent Human Rights Commission of Zambia tjänstgöra vid denna myndighets kontor i Lusaka.

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

The Investigator-General V.H. Chileshe och Mr. John K. Kampekete från the Commission for Investigations i Zambia besökte JO den 26–31 augusti 2001. I besöksprogrammet medverkade ombudsmännen, kanslichefen, enhetschefen för internationella frågor samt byråcheferna. Gästerna tillbringade tre dagar hos Riksdagens ombudsmän. Härutöver anordnades under två dagar besök hos Pressombudsmannen, JämO och konstitutionsutskottet samt en rundtur med guide i riksdagen.

En delegation från The Office of the Parliamentary Ombudsman in Thailand under ledning av ombudsmannen Mr. Pichet Soontornpipit besökte JO den 9–13 april 2002. Besöksprogrammet omfattade orientering om verksamheten i stort, samtal med de fyra justitieombudsmännen samt byråcheferna om tillsynsarbetet inom respektive ansvarsområde samt med kanslichefen och enhetschefen för internationella frågor om det administrativa arbetet. Härutöver arrangerades besök för delegationen hos BO, JämO och Sida.

En delegation från Le Médiateur du Faso, ombudsmannainstitutionen i Burkina Faso, under ledning av ombudsmannen Jean-Baptiste Kafando besökte JO den 27 maj–1 juni 2002. Besöksprogrammet omfattade orientering om verksamheten i stort, samtal med de fyra justitieombudsmännen samt byråcheferna om tillsynsarbetet inom respektive ansvarsområde samt med kanslichefen och enhetschefen för internationella frågor om det administrativa arbetet. Härutöver anordnades besök för delegationen hos konstitutionsutskottet, Justitiekanslern och Sida.

3.3 Endagsbesök hos JO för information och diskussion

Riksdagens ombudsmän besöktes den 6 juli 2001 av en delegation från Sydkoreas ombudsmannainstitution under ledning av Director of Investigation Park Sung-kwon, den 10 juli 2001 av en studentgrupp från Universitetet i Brno, Tjeckien, den 24 september 2001 av en delegation från Rwanda samt Pieter-Jan Jongen från den holländska nationella revisionsmyndigheten (Algemene Rekenkamer) som inslag i ett längre Stockholmsbesök för denna delegation under värdskap av Riksrevisionsverket, den 25 september 2001 av en parlamentariker- och tjänstemannadelegation från Nationalförsamlingen i

2002/03:JO1

Vietnam under ledning av lagkommitténs ordförande Tran The Vuong, den 27 september 2001 av Ombudsmannen i Honduras Dr. Leo Valladares samt två vice ombudsmän, den 28 september 2001 av en indonesisk delegation under ledning av Mas Achmad Santosa, medlemmar av en kommitté med uppdrag att utarbeta en ny informationsfrihetslagstiftning i Indonesien, den 2 oktober 2001 av en parlamentarikerdelegation från Nationalrådet (parlamentet) i Slovakien, den 12 oktober 2001 av Mr. Charles Chiviru, generalsekreterare för en facklig organisation för offentliganställda i Zimbabwe, den 22 oktober 2001 av Ms. Enas Abu-Laban och Mr. Nidal Foquha från Palestinska Myndigheten, den 7 november 2001 av professor Salvador Sanchez vid Universidad Santa María La Antigua i Panama och Ms. Paula Gaviria Betancur, sekreterare hos Ombudsmannen i Colombia, den 12 november 2001 av Dra. Beatrice Alamanni de Carrillo, åklagare för försvar av de mänskliga rättigheterna i El Salvador, den 6 december 2001 av en delegation från Special Investigations Service, en myndighet för bekämpning av korruption inom statsförvaltningen i Litauen, under ledning av Valentina Junokas, den 11 december 2001 av en delegation från Oblast Novgorod i Ryssland under ledning av Mr. Dmitri Zavidovski (inom ramen för SIPU Internationals program Public Administration and Management), den 17 januari 2002 av Mr. Kensuke Seguchi från forskningssekretariatet vid det japanska parlamentets representanthus, den 30 januari 2002 av senatorerna Ms. Pensak Chagsushinda och Mr. Thonbai Thongpao från Thailand, den 5 februari 2002 av Sveriges honorärkonsul i Rio de Janeiro Bernhard Vaena, den 15 februari av åklagarna Zenonas Burokas och Simonas Minkevicius från Riksåklagarinstitutionen i Litauen, den 19 februari 2002 av Mukelani Dimba från the Open Democracy Advice Centre i Sydafrika, den 20 februari 2002 av en delegation från det litauiska parlamentets (Seimas) kommitté för mänskliga rättigheter under ledning av Gedimas Dalinkevicius, den 26 februari 2002 av en delegation från The Commission for the Investigation of Abuse of Authority i Nepal under ledning av Indra Bahadur Sherchan, den 19 mars 2002 av Filomeno Jacob och João Asa från justitie- respektive finansministerierna (under uppbyggnad) i Östtimor, den 25 mars 2002 av en delegation från Justitieministeriet och Högsta domstolen i Kina under ledning av vice ministern Ms. Hu Zejun, den 23 april 2002 av en delegation från Ukraina under ledning av den parlamentariska kommissionären för mänskliga rättigheter Ms. Nina Karpatjova, den 23 maj 2002 av journalisten Danko Plevnik från Kroatien, den 31 maj 2002 av en delegation från Japan Federation of Bar Associations under ledning av Mr. Yoichi Oe, den 4 juni 2002 av en tjänsteman från Special Investigation Service i Litauen (inom ramen för ett av Ekobrottsmyndigheten anordnat besöksprogram), den 6 juni 2002 av professor Cai Dingjian från Kina (inom ramen för ett av Centrum för Öst- och Sydöstasienstudier vid Lunds universitet anordnat besöksprogram), den 13 juni 2002 av en delegation från Moldaviens parlament under ledning av Mr. Vadim Misin samt den 19 juni 2002 av en delegation från Taipei City Government i Taiwan under ledning av chefssekreteraren Jung-Kuei Chang.

2002/03:JO1

Stockholm i november 2002

Claes Eklundh

Jan Pennlöv

Kerstin André

Nils-Olof Berggren

/ Kjell Swanström

Allmänna domstolar m.m.

Ett åtal mot en rådman för tjänstefel bestående i att han i tre fall inte haft kanslidomar färdigställda på utsatta tider har ogillats med hänvisning till att gärningarna fick anses vara ringa

(Dnr 1964-2000)

Bakgrund och utredning

I en anmälan anfördes att Örebro tingsrätt skulle ha meddelat kanslidom i ett brottmål den 12 maj 2000 men vid denna tidpunkt förelåg endast domslutet. Anmälaren anförde vidare att han inte så sent som den 29 maj 2000 hade erhållit några domskäl, trots att tiden för att överklaga domen gick ut den 2 juni 2000.

Vissa handlingar infordrades och granskades. Av handlingarna framgick bl.a. att rådmannen Lars-Eric Hult varit ordförande vid den aktuella huvudförhandlingen, att den aktuella kanslidomen skulle ha meddelats den 12 maj 2000 samt att domen hade expedierats till parterna den 30 maj 2000.

På grund av vad som hade framkommit fann *chefsJO Eklundh* anledning anta att tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken hade begåtts under handläggningen av målet. Förundersökning inleddes. Under förundersökningen framkom att kanslidomar inte hade tillhandahållits parterna på utsatt tid i ytterligare två brottmål som hade handlagts av Lars-Eric Hult. Förundersökningen utvidgades till att också omfatta dessa fall.

Åtalet

Efter avslutad förundersökning beslutade *chefsJO Eklundh* att väcka åtal mot Lars-Eric Hult för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken enligt följande gärningsbeskrivning.

Rådmannen Lars-Eric Hult har som rättens ordförande vid huvudförhandlingar i tre nedan angivna brottmål vid Örebro tingsrätt vid myndighetsutövningen uppsåtligen åsidosatt vad som gäller för uppgiften enligt följande.

1. I samband med huvudförhandlingens avslutande den 17 mars 2000 i mål B 2287-99 underrättades parterna om att dom i målet skulle meddelas genom att hållas tillgänglig på rättens kansli den 19 april kl. 14.00. Enligt ett beslut den 18 april flyttades domen fram till den 3 maj och den 2 maj beslutades att domen skulle meddelas den 12 maj. Sistnämnda dag meddelades parterna domsluten samt beslut i övriga frågor m.m. Den 30 maj 2000 expedierades domen i sin helhet till parterna.

2. I mål B 304-00 förekom tre tilltalade under 21 år. När huvudförhandlingen avslutades den 28 april 2000 förklarades en tilltalad, född år 1984, häktad till dess att dom skulle meddelas. Vidare underrättades parterna om att domen skulle meddelas genom att hållas tillgänglig på rättens kansli den 8 maj från kl. 14.00. Den 1 maj ändrade Lars-Eric Hult tidpunkten för domsmeddelande till den 3 maj. Domen var dock inte färdigställd den 3 maj utan expedierades till bl.a. parterna och häktet först den 8 maj 2000.

3. I mål B 474-00 avslutades huvudförhandlingen den 26 april 2000 med en underrättelse om att dom i målet skulle meddelas genom att hållas tillgänglig på rättens kansli den 17 maj från kl. 14.00. Enligt ett beslut den 15 maj

flyttades domens meddelande fram till den 22 maj och den 22 maj beslutades att domen skulle meddelas den 29 maj kl. 14.00. Sistnämnda dag var domen inte färdigställd men muntligt besked om domens innehåll lämnades. Domen expedierades till parterna den 8 juni 2000.

Lars-Eric Hult har alltså den 3 maj, den 12 maj och den 29 maj 2000 inte haft domarna färdigställda på sätt som föreskrivs i 30 kap. 5 och 8 §§ rättegångsbalken. Han har därigenom åsidosatt bestämmelsen i 30 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken om sättet för doms meddelande. Härigenom har också bestämmelserna i 26 § förordningen (1996:271) om mål och ärenden i allmän domstol, 2 § förordningen (1980:900) om statliga myndigheters serviceskyldighet, m.m. och 2 § förordningen (1990:893) om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m. ifråga om expediering av domar kommit att åsidosättas.

Hovrättens dom

Göta hovrätt dömde den 10 september 2001 Lars-Eric Hult för tjänstefel i enlighet med åtalet samt bestämde påföljden till trettio (30) dagsböter.

I hovrätten vitsordade Lars-Eric Hult de faktiska omständigheterna men bestred ansvar för tjänstefel och gjorde därvid gällande att gärningarna var att anse som ringa.

Under rubriken domskäl anförde hovrätten bl.a. följande.

Lars-Eric Hult har hörts. Vidare har på Lars-Eric Hults begäran vittnesförhör hållits med lagmannen Lars Levin. Som skriftlig bevisning har åklagaren åberopat protokoll, dagboksblad, expeditionsanteckningar och domarna i de tre aktuella målen. Åklagaren har även åberopat arbetsordningen för Örebro tingsrätt och en handling benämnd Balanserade mål och ärenden. Lars-Eric Hult har åberopat en promemoria över domar i Örebro tingsrätt under tiden den 1 januari–den 31 maj 2000, vissa delar av huvudförhandlingsprotokollen och domarna i två tvistemål samt vissa statistikuppgifter.

Lars-Eric Hult har uppgett bl.a. följande. Han började sin anställning som rådman vid Örebro tingsrätt i april 1999 och fick då ansvar för en rotel som stått obemannad i tre månader. Förutom arbete med egen rotel ansvarade han för notarieutbildningen, fick ta hand om post på andra obemannade rotlar samt handlägga mål på dessa rotlar. Han arbetade långt utöver normal arbetstid i tron att det höga arbetstrycket skulle minska med tiden och att bristen på domarpersonal endast var tillfällig. Så visade sig emellertid inte vara fallet. Under april och maj 2000 arbetade han med undantag för annandag påsk minst full arbetsdag sju dagar i veckan. Trots detta räckte tiden inte till för att färdigställa de nu aktuella domarna i tid. För att minimera eventuell skada för parterna meddelade han dem domsluten på de utsatta domsdagarna. I målet B 304-00 gav han häktet besked om domslutet den 3 maj 2000. Han informerade försvararen om domslutet dagen efter. Denne fick då även ta del av domskälen i påföljdsdelen. Lars-Eric Hult var i de tre målen i kontakt med berörda försvarare under överklagandetiden. Han är väl införstådd med reglerna om doms avfattande och meddelande. Han informerade inte domstolens chef om förseningarna av domarna eller sin åtgärd att meddela parterna endast domslutet på domsdagarna. Han bad emellertid vid ett tillfälle att få slippa lottningen av mål med häktade och ungdomar, vilket inte visade sig möjligt.

Lars Levin har uppgett bl.a. följande. Arbetssituationen har sedan slutet av år 1998 varit extremt besvärlig på Örebro tingsrätt. Tingsrätten har åtta blandade rotlar varvid en eller två rotlar har varit obemannade ända sedan december 1998. Därtill kommer att tingsrätten handlagt ett stort antal stora eko- och ungdomsbrottmål. Göta hovrätt har inte kunnat hjälpa till med personal. Lars Levin har på olika sätt försökt att komma till rätta med problemen varvid hovrätten och Domstolsverket kontinuerligt informerats. I mars 2000 skrev han ett brev till Göta hovrätt där han klargjorde krissituationen och begärde hjälp med domarpersonal. Tingsrätten fick emellertid inte någon hjälp. Lars Levin har uppfattat Lars-Eric Hult som en effektiv och skicklig domare. Lars-Eric Hult ställde alltid upp när det behövdes och lade ned en stor del av sin fritid på arbetet. Det var emellertid först genom åtalet mot Lars-Eric Hult som Lars Levin insåg att Lars-Eric Hult hade haft en alltför hög arbetsbelastning.

Hovrättens bedömning

I målet är utrett att Lars-Eric Hult i tre fall har underlåtit att meddela fullständiga domar i brottmål på utsatta tider och att han var medveten om att detta stred mot rättegångsbalkens bestämmelser om sättet för doms avfattande och meddelande. Han har härigenom uppsåtligt åsidosatt vad som gäller för hans uppgift som domare.

Enligt 20 kap. 1 § första stycket brottsbalken föranleder en gärning som är att anse som ringa inte ansvar för tjänstefel. Vid bedömningen om en gärning är att anse som ringa skall rätten enligt lagrummet beakta gärningsmannens befogenheter och uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt samt andra omständigheter. Hovrätten gör i denna fråga följande bedömning.

Möjligheten för part att överklaga en tingsrätts dom utgör en fundamental del av den rättssäkerhet som vår rättegångsordning erbjuder. För att en part fullt ut skall kunna utnyttja denna möjlighet att ta till vara sin rätt är det beträffande en s.k. kanslidom viktigt att den verkligen är tillgänglig i sin helhet den dag den meddelas så att parten härigenom får hela överklagandetiden på sig för att bedöma domskälens bärkraft och om ett överklagande bör ske. Lars-Eric Hult har således brutit mot en från rättssäkerhetssynpunkt viktig regel genom att tillhandahålla domarna i fullständigt skick senare än den dag respektive dom meddelats. Det bör framhållas att det är särskilt allvarligt att han i två av fallen meddelat domarna i fullständigt skick först några få dagar före överklagandetidens utgång. Den omständigheten att Lars-Eric Hult har upplyst om själva domsluten på domsdagarna och att han under överklagandetiden varit i kontakt med berörda försvarare har i och för sig minskat olägenheterna av att parterna inte fått tillgång till de fullständiga domarna. Dessa åtgärder kan dock inte föranleda bedömningen att gärningarna är att anse som ringa.

Utredningen i målet ger vid handen att Örebro tingsrätt under bl.a. den tid som åtalet mot Lars-Eric Hult avser var en mycket arbetstyngd domstol och att arbetssituationen till följd härav var mycket besvärlig för Lars-Eric Hult och de andra domarna vid tingsrätten. På grund av den ansträngda arbetssituationen, men också till följd av sin beredvillighet att bistå på andra rotlar, hann Lars-Eric Hult inte med att färdigställa de tre domarna på utsatta tider.

Han informerade emellertid inte vid något tillfälle tingsrättens chef om att han hade svårigheter att få domarna klara i tid. Det måste enligt hovrättens mening normalt kunna krävas av en ordinarie domare, som inser att han är i färd med att förlora kontrollen över sina arbetsuppgifter eller som exempelvis ser viktiga frister löpa ut och inte själv förmår att komma ikapp, att han på ett tydligt sätt och inom rimlig tid gör sin chef uppmärksam på problemen. Lars-Eric Hult har inte vidtagit sådana åtgärder. I stället har situationen allteftersom kommit att bli honom övermäktig utan att han slagit larm. Inte ens med beaktande av det pressade arbetsläge som han ostridigt haft kan det mot denna bakgrund anses föreligga tillräckliga skäl att bedöma hans avsiktliga åsidosättande av rättegångsbalkens bestämmelser som ringa. Han skall därför dömas för tjänstefel.

Påföljden skall bestämmas till böter

Vid bestämmande av antalet dagsböter beaktar hovrätten såväl vad som framkommit om Lars-Eric Hults pressade arbetssituation som att han vidtagit vissa åtgärder för att försöka begränsa skadan av sitt agerande.

Överklagandet

Lars-Eric Hult överklagade hovrättens dom och yrkade i första hand att Högsta domstolen skulle ogilla åtalet och i andra hand att påföljdseftergift skulle meddelas.

ChefsJO Eklundh bestred ändring.

Högsta domstolens dom

I en dom den 13 juni 2002 ogillade Högsta domstolen åtalet. Ett justitieråd var skiljaktig och ville fastställa hovrättens domslut.

I domskälen anförde Högsta domstolen följande.

Åtalet mot Lars-Eric Hult gäller meddelandet och expedieringen av tre brottmålsdomar under våren 2000.

Enligt 30 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken kan en dom i brottmål meddelas genom att avkunnas antingen vid huvudförhandlingens slut eller vid ett senare sammanträde eller genom att hållas tillgänglig på rättens kansli en viss dag, s.k. kanslidom. En kanslidom skall skickas till parterna samma dag som domen meddelas (se 26 § förordningen 1996:271 om mål och ärenden i allmän domstol jämförd med 2 § förordningen 1980:900 om statliga myndigheters serviceskyldighet, m.m.). Domen skall vara skriftligen avfattad och innehålla bl.a. domslut, parternas yrkanden och de omständigheter som dessa grundats på samt domskäl med uppgift om vad som är bevisat i målet. I domen skall också anges vad en part som vill överklaga domen har att iakttä. (Se närmare 30 kap. 5 § rättegångsbalken.) Varje dom skall vidare vara särskilt uppsatt och underskriven av de lagfärna ledamöter som deltagit i avgörandet (30 kap. 8 § rättegångsbalken). Om domen i stället meddelas genom att avkunnas, behöver den däremot inte sändas förrän en vecka efter avkunnandet

(se nyssnämnda bestämmelse i 1996 års förordning med hänvisning). Ett avkunnande av en dom får ske genom att domslutet och skälen återges och fullföljdshänvisning meddelas (30 kap. 7 § fjärde stycket rättegångsbalken). Om den tilltalade är häktad i målet, skall en kopia av domen eller ett domsbevis skickas till häktet samma dag som domen meddelas (se 2 § första stycket förordningen 1990:893 om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m.).

I 20 kap. 1 § brottsbalken finns bestämmelser om ansvar för tjänstefel. Av första stycket framgår att sådant ansvar skall ådömas den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften, såvida inte gärningen är att anse som ringa.

I samtliga tre nu aktuella mål underrättades parterna om utgången när tiden för att meddela kanslidomarna var inne. Först senare expedierades domarna i sin helhet. Domen i målet B 2287-99 kom att expedieras skriftligt och i fullständigt skick tre dagar före den i domen avgivna dagen för överklagandetidens utgång, medan expedieringen i de båda övriga målen skedde 16 respektive 11 dagar före den angivna sista dagen för överklagande.

Lars-Eric Hult har vitsordat de faktiska omständigheterna såsom de återges i gärningsbeskrivningen. Genom sitt handlande åsidosatte Hult vid myndighetsutövning sina skyldigheter enligt åberopade lagrum. Av rättsäkerhetsskäl ställs generellt höga krav på en korrekt handläggning inom rättsväsendet. Särskilt höga krav ställs på en domstol (se bl.a. NJA 1992 s. 555, 1994 s. 304, 1996 s. 237 och 806, 1997 s. 368 och B 3 samt 2001 s. 35, se också NJA 1996 s. 307 och 1997 s. 186).

Lars-Eric Hult och Lars Levin, som har hörts på nytt i Högsta domstolen, har i allt väsentligt uppgett vad som i hovrättens dom antecknats från förhören med dem där. Levin har dock till rättelse uppgett att han vid den aktuella tiden var fullt medveten om att arbetssituationen var utomordentligt besvärlig för Hult och de andra rådmännen men att han inte förrän efteråt fick veta att Hult var försenad med expedieringen av kanslidomar.

Lars-Eric Hult har uppgett bl.a. följande. Alltsedan han började sin tjänstgöring som rådmän i tingsrätten i april 1999 hade han en mycket tung arbetsbörda med arbete även under helger och sent in på kvällarna. En och under viss tid två rådmantjänster var vakanta, och han tog på sig arbete med mål också från de vakanta rotlarna. Därutöver var han engagerad i andra arbetsuppgifter i tingsrätten. – Under våren 2000 var han engagerad i flera stora och arbetskrävande mål, som delvis handlades samtidigt. Genom lagmannen kände han till att någon personalförstärkning inte var att förvänta, och han kunde inte räkna med någon avlastning i arbetet på annat sätt.

Högsta domstolen gör i ansvarsfrågan följande bedömning.

Lars-Eric Hult är en omvitnat arbetsam och duglig domare. Den utredning som förebragts visar att han under den ifrågavarande tiden befann sig i en utomordentligt pressad arbetssituation. Av vad Lars Levin har berättat i Högsta domstolen framgår att det saknades möjlighet att lämna Hult någon avlastning och att Hult var medveten om detta. Att Hult trots goda föresatser inte förmådde färdigställa de tre aktuella domarna till de tidpunkter som sen-

ast hade bestämts för deras meddelande kan inte i och för sig läggas honom till last som straffbar underlåtenhet. Som chefsjustitieombudsmannen har framhållit har det emellertid ålegat Hult att söka lösa den uppkomna situationen på bästa sätt, vilket uppenbarligen skulle ha varit att ytterligare uppskjuta tidpunkterna för domarnas meddelande. Att Hult inte valde denna utväg får anses ha varit en felbedömning.

Vid prövningen av om denna felbedömning bör föranleda straffansvar för Lars-Eric Hult bör beaktas att – som Hult själv har anfört – inte heller ett ytterligare uppskjutande av tidpunkterna för domarnas meddelande skulle, åtminstone när det gäller B 2287-99, ha varit invändningsfritt. Det har inte påståtts att hans handlande förorsakat parterna skada i den meningen att något överklagande kom att ges in för sent eller att någon klagande gick miste om möjligheten att utveckla skälen för sitt överklagande. Detta kan ha sin förklaring i de muntliga kontakter som Hult hade med parterna.

Även med beaktande av de olägenheter som har vållats parterna genom Lars-Eric Hults handlande finner Högsta domstolen vid en samlad bedömning av omständigheterna i målet att det som lagts Hult till last får anses som en ringa gärning. Han skall därför inte dömas till ansvar.

Från domen var ett justitieråd skiljaktigt och anförde.

Lars-Eric Hult har i tre brottmål inte haft s.k. kanslidom färdig i fullständigt skick på utsatta dagar. Förseningen med expedieringen har varit arton, fem respektive tio dagar. Som hovrätten funnit har Hult härigenom uppsåtligt åsidosatt vad som gäller för hans uppgift som domare. Frågan är om gärningen kan anses som ringa.

Arbetsituationen vid Örebro tingsrätt var under den aktuella tiden utomordentligt ansträngd, och det lyckades inte för lagmannen att skaffa hjälp utifrån. Lars-Eric Hult hade alltså en mycket stor arbetsbörda. Han är en omvittnat arbetsam och duglig domare. Som hovrätten konstaterat har han vidtagit åtgärder för att minska olägenheterna för parterna av att de inte i tid fått tillgång till de tre brottmålsdomarna i fullständigt skick. Emellertid måste inom domstolsväsendet stora krav ställas på en korrekt handläggning. Av rättssäkerhetsskäl är det viktigt att reglerna om tidpunkten för expediering av domar iakttas. Även om omständigheterna är förmildrande kan gärningen alltså inte bedömas som ringa.

Det föreligger inte förutsättningar att meddela påföljdseftergift.

Lars-Eric Hult skall alltså som hovrätten funnit dömas för tjänstefel.

Handläggningen av ett mål om vårdnad om barn m.m.

(Dnr 664-2000)

I ett beslut den 6 maj 2002 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Anmälan

A. begärde i en anmälan, som kom in den 17 februari 2000, att JO skulle granska handläggningen av ett mål gällande vårdnad om barn m.m. vid Gällivare tingsrätt. Hon anförde bl.a. att handläggningen pågått sedan september 1997 utan att målet avgjorts. Hennes uppfattning var att tingsrätten endast gick motparten till mötes. Någon muntlig förberedelse hade inte ägt rum efter den 17 november 1998 trots att hon begärt det. Detta hade fått till följd att samtliga beslut, även beträffande umgänge och vårdnad, i tiden därefter hade avgjorts på handlingarna. Vidare uppgav hon att det dröjde cirka en och en halv månad innan tingsrätten fattade beslut när hon begärde att få byta rätts-hjälpsbiträde. Under tiden meddelade rätten ett interimistiskt beslut angående umgänge. En begäran om omprövning av ett beslut gällande umgänge som hon framställde prövades aldrig. I oktober 1999 begärde hon att tingsrätten skulle förordna om samarbetsamtal men i februari 2000 hade inte något beslut i saken meddelats.

Utredning

Från tingsrätten inforrades och granskades dagboksbladet samt handlingar ur akten i mål T 204-97. Av handlingarna framgick att målet gällde frågor om vårdnad och umgänge beträffande A:s och S:s gemensamma son W., född 1995. I en ansökan om stämning som kom in till tingsrätten i september 1997 yrkade S. att vårdnaden om W. skulle överflyttas från A. till honom.

På grund av vad som kommit fram vid granskningen anmodades tingsrätten att komma in med upplysningar och yttrande i nedanstående hänseenden.

1. Anledningen till att A:s begäran den 28 juli 1998 att få byta rätts-hjälpsbiträde, vilken begäran upprepades den 26 augusti 1998, prövades först den 11 september 1998,
2. anledningen till att något beslut, såvitt framgår, inte fattats beträffande A:s yrkande om omprövning av ett umgängestillfälle mellan den 5 juli 1999 och den 25 juli 1999,
3. anledningen till att A:s yrkande i oktober 1999 om samarbetsamtal prövades först den 9 mars 2000,
4. den rättsliga grunden för att förelägga socialnämnder att besvara vissa frågor, att redogöra för grunden för sina beslut och att inkomma med journal-handlingar,
5. den rättsliga grunden för att begära yttrande från polismyndigheten angående en pågående polisutredning,
6. den rättsliga grunden för att förelägga regionsjukhuset, BUP, att besvara vissa frågor,

7. bakgrunden till och lämpligheten av att rotelinnehavaren anmälde socialnämnden i Örebro till Justitiekanslern,

8. de överväganden som gjordes innan journalanteckningarna från socialförvaltningen fogades som bilagor till protokollet, samt lämpligheten av åtgärden,

9. avfattningen av beslutet beträffande interimistiskt umgänge i protokoll den 9 mars 2000,

10. anledningen till att något sammanträde för muntlig förberedelse inte har hållits efter november 1998,

11. anledningen till att något beslut inte fattats beträffande inhämtande av vårdnadsutredning (jfr bl.a. yrkanden från parterna vid muntlig förberedelse den 17 november 1998 och beslutet den 8 december 1998 då tingsrätten angav att förordnande om vårdnadsutredning bör anstå till dess yttrande från BUP inkommit samt S:s yrkande den 9 februari 2000; yttrande från BUP inkom den 4 oktober 1999), samt

12. i vad mån tingsrättens handläggning kan anses förenlig med 42 kap. 6 § sista stycket rättegångsbalken.

Tingsrätten (dåvarande lagmannen Roland Åkne) kom in med ett remissvar till vilket hade fogats ett yttrande från rådmannen Ingemar Taavola.

Bedömning

Inledning

JO:s tillsyn avser i första hand en kontroll av att myndigheter och andra som står under JO:s tillsyn följer lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Granskningen är av rättslig art och avser främst tillämpningen av gällande förfaranderegler. Däremot brukar JO inte pröva förvaltningsmyndigheternas och domstolarnas ställningstaganden i de sakfrågor som det ankommer på dem att avgöra, så länge ställningstagandena faller inom ramen för aktuella författningsbestämmelsers tillämpningsområde. Detta gäller i synnerhet sådana frågor som genom överklagande kan bli föremål för prövning i högre instans.

Min granskning begränsar sig därför till att avse vissa av tingsrätten vidtagna handläggningsåtgärder.

Handläggningen av begäran om byte av rättshjälpsbiträde (remissfråga 1)

I en skrivelse den 28 juli 1998 begärde A. att få byta rättshjälpsbiträde. Till stöd för sin begäran anförde hon bl.a. att det förelåg djupa motsättningar mellan henne och biträdet samt att hon hade flyttat från Gällivare till Örebro. Biträdet hade kontorsadress i Kiruna. Sedan biträdet hade beretts tillfälle att yttra sig med anledning av A:s begäran inkom yttranden den 30 juli och den 3 augusti. I dessa uppgavs att det inte förelåg några motsättningar mellan honom och A. men att han hade förståelse för att hon ville ha ett ombud på närmare ort samt att han inte hade någon erinran mot att bli entledigad.

Den 7 augusti 1998 påbörjade tingsrätten ett sammanträde för muntlig förberedelse, som emellertid ställdes in på grund av att A. var sjuk. Vid sammanträdet tillfrågades biträdet på nytt om sin inställning till bytet, varvid han uppgav att det inte förelåg några motsättningar mellan honom och A. men att han inte hade någon erinran mot bytet. Vid sammanträdet förklarade tingsrätten att A. skulle komma att föreläggas att yttra sig över ett av S. framfört yrkande om umgängesrätt. En skrivelse från biträdet i den saken kom in till tingsrätten den 14 augusti. A. upprepade sin begäran om att få byta biträde i en skrivelse som kom in till tingsrätten den 31 augusti. Genom beslut den 1 september förordnade tingsrätten om visst umgänge mellan S. och sonen. Den 3 september förelades A. att yttra sig över vad hennes biträde hade anfört, och hennes yttrande kom in den 8 september. Hennes yrkande om byte av rättshjälpsbiträde bifölls genom beslut den 11 september.

A:s begäran om byte av rättshjälpsbiträde, som kom in till tingsrätten den 29 juli 1998, prövades således först den 11 september samma år. Under denna tid hade vissa handlägningsåtgärder förekommit i målet.

Frågan om byte av rättshjälpsbiträde har betydelse såväl för parten som för biträdet. Det ligger i sakens natur att ett sådant yrkande bör prövas skyndsamt så att de berörda får klarhet i vad som gäller. Detta är en förutsättning för att parten och rättshjälpsbiträdet skall kunna planera för det fortsatta förfarandet. Enligt min mening har tingsrättens handläggning i denna del inte skett med den skyndsamhet som förhållandena påkallade.

Handläggningen av A:s begäran om omprövning av umgänge (remissfråga 2)

Tingsrätten förordnade genom beslut i maj 1999 att S. skulle äga rätt till umgänge med sonen under perioderna fr.o.m. den 25 maj 1999 t.o.m. den 5 juni 1999 och fr.o.m. den 5 juli 1999 t.o.m. den 25 juli 1999. Hovrätten fastställde tingsrättens beslut den 4 juni.

I en skrivelse som kom in till tingsrätten den 30 juni 1999 begärde A. att beslutet såvitt avsåg det senare umgängestillfället skulle omprövas eftersom förhållandena ändrats. Den 2 juli förelades S:s ombud att senast den 16 juli yttra sig beträffande yrkandet. Av en anteckning på dagboksbladet framgår att ombudet den 15 juli begärde och erhöll anstånd till den 20 augusti. Ett yttrande kom in den 20 juli. Den 27 juli förelades A:s ombud att yttra sig. I ett yttrande konstaterade hon att någon omprövning inte längre var aktuell.

Av 6 kap. 20 § föräldrabalken framgår att rätten i mål gällande vårdnad m.m. kan meddela interimistiskt förordnande beträffande bl.a. umgänge. Innan ett sådant beslut meddelas skall motparten få tillfälle att yttra sig i frågan.

A:s begäran om omprövning kom in till tingsrätten kort tid före umgängesperiodens början den 5 juli 1999. Det var därför inte praktiskt möjligt för tingsrätten att pröva yrkandet före periodens början. A:s begäran borde emellertid ha kommunicerats med så kort svarstid att en prövning inom umgängesperioden hade varit möjlig. Tingsrättens sätt att hantera A:s begäran fick till följd att någon omprövning aldrig kom till stånd.

*Handläggningen av yrkandet om förordnande av samarbetsamtal
(remissfråga 3)*

Av stämmningsansökan, som kom in i september 1997, och det snabbyttrande som inhämtades i samma månad framgick att parterna hade deltagit i samarbetsamtal hos socialförvaltningen under augusti och september 1997. I protokollet från den muntliga förberedelsen i november 1997 antecknades att parterna var överens om att tills vidare avstå från fortsatta samarbetsamtal. I en skrivelse den 18 oktober 1999 yrkade A. att tingsrätten skulle förordna om samarbetsamtal mellan parterna. Under främst november och december 1999 framförde parterna synpunkter i frågan om samarbetsamtal. Genom ett beslut den 9 mars 2000 lämnade tingsrätten begäran om samarbetsamtal utan bifall.

Ingemar Taavola har anfört att frågan om förordnande om samarbetsamtal kan hållas öppen för att rätten senare, om förutsättningar föreligger, skall kunna förordna om det. Eftersom det inte förelåg förutsättningar att anordna samarbetsamtal, avvaktade tingsrätten att ta ställning till frågan i förhoppning om att ett sådant förordnande skulle kunna meddelas senare. Enligt Ingemar Taavolas mening bedömdes ett omedelbart avslagsbeslut kunna motverka möjligheten att senare få parterna att medverka vid sådana samtal. Den 9 mars 2000 fann han det lönlöst att ytterligare avvakta med beslut i frågan och lämnade yrkandet utan bifall.

Av 6 kap. 18 § föräldrabalken framgår att föräldrar enligt 5 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453) genom samarbetsamtal kan få hjälp att nå enighet i frågor om vårdnad, boende och umgänge. I mål om sådana frågor får rätten uppdra åt socialnämnden eller något annat organ att i barnets intresse anordna samarbetsamtal i syfte att nå enighet mellan föräldrarna.

Det krävs inte att föräldrarna begär eller samtycker till samarbetsamtal. Rätten kan själv ta initiativ till sådana samtal. Någon skyldighet för föräldrarna att delta i samtalen finns inte och ett skäl att underlåta att ta initiativ till samarbetsamtal kan vara att det står mer eller mindre klart att en av föräldrarna, eller båda, inte kommer att infinna sig till samtalen. Ett annat skäl kan vara att samarbetsamtal redan har förekommit men misslyckats och att det på grund av omständigheterna måste antas att nya samtal skulle vara gagnlösa. I sådana fall skulle ett förordnande om samarbetsamtal endast medföra en onödig tidsutdräkt (Walin-Vängby, Föräldrabalken, En kommentar, Del I, 1–13 kap., s. 6:85 f.).

Av utredningen framgår att parterna inte var ense i frågan om samarbetsamtal. Som jag inledningsvis har uttalat om inriktningen av JO:s tillsyn ankommer det inte på mig att anlägga synpunkter på frågan om tingsrätten skulle ha förordnat om samarbetsamtal eller inte. Tingsrätten borde emellertid, oavsett hur man ser på denna fråga, ha tagit ställning till det yrkande som hade framställts så snart skriftväxlingen i frågan hade avslutats. Om förutsättningarna därefter förändrades, hade frågan på parternas eller tingsrättens initiativ kunnat väckas på nytt i ett senare skede. Ingemar Taavola borde således ha prövat yrkandet om förordnande av samarbetsamtal tidigare än som skedde.

*Rättslig grund för att begära yttranden från socialnämnder och BUP
(remiss- frågorna 4 och 6)*

Med anledning av att tjänstemän från socialförvaltningen i Gällivare på kvällen den 31 december 1999 sökt upp S. under dennes pågående umgänge med sonen och försökt förmå honom att lämna ifrån sig sonen till A. begärde S:s ombud i en skrivelse, som kom in till tingsrätten den 5 januari 2000, att rätten skulle förelägga socialförvaltningarna i Örebro och Gällivare att besvara vissa frågor enligt följande.

S. yrkar vidare att tingsrätten förelägger socialförvaltningen i Örebro att förklara varför man på nyårsaftonen den 31.12.1999 förklarat att W. skall hämtas och att man dessutom hotat med polis för att verkställa denna hämtning. S. yrkar vidare att tingsrätten förelägger socialförvaltningen att avge yttrande om vilka exakta uppgifter som A. lämnat och vad som ligger till grund för deras samtal med S. och med S:s syster den 31.12.1999. Detta måste vara dokumenterat i journaler. S. yrkar också att tingsrätten förelägger socialförvaltningen i Örebro att avge yttrande om varför de vidtagit dessa åtgärder med tanke på att två andra socialtjänstemän sagt att det inte fanns något förbud för sonen W. att träffa --- samt varför de beordrat S. att lämna sonen till A.

S. yrkar att tingsrätten förelägger socialförvaltningen i Gällivare att förklara varför man på nyårsaftonen den 31.12.1999 oanmäld inställer sig hos S:s syster och uppger att W. skall hämtas när W. enligt två domstolars beslut har rätt till umgänge med sin far. S. yrkar också att tingsrätten förelägger socialförvaltningen i Gällivare att avge ett exakt yttrande om vilka uppgifter som A. lämnat till dem och vad som ligger till grund för deras beslut om att ingripa den aktuella helgdagskvällen hos en familj som inte ens är misstänkt för något brott. Uppgifterna måste vara dokumenterade i journalhandlingar.

Båda socialförvaltningarna bör också föreläggas att uppge varför de inte kontaktat undertecknade ombud, som S. uttryckligen önskat och sagt att de skulle göra vid de samtal han haft med tjänstemännen.

Vidare hemställde S. i skrivelsen att tingsrätten skulle inhämta yttrande från BUP i Örebro enligt följande.

S. hemställer därför om att tingsrätten inhämtar yttrande från BUP i Örebro med följande frågeställningar. Vem har tagit initiativet till uppgivna samarbetsamtal? S. vill därvid också ha besked om BUP varit medveten om S:s umgänge i januari månad 2000, vilket skulle innebära att S. vid ett sammanträde i Örebro den 13.1.2000 skulle tvingas lämna sonen och att hans möjligheter till umgänge därmed skulle försvärats. Eftersom skrivelsen från BUP undertecknats av en läkarsekreterare vill S. ha besked om samtliga de angivna personerna som uppges skall medverka till detta sammanträde står bakom denna skrivelse eller om det är någon enskild tjänsteman vid sjukhuset. Eftersom tingsrätten, enligt S:s uppfattning, bör inhämta dessa upplysningar från BUP bör man samtidigt fråga vem som upptagit frågan om växelvis boende, som berörts i yttrande från BUP, och vad anledningen till detta varit.

I förelägganden den 7 januari 2000 anmodades socialnämnderna och BUP att besvara de frågor som ställts av S.

S. framförde i en skrivelse som kom in till tingsrätten den 10 februari 2000 synpunkter på en socialsekreterares handlande enligt följande.

S. har uppgivit att han den 31.1.2000 kontaktats av en uppgiven socialsekreterare i Örebro som uppgivit att socialförvaltningen i Örebro skall kontakta

socialförvaltningen i Gällivare för att starta en utredning om hur W. mår. S. har ställt sig frågande till detta eftersom Gällivare tingsrätt inte beslutat om vårdnadsutredning.

S. har den 9.2.2000 ånyo kontaktats av samma socialsekreterare som sagt att S. måste komma ned med sonen till Örebro för polisförhör den 22.2.2000. Socialsekreteraren har också uppgivit att S. måste komma ned några dagar före förhöret för att sonen skall kunna vistas hos sin mamma.

Den 11 februari förelades Socialnämnden i Örebro att inkomma med yttrande över dessa uppgifter.

Av 6 kap. 19 § föräldrabalken framgår att rätten skall se till att frågor om vårdnad, boende och umgänge blir tillbörligt utredda. Innan rätten avgör ett mål eller ärende om vårdnad, boende eller umgänge skall socialnämnden ges tillfälle att lämna upplysningar. Vidare sägs att rätten, om det behövs utredning därutöver, får uppdra åt socialnämnden eller något annat organ att utse någon att verkställa den. Rätten får fastställa riktlinjer för en sådan utredning.

Om ytterligare utredning befinns erforderlig, skall domstolen således uppdra åt ett lämpligt organ att föranstalta om sådan. Normalt bör utredningen verkställas av någon som utses av socialnämnden. Endast i undantagsfall bör det bli aktuellt för domstolen att vända sig till ett annat organ för att få någon utsedd. Så kan bli fallet om domstolen redan har ett aktuellt utredningsmaterial som endast behöver kompletteras med t.ex. ett barnpsykiatriskt utlåtande. I stället för att vända sig till socialnämnden kan domstolen då begära ett sådant utlåtande direkt hos en barn- och ungdomspsykiatrisk klinik. Om det däremot under en vårdnadsutredning i socialnämndens regi uppkommer behov av att höra barnpsykiatrisk expertis, bör detta i regel kunna tillgodoses genom att vederbörande tjänsteman vid socialförvaltningen – efter samråd med domstolen – själv tar kontakt med berörd klinik. Bestämmelserna i 6 kap. 19 § FB ger domstolen möjlighet att ange riktlinjer för utredningen. Huruvida det finns anledning att från domstolens sida lägga fast vissa ramar för utredningen får bedömas från fall till fall. Även när domstolen bestämmer om riktlinjer för utredningen ankommer det på utredaren att avgöra hur utredningen närmare skall bedrivas. Tanken med bestämmelsen är inte att domstolen mera regelmässigt skall fastställa riktlinjer för utredningen utan att domstolen skall ha möjlighet därtill i de fall där det ter sig påkallat (Walin-Vängby, Föräldrabalken, En kommentar, Del I, 1–13 kap., s. 6:89 f.).

Tingsrätten har således i ett mål gällande vårdnad m.m. ett ansvar för att frågorna i målet blir tillbörligt utredda. Det är emellertid av hänsyn till förtroendet för domstolsväsendet angeläget att denna utredning sker på ett korrekt och objektivt sätt. Som nyss har nämnts fullgör tingsrätten vanligtvis sin utredningsskyldighet genom att förordna om en vårdnadsutredning.

I förevarande fall har tingsrätten i stället, i anslutning till att S. ifrågasatt handläggningen hos socialtjänsten samt BUP, vid ett flertal tillfällen förelagt socialnämnderna, socialförvaltningarna och BUP att inkomma med yttranden om handläggningen av där förekommande ärenden. Tingsrätten har också ifrågasatt dessa myndigheters sätt att handlägga ärendena. Det kan ifrågasättas om ett sådant förfarande är ägnat att föra målet framåt på ett effektivt sätt. Allvarligare är emellertid att ett förfarande, som innebär att man i ett indispo-

sitivt tvistemål lägger enbart skrivelser från en part till grund för förelägganden till olika myndigheter, kan ge befogad anledning att ifrågasätta rättens opartiskhet och objektivitet. Tingsrättens handläggning i de här behandlade hänseendena måste av nu angivna skäl bedömas som direkt olämplig. Som nyss har nämnts har lagstiftarens avsikt varit att den utredningsskyldighet som ankommer på rätten skall fullgöras genom att rätten förordnar om en vårdnadsutredning, något som parterna i det aktuella målet också begärde på ett tidigt stadium.

Den 15 februari 2000 upplyste S:s ombud att en s.k. § 50 SoL-utredning (paragrafen motsvaras numera av 11 kap. 1 § socialtjänstlagen) hade inletts. I skrivelsen uppgavs att S. ställt sig mycket frågande till beslutet att inleda en sådan utredning. Enligt hans uppfattning var det tingsrätten som hade det yttersta ansvaret med hänsyn till att målet handlades vid Gällivare tingsrätt. Han ansåg vidare att eventuell utredning kunde ske genom en vårdnadsutredning. S. framförde också att han inte kände något förtroende för vissa av socialtjänstemännen i Örebro. Med anledning av detta yrkade S. att tingsrätten skulle förelägga socialtjänsten att ange grunden för att man beslutat att påbörja en § 50-utredning och att socialförvaltningen skulle föreläggas att inge journalhandlingar i det aktuella hänseendet.

Den 16 februari förelades Socialnämnden i Örebro att inkomma med yttrande med anledning av vad som framförts. Föreläggandet avsåg uppenbarligen också tillhandahållandet av de av S. efterfrågade journalhandlingarna.

Av den aktuella bestämmelsen i socialtjänstlagen framgår att socialnämnden utan dröjsmål skall inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd från nämndens sida. Socialnämnden är således skyldig att göra en självständig prövning av de uppgifter som inkommit. Tingsrättens föreläggande till socialnämnden kunde lätt uppfattas som ett ifrågasättande av nämndens beslut att inleda den aktuella utredningen. Det ankommer emellertid inte på tingsrätten att utöva tillsyn över hur befattningshavare inom socialtjänsten fullgör sina arbetsuppgifter. I den mån S. hade synpunkter på handläggningen där kunde tingsrätten ha hänvisat honom att vända sig till den ordinarie tillsynsmyndigheten som i detta fall var länsstyrelsen. Tingsrätten borde således under inga förhållanden ha föranstaltat om några utredningsåtgärder i detta hänseende. En annan sak är att tingsrätten på eget initiativ hade kunnat inhämta sakuppgifter från socialnämnden, om dessa bedömdes vara av betydelse för rättens fortsatta överväganden i målet.

I den skrivelse i vilken S:s ombud ifrågasatte socialnämndens beslut att inleda en utredning enligt 50 § socialtjänstlagen begärde han, som nyss nämnts, också att socialförvaltningen skulle föreläggas att ge in sina journalhandlingar i ärendet.

Ingemar Taavola har inte närmare redogjort för sina överväganden såvitt gäller journalhandlingarna utan har endast i allmänna ordalag hänvisat till rättens skyldighet att ta till vara barnets intressen.

Enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100) gäller, med vissa särskilt angivna undantag, sekretess inom socialtjänsten för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den

enskilde eller någon honom närstående lider men. Detta förhållande bör beaktas när rätten begär att få handlingar från socialtjänsten. Uppgifterna i exempelvis journalhandlingar kan innehålla mycket integritetskänsligt material. Infordrande av sådana handlingar bör därför ske med största restriktivitet. Innan rätten inforrdar sådana handlingar bör den således noggrant överväga om handlingarna är oundgängligen nödvändiga för rättens tilltänkta avgörande. Att, som det förefaller att ha gått till i detta fall, okritiskt tillhandagå en part med sådant inhämtande får under inga förhållanden förekomma.

Rättslig grund för att begära yttrande från polismyndigheten (remissfråga 5)

I en skrivelse som kom in till tingsrätten den 14 februari 2000 ifrågasatte S. handläggningen av en polisutredning i vilken sonen var målsägande. Vidare ifrågasattes en socialsekreterares handlande i visst hänseende.

Med anledning av S:s uppgifter skickade tingsrätten ett föreläggande till Polismyndigheten i Örebro län i vilket upplystes att en vårdnadstvist pågick vid tingsrätten samt att tingsrätten och hovrätten hade beslutat att fadern skulle ha den interimistiska vårdnaden och att S. genom sitt ombud gett in en inlaga till tingsrätten vari han ställt frågor beträffande polisutredningen. Vidare hemställde tingsrätten att polismyndigheten skulle besvara de i skrivelserna framställda frågorna angående polisutredningen och ”den, vårdnadshavaren icke delgivna, påstådda kallelsen till polisförhör i Örebro den 22 februari 2000”.

Av handlingarna framgår att W. hade kallats till förhör hos polisen för att som målsägande höras i en pågående förundersökning. Vidare framgår att en socialsekreterare hade skrivit till S. om det kommande förhöret med W. Utta-landet i tingsrättens föreläggande om kallelsen till polisförhör syftar på uppgifter i denna skrivelse. Skrivelserna innehåller emellertid varken någon kallelse till polisförhör eller någon redogörelse för något beslut rörande W.

Innan ett barn som inte fyllt 20 år hörs inom ramen för en förundersökning, skall enligt 16 § förundersökningskungörelsen (1947:948) socialnämnden i god tid underrättas om tid och plats för förhöret, om det finns skäl till antagande att vad som förekommit bör föranleda ingripande från socialnämnden.

Det är förundersökningsledaren som har ansvaret för en förundersökning. Vilka åtgärder som skall företas under en sådan undersökning bestäms av denne. Det ankommer inte på tingsrätten att inom ramen för ett vårdnadsmål utöva någon tillsyn över polis och åklagare. Tingsrättens förfarande att förelägga polismyndigheten att inkomma med yttrande framstår mot denna bakgrund som minst sagt anmärkningsvärt. Det kan tilläggas att polismyndigheten inte efterkom föreläggandet.

Skrivelsen till Justitiekanslern (remissfråga 7)

Ingemar Taavola skrev den 18 februari 2000 till Justitiekanslern (JK) och anförde under rubriken ”angående förfrågan om en socialnämnd får obstruera domstolarnas beslut, se bilagorna 1–2” bl.a. följande.

Vid Gällivare tingsrätt pågår en vårdnads- och umgängestvist där tingsrätten och hovrätten sett sig nödsakade att interimistiskt flytta över vårdnaden av ett barn från modern till fadern, --- .

Fadern bor i Gällivare och modern bor i Örebro.

Av tingsrättens beslut framgår att socialnämnden i Örebro agerat på ett mycket anmärkningsvärt sätt under nyårsaftonen 1999. Med hänvisning till JK:s beslut 1991-06-18, Dnr 2810-88-21, kan det ifrågasättas om socialnämndens agerande varit lagligen grundat. Under alla förhållanden kan Örebro socialnämnds handlande inte anses ha varit bra för barnet.

Efter det att hovrätten fastställt tingsrättens beslut, att fadern ensam skall ha vårdnaden om sonen, har barnet, sedan den 27 december 1999, vistats hos sin far i Gällivare. Tingsrätten har i sitt beslut uttalat att moderns umgänge, tills vidare, bör inskränkas till övervakade umgängen i Gällivare.

Trots att beslutet delgetts socialnämnden i Örebro, har nämnden på olika sätt och i olika kallelser beordrat fadern att åka ner till Örebro med barnet, ---.

Dessutom har socialnämnden i Örebro, utan att ange grunden härför, påbörjat en 50 § SoL-utredning. Nämnden har dock till BUP i Örebro uppgivit att det handlar om en 50 a § SoL-utredning, ---.

Förutom att det är ytterst olämpligt och direkt skadligt för ett barn att det pågår två parallella utredningar om det, synes, med beaktande av JK:s ovan nämnda beslut, socialnämndens beslut sakna laglig grund.

Tingsrätten hemställer därför att JK överväger huruvida socialnämndens i Örebro redan vidtagna och tillämnade åtgärder kan anses lagliga och förenliga med barnets bästa.

Av särskilt intresse för tingsrätten är följande frågeställningar.

1. Har socialnämnden i Örebro, då både barnet och vårdnadshavaren finns i Gällivare, laglig rätt att vidta åtgärder avseende barnet, eller är detta en uppgift förbehållet socialnämnden i Gällivare?
2. Kan socialnämnden, när förhållanden enligt 50 a § SoL inte föreligger (barnets liv och hälsa är enligt tingsrättens utredning inte i fara), bortse från tingsrättens och hovrättens ställningstaganden och agera mot domstolarnas beslut, d v s vems beslut har parterna i ett pågående vårdnads-mål att rätta sig efter, domstolarnas eller socialnämndens beslut?
3. Vilka åtgärder kan och bör tingsrätten, som har att självständigt agera för barnets bästa, vidta för att förhindra att ett barn kommer till skada under ovan redovisade förhållanden?

Avslutningsvis anmärks dels att något yttrande, någon förklaring, inte inkommit från socialnämnden i Örebro trots föreläggande härom, dels att tingsrätten, efter sedvanlig vårdnadsutredning, kommer att kalla till huvudförhandling i målet.

Under hand har inhämtats att JK den 29 februari 2000 begärt in ett yttrande från socialtjänsten i Örebro med anledning av vad Ingemar Taavola anfört om socialnämndens agerande.

Ingemar Taavola har anfört att hans skrivelse till JK inte var avsedd som en anmälan utan att han riktat en förfrågan till JK i förhoppningen att få svar på principiellt viktiga frågor. Det var enligt hans uppfattning ointressant vem som vidtog åtgärden att skriva till JK. Bakgrunden till åtgärden var att rätten hade funnit att det var viktigt för vårdnadshavaren att veta vilket beslut som

gällde. Om fadern lämnade barnet till modern som socialtjänsten i Örebro krävde skulle han bryta mot domstolarnas beslut och riskera att själv bli diskvalificerad som vårdnadshavare. Det var således viktigt att få klarlagt vilka åtgärder som enligt JK var förenliga med barnets bästa.

Enligt 1 § lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn har JK till uppgift att utöva tillsyn över att statliga och kommunala myndigheter efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Denna tillsyn utövas i efterhand och JK:s bedömningar grundas på resultatet av de utredningsåtgärder som vidtas i varje särskilt ärende. Det är däremot inte en uppgift för JK att besvara frågor från domstolar eller förvaltningsmyndigheter om hur man skall förfara i ett pågående mål eller ärende. Jag kan i detta hänseende hänvisa till vad som föreskrivs i 11 kap. 2 och 7 §§ regeringsformen om att ingen myndighet får bestämma hur en domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur domstolen i övrigt skall tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall eller hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall skall besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller som rör tillämpning av lag.

De frågor som Ingemar Taavola aktualiserade skulle således inte kunna behandlas av JK annat än på grundval av en utredning företagen inom ramen för ett tillsynsärende. Det kan tilläggas att Ingemar Taavolas skrivelse var utformad på sådant sätt att han borde ha insett att den av JK skulle uppfattas som en anmälan mot socialnämnden. Skrivelsen får i själva verket anses innefatta ett påstående om att tjänstefel kunde ha förekommit i nämndens verksamhet. Det kan tilläggas att det beslut som Ingemar Taavola hänvisar till i sin skrivelse hade meddelats i ett tillsynsärende av sedvanligt slag.

Det finns i och för sig inte något lagligt hinder mot att domstolar eller förvaltningsmyndigheter för prövning underställer ordinära eller extraordinära granskningsorgan andra myndigheters åtgärder som man har fått kännedom om under handläggningen av ett mål eller ärende. Man kan inte heller slå fast att ett sådant förfarande generellt skulle vara olämpligt. Omsorgen om domstolsväsendets integritet kräver emellertid att en domstol vidtar en åtgärd av här diskuterat slag endast i sällsynta undantagsfall och efter noggrann eftertanke (jfr JO 1990/91 s. 29). Domstolen måste när den tar ställning i en sådan fråga alltid beakta risken för att dess opartiskhet kommer att ifrågasättas. Det står däremot självfallet parter och deras ombud fritt att när som helst initiera tillsynsärenden hos ordinära eller extraordinära tillsynsorgan.

Till skillnad från Ingemar Taavola anser jag således att det inte är ointressant om det är rätten eller t.ex. en part som under pågående handläggning av ett mål vänder sig till JK med frågor av det här aktuella slaget. Av Ingemar Taavolas yttrande framgår att hans åtgärd att skriva till JK till en del vidtogs i den ena partens intresse. Den måste redan av detta skäl betraktas som klart olämplig.

Åtgärden att bifoga socialnämndernas journalanteckningar till tingsrättens beslut (remissfråga 8)

Som sagts i det föregående begärde S. i början av januari 2000 att socialförvaltningarna i Örebro och Gällivare skulle föreläggas att svara på vissa frågor,

varefter tingsrätten den sjunde i samma månad förelade socialnämnderna att svara på dessa. Socialnämnderna besvarade föreläggandena genom skrivelser som kom in till tingsrätten den 21 januari respektive den 24 januari 2000. Till skrivelserna hade nämnderna fogat kopior av journalanteckningar. Genom ett beslut den 25 januari 2000 överflyttade tingsrätten sedan interimistiskt vårdnaden om W. till S. Till beslutet fogade tingsrätten bl.a. kopior av journalanteckningarna.

Ingemar Taavola har anfört att han på grund av tidsbrist ibland använder sig av systemet med protokolls- och domsbilagor, eftersom det är viktigt att redovisa hela beslutsunderlaget. Han har vidare uppgett att sekretess inte förelåg i målet beträffande de aktuella journalkopiorna, eftersom ingen part hade begärt det. Även om en sekretessprövning enligt 9 kap. 15 § sekretesslagen skulle ha varit aktuell, var vidare enligt hans mening uppgifterna i journalanteckningarna inte av sådant slag att de skulle kunna anses vara omfattade av sekretess.

I 9 kap. 15 § sekretesslagen regleras sekretessen hos domstol i fyra typer av familjerättsliga mål eller ärenden, däribland mål enligt föräldrabalken. För dessa mål gäller sekretess för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden om part begär det och det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs. Av 12 kap. 4 § första stycket samma lag framgår att sekretess för uppgift i mål eller ärende i domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör att gälla, om uppgiften tas in i dom eller annat beslut i samma mål eller ärende.

I 17 kap. 13 § rättegångsbalken föreskrivs att ett beslut som inte är slutligt skall i den utsträckning det behövs ange de skäl som det grundas på.

Ingemar Taavola har anfört att ingen av parterna hade begärt att sekretess skulle gälla för uppgifterna i journalanteckningarna. Det bör emellertid noteras att anteckningarna kom in till tingsrätten dagen innan respektive fyra dagar innan beslutet meddelades. Det finns vidare varken på dagboksbladet eller i akten någon uppgift om att A. hade fått del av anteckningarna eller på något annat sätt fått uppgift om att dessa kommit in till tingsrätten. Huruvida hon av socialnämnderna eller på annat sätt fått klart för sig att anteckningarna skulle komma att skickas till tingsrätten framgår inte heller. Det här anförda leder till slutsatsen att hon i själva verket inte haft någon reell möjlighet att begära att sekretessen skulle bestå. Tingsrätten borde självfallet inom ramen för sin processledning ha gett A. tillfälle att begära att sekretess skulle gälla.

Även om sekretess inte gäller för vissa uppgifter kan det vara mindre lämpligt att de ingår som en del av ett beslut på sätt som skett. Journalhandlingar från socialtjänsten innehåller vanligen integritetskänsliga uppgifter.

I förevarande fall flyttade tingsrätten genom det aktuella beslutet interimistiskt över vårdnaden om sonen från modern till fadern. Enligt Ingemar Taavola var det därför viktigt att parterna fick klart för sig de skäl som tingsrätten grundade sitt beslut på. De uppgifter som bedömdes vara av betydelse för beslutets innehåll finns emellertid utförligt redovisade i det protokoll som upprättades. Mot denna bakgrund och med hänsyn till journalanteckningarnas integritetskänsliga natur framstår det därför som både onödigt och olämpligt att på sätt som skett foga dessa som bilagor till protokollet.

Överväganden beträffande avfattningen av ett beslut (remissfråga 9)

I ett beslut den 9 mars 2000 förordnade tingsrätten bl.a. interimistiskt att A. ägde rätt till övervakat umgänge med sonen dagtid i Gällivare efter särskild överenskommelse med socialförvaltningen i Gällivare och S.

Hovrätten för Övre Norrland undanröjde beslutet den 7 april 2000 och uttalade därvid att tingsrätten i det överklagade beslutet i praktiken överlätit beslutanderätten om när och i vilken omfattning umgänge skulle äga rum till socialförvaltningen och fadern samt att ett sådant förordnande fick anses sakna stöd i lag. Vidare uttalade hovrätten att det borde ankomma på tingsrätten att på nytt ta ställning till i vilken omfattning umgänge skulle ske.

Sedan hovrätten prövat tingsrättens beslut finner jag inte skäl att göra något uttalande i saken.

Handläggningen i övrigt (remissfrågorna 10–12)

Stämningsansökan kom in till tingsrätten i september 1997. Det året höll tingsrätten två sammanträden för muntlig förberedelse, och under 1998 hölls ytterligare fyra. Därefter har förberedelsen, i vart fall fram till september 2000, varit skriftlig. I februari 2000 bestod akten av 185 aktbilagor. Av handlingarna kan man utläsa att tingsrätten i stor utsträckning bedrivit förberedelsen på så sätt att en handling som kommit in från en av parternas ombud har skickats över till motpartsombudet med tillfälle för denne att yttra sig. Därutöver har, som närmare redovisats i det föregående, utredning inhämtats genom att socialnämnder och andra myndigheter vid flera tillfällen förelagts att yttra sig.

Redan vid sammanträdet för muntlig förberedelse i november 1997 framställde S. ett yrkande att tingsrätten skulle förordna att en vårdnadsutredning verkställdes. Yrkandet återkallades vid sammanträdet sedan parterna träffat överenskommelse rörande visst umgänge. I augusti 1998 hemställde A. att tingsrätten skulle inhämta utredning om vilket umgänge som var mest förenligt med sonens bästa. S. bestred yrkandet. Tingsrätten uttalade i beslut den 1 september 1998 att det inte behövdes någon utredning i detta avseende. I oktober hemställde S. att tingsrätten skulle förordna om en vårdnadsutredning. A. tillstyrkte hans begäran. Parterna var emellertid oense om var utredningen skulle äga rum. Yrkandet framställdes ånyo vid ett sammanträde för muntlig förberedelse i november 1998. Tingsrätten beslutade därefter att inhämta yttrande från BUP beträffande vissa frågeställningar. I beslutet angavs också att ett förordnande om vårdnadsutredning borde anstå till dess att ett yttrande kommit in från BUP. Ett sådant yttrande kom in cirka tio månader senare. Något förordnande om vårdnadsutredning meddelades inte. Den 10 februari 2000 framställde S. på nytt ett yrkande om att tingsrätten skulle förordna att en vårdnadsutredning skulle verkställas.

Av ett dagboksblad som inhämtats i mars 2002 framgår att akten numera innehåller 350 aktbilagor samt att vårdnadsutredningar från socialförvaltningarna i Gällivare och Örebro kom in till tingsrätten i juli 2001.

Ingemar Taavola har beträffande handläggningen i dessa avseenden anfört i huvudsak följande. Han ansåg inte att det var nödvändigt med ytterligare

muntliga förberedelser efter de sex som förevarit, eftersom moderns agerande gick ut på att störa och hindra barnet från att umgås med sin far och domstolarna koncentrerat sig på att tillgodose barnets behov av en god och nära kontakt med den andre föräldern.

Vidare har han uppgett att det var tänkt att en vårdnadsutredning skulle inhämtas när barnet genomgått BUP-utredning. Sedan den utredningen slutförts fanns det emellertid inte skäl att förordna om ytterligare utredning. Efter årsskiftet 1999/2000 blev barnet föremål för en polisutredning och därefter flera utredningar inom socialtjänsten. Det hade inte varit bra för barnet att i det läget förordna om ytterligare utredning.

Han har därutöver anfört att vissa vårdnads mål kräver en längre handläggningstid och att det inte är ovanligt i infekterade vårdnads mål med en handläggningstid som i detta mål. Det är oftast de svåraste och besvärligaste fallen som tas upp och prövas av domstolarna, av vilka dock endast ett fåtal kräver en handläggningstid på flera år, eftersom det i merparten av fallen går att nå frivilliga överenskommelser.

I 42 kap. 6 § tredje stycket rättegångsbalken föreskrivs att rätten skall driva förberedelsen med inriktning på ett snabbt avgörande av målet. Bestämmelsen innebär att ansvaret för att handläggningen av målet fortskrider ligger på rätten. Detta gäller såväl dispositiva som indispositiva tvistemål. När det gäller familjemålen är det givetvis önskvärt att föräldrar ges möjlighet att komma till samförstånds lösningar till gagn för barnets bästa. Detta kan motivera att handläggningen av målet avstannar under viss kortare tid. I vissa av de tvister som förs till domstol är förutsättningarna för samförstånds lösningar emellertid inte för handen. Rätten måste då inrikta sina ansträngningar på att bereda målet för ett skyndsamt avgörande. För att detta resultat skall kunna uppnås är det nödvändigt att rätten under förberedelsen agerar med fasthet vid utövandet av såväl formell som materiell processledning.

Av utredningen framgår att tingsrätten under det första året, från september 1997 t.o.m. augusti 1998, höll fem sammanträden för muntlig förberedelse, varav det sista fick ställas in på grund av den ena partens sjukdom. Vid de fyra första sammanträdena bereddades parterna tillfälle till diskussioner under rättsens ledning. Vid varje sådant tillfälle överenskom parterna också om umgänge mellan S. och sonen för viss kortare tidsperiod.

I vart fall efter ett par sammanträden borde det ha stått klart att förutsättningar för en varaktig samförstånds lösning inte förelåg. Tingsrätten borde då ha koncentrerat förberedelsen med sikte på ett snabbt avgörande av målet. I stället har rätten föranstaltat om en omfattande skriftväxling samt inhämtat information från socialnämnderna m.fl. genom att förelägga dessa att besvara frågor. Vårdnadsutredning i målet kom in först i juli 2001, nästan fyra år efter det att målet anhängiggjordes. Om tingsrätten på ett tidigare stadium hade förordnat om en vårdnadsutredning finns det anledning att anta att flera av de förhållanden som tingsrätten velat få belysta genom föreläggandena till olika myndigheter hade kunnat komma fram.

Under denna utredning hade även parterna kunnat komma till tals och framföra sina synpunkter och sin uppfattning i olika frågor.

Handläggningen har nu pågått i fyra och ett halvt år och ännu har målet inte kommit till ett avgörande. W. som när målet anhängiggjordes var knappt två år gammal kommer i år att fylla sju år. Förhållandet mellan parterna i en tvist beträffande vårdnad om barn är inte sällan infekterat, vilket i sig ställer höga krav på rättens processledning. Jag konstaterar att tingsrätten i förevarande mål allvarligt har brustit i detta avseende genom att inte bedriva förberedelsen med den koncentration och skyndsamhet som förhållandena krävt. Det är fullständigt oacceptabelt att ett vårdnads mål drar ut på tiden på det sätt som skett.

Avslutande synpunkter

A. har i sin anmälan till JO uppgett att hon upplevt att tingsrätten endast gått motparten till mötes. Som framgår av den kritik som jag har funnit skäl att rikta mot Ingemar Taavolas handläggning framstår en sådan uppfattning inte som helt obefogad, och den får ytterligare stöd genom det sätt på vilket Ingemar Taavola i sitt yttrande till JO riktat kritik mot A.

Det är av grundläggande betydelse för förtroendet för rättsväsendet att en domare under handläggningen av ett mål i alla hänseenden uppträder på sådant sätt att det inte finns befogad anledning att ifrågasätta rättens objektivitet och opartiskhet. Med anledning av vad Ingemar Taavola anfört i sitt yttrande till JO att en annan domare nu övertagit handläggningen av målet och att någon jävssituation därför inte kan uppkomma med anledning av JO:s remiss vill jag särskilt framhålla att det är ett tjänsteåliggande för en befattningshavare vid en myndighet att på begäran yttra sig till JO. Den som avger ett sådant yttrande är således skyldig att beakta vad som föreskrivs i 1 kap. 9 § regeringsformen om att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet skall beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet.

Som framgår av vad som sagts i det föregående har handläggningen vid tingsrätten varit behäftad med åtskilliga fel och brister i väsentliga avseenden. För dessa fel och brister förtjänar Ingemar Taavola allvarlig kritik. Med detta uttalande avslutar jag ärendet.

En tingsrätt hade förvägrat allmänheten tillträde till en byggnad där rättegång pågick

(Dnr 828-2001)

Bakgrund

I en artikel i Svenska Dagbladet uppgavs att Huddinge tingsrätt beslutat att varken journalister eller allmänheten skulle få komma in i den byggnad på Bergsgatan i Stockholm där en rättegång pågick.

Med anledning av vad som hade anförts i tidningsartikeln beslutade *chefs-JO Eklundh* att ta upp förhållandena till utredning i ett särskilt ärende.

Ett utdrag ur Huddinge tingsrätts protokoll den 31 januari och beslut den 1 februari 2001 i mål B 4144-00 samt Svea hovrätts beslut den 7 februari 2001 i mål Ö 949-01 inforrades och granskades.

I beslutet den 1 februari 2001 anförde tingsrätten följande.

I rubricerat mål som gäller ansvar för bl.a. mord som handläggs i Stockholms tingsrätts förhandlingslokaler vid Bergsgatan 50 i Stockholm har Huddinge tingsrätt fattat beslut om säkerhetskontroll och senare förordnat att målet i dess helhet skall hållas inom stängda dörrar med stöd av 27 § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Bl.a. ICW och BB har begärt att de skall "få tillgång till sina arbetslokaler" vid Bergsgatan.

Det har upplysts att Stockholms tingsrätt upplåtit bl.a. sex arbetsrum åt journalister för att disponeras i samband med rättegångar.

Beslut

Huddinge tingsrätt har förordnat att huvudförhandlingen skall hållas inom stängda dörrar. Mål mot unga, då det gäller ansvar för brott för vilket fängelse kan följa, skall sättas ut till handläggning i sådan ordning att målet inte tilldrar sig uppmärksamhet. I lokalerna vid Bergsgatan hålls inga andra förhandlingar och bedrivs – vid de tider Huddinge tingsrätt håller huvudförhandling i målet – ingen annan domstolsverksamhet än handläggningen av detta mål.

Vid angivna förhållanden finner Huddinge tingsrätt – med beaktande även av att ordningen utanför lokalerna vid Bergsgatan störts i sådan omfattning att det påverkat handläggningen av målet – att det saknas beaktansvärda skäl att under de tider huvudförhandlingen i målet pågår bereda allmänheten tillträde till lokalerna på Bergsgatan.

Frågan är då om det finns anledning att särbehandla journalister. Det förhållandet att Stockholms tingsrätt upplåtit vissa rum till journalister medför inte att de under alla förhållanden har rätt att disponera dessa rum.

På grund härav och då det i övrigt saknas anledning att i detta sammanhang särskilja journalister finner Huddinge tingsrätt inte anledning att tillåta att just journalister bereds tillträde till lokalerna vid Bergsgatan.

Tingsrätten utgår därvid från att oavsett detta beslut enskilda journalister även under huvudförhandlingen kan få tillgång till sådan egendom som tillhör dem och förvaras i lokalerna vid Bergsgatan.

Sedan B.B. överklagat tingsrättens beslut avvisade Svea hovrätt överklagan- det genom ett beslut den 7 februari 2001. Under rubriken Hovrättens motivering anförde hovrätten bl.a. följande.

Tingsrätten har i det överklagade beslutet angett förhållanden i målet som rör frågor om sekretess och handläggning som regleras i lagen (1964:167) med

särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare och om ordningshållning som regleras i rättegångsbalken, närmast 5 kap. 9 §. Det ligger, enligt hovrättens mening, därmed nära till hands att uppfatta beslutet som lagtillämpning i målet. Tingsrättens ställningstagande kan emellertid också uppfattas som ett i administrativ ordning fattat beslut rörande användningen av de aktuella lokalerna, dvs, ett civilrättsligt grundat besked av den som förfogar över lokalerna.

Hovrätten anser att – oavsett hurvida det överklagade beslutet innefattar lagtillämpning eller ett besked som nyss har sagts – beslutet inte är ett sådant beslut som kan överklagas till hovrätten. Överklagandet skall därför avvisas.

Utredningen

Tingsrätten anmodades att lämna upplysningar och avge yttrande över den rättsliga grunden för beslutet den 1 februari 2001 att inte bereda allmänheten tillträde till byggnaden på Bergsgatan 50 i Stockholm.

Lagmannen Alf Andersson kom in med ett remissvar till vilket hade fogats ett yttrande från rådmannen Klas Widström.

Klas Widström

Tingsrätten hade på begäran av två av de tilltalades offentliga försvarare och efter att ha hört åklagaren, målsägandebiträdet och de övriga försvararna beslutat att förhandlingen som gällde ansvar för mord, misshandel och grov misshandel med stöd av bestämmelserna i lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) skulle hållas inom stängda dörrar. En omständighet som tingsrätten vägde in vid sitt beslut var att, enligt vad som redan då framkommit, den för mord åtalade personen före gärningen inte haft något samröre med merparten av de i målet i övrigt åtalade personerna, av vilka flera bara var 15 år gamla.

Vid detta förhållande fann jag innan förhandlingen den första dagen påbörjades – efter samråd med den polisman som jag uppfattade förde befäl över den polispersonal som skötte säkerhetskontrollerna vid förhandlingen – att det inte fanns skäl att bereda allmänheten tillträde till de för dem avsedda uppehållsrummen. Ingen annan verksamhet än den aktuella förhandlingen bedrevs ju då i lokalerna. Enligt min uppfattning då fanns det ingen beaktansvärd anledning att bereda allmänheten tillträde till dessa lokaler i och med att förhandlingen – i vart fall i det skedet – i dess helhet skulle hållas inom stängda dörrar. Jag drog därvid en parallell med att tingsrätten normalt inte håller dessa lokaler öppna för allmänheten när det inte förekommer några förhandlingar. Vid den tiden var det inte känt för mig att journalister hade tillgång till vissa lokaler i anslutning till allmänhetens uppehållsrum. Det bör även framhållas att hallen, dvs utrymmet mellan ytterdörren och platsen för säkerhetskontroll, inte stängdes av. Uppropslistor och andra meddelanden fanns således tillgängliga för allmänheten.

Sedan bl a ICW och BB begärt att ”få tillgång till sina arbetslokaler” vid Bergsgatan fann jag att det var lämpligt att i ett skriftligt beslut redovisa ställningstagandet. Inför det beslutet samrådde jag med tingsrättens lagman.

Rättens ordförande har att upprätthålla ordningen vid sammanträden och meddela de föreskrifter som behövs. Det förhållandet att vissa av de tilltalade den första förhandlingsdagen, efter vad som upplystes, inte kunde komma in i lokalerna i tid på grund av tumult på Bergsgatan förändrade inte min uppfattning om det lämpliga i beslutet. Det kan nämnas att de tilltalade som var på fri fot, tillsammans med sina anhöriga därefter genom polisens försorg bereddes tillträde till lokalerna från en sidoingång.

Jag vill sammanfattningsvis framhålla: Ordningsfrågan var således inte avgörande för mitt ställningstagande utan jag styrdes av den uppfattningen att

de lokaler som det var fråga om skall hållas öppna i den omfattning som behövs för att tillgodose kravet på offentlighet vid rättegångar. Den aktuella förhandlingen skulle hållas inom stängda dörrar till följd av att det inte fanns skäl att då bereda allmänheten tillträde till den del av lokalerna som är beläggen innanför zonen för säkerhetskontroller. Ett visst stöd för mitt ställningstagande tycker jag mig få i det resonemang som förs i prop 2000/01, om Säkerhetskontroll i domstol, särskilt sid 29.

Alf Andersson

JO har frågat efter den rättsliga grunden för tingsrättens beslut att inte bereda allmänheten tillträde till byggnaden på Bergsgatan 50 vid huvudförhandlingen i mål 4144-00.

De regler som är relevanta och klara inom området avser i första hand ordning och säkerhet i förhandlingssalar. Några motsvarande bestämmelser som tar sikte på lokaler i anslutning till förhandlingssalar finns inte. Självklart är emellertid att allmänheten skall beredas tillträde till angränsande lokaler i sådan utsträckning att principen om domstolsförhandlingars offentlighet aldrig träds för när.

När det gäller överväganden i mål 4144-00 överlämnar jag rådmannen Klas Widströms yttrande. Jag delar de uppfattningar som kommer till uttryck där och menar alltså att allmänheten har haft tillgång till t ex uppropslistor och andra meddelanden på sådant sätt att offentlighetsprincipen har upprätthållits.

För egen del kan jag tillägga att även faktorer som ordning och säkerhet hade kunnat ligga till grund för ett motsvarande beslut.

I ett beslut den 16 april 2002 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Rättslig reglering

Av 2 kap. 11 § andra stycket och 12 § regeringsformen framgår att en förhandling vid domstol skall vara offentlig om inte annat föreskrivits i lag. Principen om offentlighet vid domstolsförhandlingar upprepas i 5 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken (RB). Denna princip är dock inte oinskränkt. Rättens ordförande har t.ex. rätt att med stöd av 5 kap. 9 § RB begränsa antalet åhörare i rättsalen för att undvika trängsel och att enligt 5 kap. 2 § samma balk vägra yngre åhörare tillträde till förhandlingen. Rätten kan även med stöd av 36 kap. 18 § och 37 kap. 3 § RB i särskilt fall förordna att en viss åhörare inte får närvara vid förhör med ett vittne, en part eller en målsägande som inte har ställning som part i målet.

I 5 kap. 1 § andra-fjärde styckena RB föreskrivs vissa ytterligare undantag från offentlighetsprincipen. Undantagen innebär att rätten kan besluta att en förhandling skall hållas inom stängda dörrar och därmed att personer stängs ute från förhandlingen. Rätten får sålunda av sekretesskäl besluta om förhandling inom stängda dörrar. Det föreskrivs vidare att förhör med en person som är under 15 år eller som lider av en psykisk störning får hållas utan åhörare och att regler om förhandlingar inom stängda dörrar i andra författningar skall gälla när det är särskilt föreskrivet.

I 27 § första stycket lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare sägs att mål mot den som inte fyllt 21 år om möjligt skall sättas ut till handläggning i sådan ordning att målet inte tilldrar sig uppmärksamhet, om målet avser brott på vilket fängelse kan följa. Om offentlighet vid

en sådan förhandling är till uppenbar olägenhet till följd av den uppmärksamhet den tilltalade kan antas bli föremål för, får rätten enligt paragrafens andra stycke förordna att målet skall handläggas inom stängda dörrar.

Enligt 5 kap. 9 § RB ankommer det på rättens ordförande att upprätthålla ordningen vid rättens sammanträden och meddela de föreskrifter som behövs. Ordföranden får vidare, med stöd av paragrafen, visa ut den som stör förhandlingen eller på annat sätt uppträder otillbörligt. Om någon som har visats ut tränger sig in i rättssalen eller om någon inte lyder en tillsägelse som har meddelats för att upprätthålla ordningen, får rätten omedelbart häkta personen så länge sammanträdet varar, dock högst i tre dagar. I paragrafen föreskrivs också att fotografi inte får tas i rättssalen. Sistnämnda gäller dock endast under tid då förhandling pågår.

Bestämmelser om straff för ordningsstörande beteende i domstol finns i 9 kap. 5 § RB.

Vid tidpunkten för den i ärendet aktuella åtgärden gällde lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll vid domstolsförhandlingar. Förutsättningen för att säkerhetskontroll enligt den lagen skulle få ske var att det till följd av särskilda omständigheter fanns risk för att det i samband med en domstolsförhandling kunde komma att förövas brott som innebar en allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom. Kontrollen skedde i form av kroppsvisitation och omfattade åhörare och dem som hade kallats att närvara vid förhandlingen. Vissa närmare angivna personkategorier var undantagna från kravet på kontroll. Den åhörare som inte underkastade sig säkerhetskontrollen skulle vägras tillträde till förhandlingen.

Den 1 juli 2001 trädde ändringar i den nyss nämnda lagen i kraft och lagen gavs i samband därmed också en ny rubrik (SFS 2001:180).

Bestämmelser om åtgärder vid allvarliga störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten finns i polislagen (1984:387). I 24 § föreskrivs att polismyndigheten i samband med allvarliga störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten får förbjuda tillträde till visst område eller utrymme, om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten skall kunna upprätthållas. Detsamma gäller om det finns risk för sådana störningar.

I Nils-Olof Berggrens och Johan Muncks kommentar till polislagen (3:e uppl. s. 148) sägs bl.a. i anslutning till den aktuella paragrafen att bestämmelsen är tillämplig både då en allvarlig ordnings- eller säkerhetsstörning har inträffat och då det finns risk för en sådan störning. Bestämmelsen uppges kunna tillämpas i mera allmänt förebyggande syfte. Det krävs dock att det finns en konkret risk för störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten. Ett tillträdesförbud enligt paragrafen kan avse i princip vilka områden och utrymmen som helst, såväl inom- som utomhus. Det naturliga torde dock vara att bestämmelsen tillämpas beträffande sådana områden och utrymmen dit allmänheten har tillträde. Bestämmelsen ger emellertid också möjlighet att t.ex. spärra av en privat klubblokal i samband med allvarliga störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten skall kunna upprätthållas.

Bedömning

Av utredningen framgår att allmänheten och journalister till följd av Huddinge tingsrätts beslut förvägrades tillträde till förhandlingslokalerna i fastigheten Bergsgatan 50 i Stockholm under den tid som tingsrättens huvudförhandling pågick i en av rättssalarna. Av tingsrättens beslut framgår vidare att ordningsstörningar förekommit utanför lokalerna i sådan utsträckning att det påverkat handläggningen av målet.

Bestämmelserna i 5 kap. RB tar i första hand sikte på förhållandena i rättsalen och kan inte sägas ge rätten befogenhet att förbjuda tillträde till en domstols lokaler. I den mån det förekommer ordningsstörningar utanför en förhandlingslokal är detta en fråga för polisen att hantera oavsett om störningarna förekommer inom- eller utomhus. Det ankommer vid sådant förhållande på polismyndigheten att med tillämpning av de författningsbestämmelser som gäller för polisen återställa ordningen.

I propositionen som ligger till grund för ändringarna i lagen om säkerhetskontroll i domstol (prop. 2000/01:32) togs frågan om tillträde till domstolslokaler upp. Under rubriken Allmänt om tillträdesrätten till domstolarna anfördes bl.a. följande (s. 29 f.).

En domstolsbyggnad torde, liksom övriga offentliga byggnader, inte vara att betrakta som offentlig plats i ordningslagens (1993:1617) mening. Den rätt som normalt finns för var och en att uppehålla sig på offentlig plats gäller således inte för domstolslokaler. I stället har byggnadens eller lokalens ägare eller nyttjanderättshavare (i det här fallet staten) enligt civilrättsliga principer rätt att bestämma vem som får vistas där eller vilken verksamhet som får förekomma där.

I en domstolsbyggnad finns dock utrymmen som i realiteten är tillgängliga för, eller till och med avsedda att användas av, allmänheten. Sådana utrymmen omfattas av brottsbalkens begrepp allmän plats (se 16 kap. 16 §). Detta begrepp är mer vidsträckt än vad som avses med offentlig plats enligt ordningslagen (se 2 §) och omfattar varje plats, utomhus eller inomhus, som är upplåten för eller på annat sätt frekventeras av allmänheten (se kommentaren till Brottsbalken, kap. 13–24, supplement 3, januari 2000, s. 16:104 f.). Om allmänheten har tillträde till platsen endast under vissa tider, är denna att anse som allmän under sådan tid men inte i övrigt.

— — —

Även om i vart fall delar av en domstols lokaler sålunda är att beteckna som allmän plats i brottsbalkens mening, har domstolen rätt att meddela föreskrifter för tillträdesrätten. Det bör i sammanhanget påpekas att domstolen vid utövandet av denna befogenhet naturligtvis har en skyldighet att anpassa sådana föreskrifter så att inte medborgarnas grundlagsskyddade intressen begränsas på ett otillbörligt sätt.

Det grundlagsskyddade kravet på öppenhet och tillgänglighet i domstolarna medför alltså inte någon obegränsad tillträdesrätt. Domstolspersonalens anspråk på trygghet och ostördhet, liksom hänsynen till parter, vittnen, målsägande och andra som skall medverka vid rättegångar eller annars utöva verksamhet i domstolen, berättigar domstolen att, som en allmän förutsättning för tillträde, ställa krav på att besökare har ett rättsordningens godtagbart ärende till domstolen. Även om det alltså föreligger en grundlagsskyddad rätt för var och en att fritt närvara vid domstolsförhandlingar, finns det ingen motsva-

rande rätt att fritt uppehålla sig i de lokaler som i övrigt disponeras av domstolen.

Enligt vad som framkommit i ärendet pågick inte någon annan förhandling i den del av byggnaden än den av Huddinge tingsrätt bakom stängda dörrar pågående huvudförhandlingen. Med hänsyn till de tilltalades ålder förelåg lagliga förutsättningar att besluta om stängda dörrar vid den aktuella förhandlingen. Det fanns därför inte någon anledning för allmänheten att med anledning av huvudförhandlingen befinna sig i uppehållsrummen utanför rättssalen. Såvitt framkommit hade allmänheten tillgång till uppslagslistor och andra meddelanden på sådant sätt att offentlighetsprincipen upprätthölls.

Som framgår av vad som sagts i det föregående har varken rätten eller rättsens ordförande behörighet att inom ramen för ett pågående mål besluta att allmänheten inte skall få tillträde till en domstolsbyggnad. Ett beslut som begränsar allmänhetens rätt till tillträde till en domstols lokaler kan däremot fattas i administrativ ordning av någon behörig befattningshavare vid domstolen.

När det sedan gäller utestängandet av journaliserna från de arbetsrum som Stockholms tingsrätt hade upplåtit åt dem är dispositionsrätten beroende av vilket avtal mellan parterna som gällt för nyttjandet. Jag finner emellertid inte skäl att närmare utreda den saken.

Åklagar- och polisväsendena

En åklagare har dömts för tjänstefel för att utan laglig grund ha begärt att ett bankkonto skulle spärras

(Dnr 2626-1999)

Anmälan och utredning

I en anmälan till JO gjorde R.A. gällande att kammaråklagaren Anita Enocsson vid Åklagarmyndigheten i Umeå (Åklagarkammaren i Sundsvall) under handläggningen av en förundersökning om brott mot upphovsrättslagen hade gjort sig skyldig till tjänstefel bl.a. genom att utan giltigt beslut spärra hans postgirokonto.

Efter genomgång av vissa handlingar i ärendet fann *chefsJO Eklundh* anledning anta att tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken hade begåtts under handläggningen. Han beslutade den 3 september 1999 att inleda förundersökning angående sådant brott.

Efter verkställd förundersökning beslutade *chefsJO Eklundh* att väcka åtal vid Sundsvalls tingsrätt mot Anita Enocsson för tjänstefel enligt följande gärningsbeskrivning.

Kammaråklagaren Anita Enocsson var förundersökningsledare i Åklagarkammarens i Sundsvall ärende C-10-1300-98 angående brott mot upphovsrättslagen. Brottsmisstankarna gällde bl.a. att R.A. olovligen kopierat dataspel och sedan sålt kopiorna. I en skrivelse den 16 oktober 1998 till Postgirot, Stockholm, Spärravdelningen, begärde Anita Enocsson att R.A:s konto med nummer – – – skulle spärras för direktuttag och övriga uttag. I skrivelsen hänvisades till förundersökning i brottmål samt angavs att "kontot misstänks ha använts i brottslig verksamhet". R.A:s offentlige försvarare, advokaten Sten Burman, begärde i en skrift som kom in till åklagarkammaren den 11 mars 1999 att beslaget beträffande bl.a. postgirokotot skulle hävas. Som svar på denna begäran anförde Anita Enocsson i en skrivelse den 17 mars 1999 att pengarna utgjorde ersättning för sålda piratkopior och skulle förverkas, varför hon inte hade för avsikt att häva beslagen. Under en beslagsförhandling den 22 mars 1999 i mål B 1647-98 vid Sundsvalls tingsrätt gjorde hon, enligt vad som anges i tingsrättens protokoll, gällande bl.a. att beslag av R.A:s postgirokonto aldrig hade varit aktuellt, att detta måste ha berott på ett missförstånd mellan åklagarkammaren och Postgirot i Stockholm och att detta skulle åtgärdas omedelbart. Kontospärren hävdes samma dag.

Lagliga förutsättningar att som en utredningsåtgärd under en förundersökning begränsa R.A:s dispositionsrätt över medlen på kontot förelåg inte. Såvitt framkommit förelåg inte heller någon annan rättslig grund för en sådan åtgärd. Genom Anita Enocssons handlande har R.A. således varit berövad dispositionsrätten över medlen på kontot under tiden den 19 oktober 1998– 21 mars 1999 utan att någon rättslig grund därför förelegat. Anita Enocsson har alltså vid myndighetsutövningen av oaktsamhet åsidosatt vad som gäller för uppgiften.

Sundsvalls tingsrätts dom

Sundsvalls tingsrätt dömde i en dom den 25 maj 2000 Anita Enocsson för tjänstefel i enlighet med åtalet och bestämde påföljden till trettio (30) dagsböter.

Under rubriken domskäl anförde tingsrätten följande.

Anita Enocsson har vitsordat att de faktiska omständigheterna varit sådana som anges i första stycket i gärningsbeskrivningen men bestritt ansvar. Hon har därvid gjort gällande att hon hade haft laglig möjlighet att som utredningsåtgärder under förundersökningen begränsa R.A:s dispositionsrätt över medlen på kontot nämligen genom att besluta om förvar av medlen och därefter begära kvarstad på dessa. Vidare har hon hävdats att R.A. inte orsakats annat än försumbar skada av att kontot spärrats och att hon med tillämpning av proportionalitetsprincipen skall gå fri från ansvar. Slutligen har hon invänt att gärningen i allt fall är att bedöma som ringa och därför inte skall föranleda ansvar.

Förutom att Anita Enocsson har hörts har den skriftliga bevisning som framgår av bilaga 1 (här utesluten, JO:s anmärkning) återopats och förebringats.

Beträffande vad som framkommit av utredningen antecknar tingsrätten till en början följande. Anita Enocsson har tjänstgjort som åklagare sedan 1986. Hon blev ekoåklagare 1992 och tjänstgjorde som sådan på Regionåklagarmyndigheten i Härnösand fram till 1996 då åklagarväsendet omorganiserades. Därefter har hon tjänstgjort på Åklagarkammaren i Sundsvall, alljämt som ekoåklagare. När det nu aktuella ärendet aktualiserades hade Anita Enocsson dagjour och ärendet hade inte anknytning till hennes arbete som ekoåklagare. Ärendet aktualiserades bl.a. på grund av att en intresseorganisation för speltillverkare benämnd MDTS hade gjort en ny anmälan i ett tidigare anhängigt ärende efter att via Internet ha köpt spel som visade sig vara kopierade. Den 7 oktober 1998 beslutade Anita Enocsson att med anledning av misstanke om brott mot upphovsrättslagen husrannsakan skulle företas hos R.A. i Söråker utanför Sundsvall. Husrannsakan företogs den 8 oktober 1998, varvid bl.a. en stor mängd cd-skivor och datautrustning togs i beslag. R.A. anhölls samma dag och häktades dagen därpå. Han frigavs senare eller närmare bestämt den 22 oktober 1998 efter beslut av åklagaren. I samma skede frihetsberövades även en person vid namn P.H., som misstänktes vara delaktig i samma brottsliga verksamhet. Den 16 oktober 1998, alltså under tid då R.A. var frihetsberövad, begärde Anita Enocsson i en skrivelse rubricerad ”begäran om kontospärr” hos Postgirot att R.A:s postgirokonto med nr - - - ” i anledning av förundersökning i brottmål” skulle spärras för direktuttag och övriga uttag samt angav hon att ”kontot misstänks ha använts i brottslig verksamhet”. Saldot på kontot, som spärrades den 19 oktober 1998, var den dagen 12 935 kr 92 öre. Skrivelsen till Postgirot diariefördes inte vid åklagarkammaren. R.A. har enligt vad som upplysts nyligen dömts för brott mot upphovsrättslagen till fängelse.

Angående rutinerna vid diarieföring m.m. vid Åklagarkammaren i Sundsvall har Anita Enocsson upplyst bl.a. följande. I samband med omorganisationen 1996 blev ett antal administratörer uppsagda. Dessförinnan delade två tre åklagare på en sekreterare, vilket innebar att det fanns ytterligare en person, förutom åklagaren, som hade ett bra grepp om ärendena. Efter omorganisationen tillskapades ett s.k. allkansli. Om ett beslut fattades skulle beslutet läggas på en hylla i ett postrum varefter kanslipersonal tog ärendet och

ombesörjde diarieföringen. Efter det att den nu aktuella händelsen uppdagats ändrades rutinerna på så sätt att det numera finns en administratör som har dagjour på kansliet och omgående ombesörjer diarieföringen av beslut som skall bevakas.

Anita Enocsson har därutöver lämnat uppgifter med i huvudsak följande innebörd: Förundersökningen hade inte gällt annat än upphovsrättsbrott. När beslutet om husrannsakan fattades fanns dock även spaningsuppslag som tydde på brottslighet i form av datorstölder och även hembränning. Kriminalunderrättelsetjänsten hade nämligen fått tips om att det hade burits datorer och förekommit trafik med mystiska bilar i det område där husrannsakan skulle företas – ett område med pensionärlägenheter. Hon klargjorde emellertid, när beslutet fattades, för polisen att om någon annan brottslighet pågick än upphovsrättsbrott kontakt måste tas med henne för nya beslut. Polis kontaktade henne i samband med att husrannsakan företogs. Hon fick veta att verksamheten var mycket större än man kunnat tro, bl.a. att det stod tre datorer med brännare i gång och att där fanns en stor mängd skivor klara för distribution. Polisen videofilmade i lägenheten vid husrannsakan och hon fick se videofilmen. All utrustning i lägenheten togs till polisstationen. Vid genomgång av den i beslag tagna egendomen påträffades en stor mängd postgiroavier ställda till P.H. avseende insättningar på ett postgirokonto i hans namn. Även insättningsavier till ett postgirokonto i R.A:s namn påträffades. Från Postgirot lämnades besked att postgirokontot i P.H:s namn hade öppnats den 1 juli 1998 och att det fram till oktober samma år hade funnits ca 120 000 kr på kontot. P.H. förnekade att pengarna på kontot var hans och uppgav att han hade öppnat kontot på begäran av R.A. Kontot avslutades senare på P.H:s begäran. Hon misstänkte av olika skäl att även postgirokontot i R.A:s namn, åtminstone delvis, kunde ha använts i verksamheten som ett reserv- eller transaktionskonto och att det, med hänsyn till verksamhetens omfattning, kunde tänkas finnas andra personer som kunde ta ut pengar från kontot. Upphovsrättsbrott var inte hennes ”grej” men hon såg en möjlighet att komma på fast mark om man kunde finna att R.A. hade bedrivit något slags legal näringsverksamhet och inte bokfört i verksamheten. Bestämmelserna om förverkande i 36 kap. brottsbalken fanns därför med i bilden. Enligt R. A. hade han sålt tillbehör till TV-spel och reparerat sådana spel. Det var emellertid svårt att finna att R. A. hade bedrivit en legal verksamhet. Att hon inte under förundersökningen mot henne nämnt att det fanns överväganden avseende brott i näringsverksamhet med i bilden beror på att hon inte är van att själv bli föremål för förundersökning. – Transaktionslistor avseende kontot togs in, men det dröjde flera dagar innan de fick listorna. Hon fick genom studier av rättsfall och på annat sätt klart för sig att skadeståndskraven vid intrång i upphovsrätt var höga. Formellt hade emellertid inte några skadeståndsanspråk anmälts i ärendet. När R.A. var häktad tyckte hon att det fanns fog för att för målsägandenas räkning kontrollera om pengarna på postgirokontot kunde tänkas komma från pirattillverkningen. Med tanke på att det fanns andra personer som kunde tänkas ta ut pengar från kontot frågade hon Postgirot hur man kunde gå till väga och fick besked att det var ganska vanligt att man spärrade konton några dagar för vidare beslut. Idén till kontospärren fick hon

alltså från Postgirot. I det läget reflekterade hon inte närmare på om det kunde vara någon egen rättsfigur utan ville säkerställa beloppet. När hon beslutade om kontospärren tänkte hon att den skulle ha betydelse för brottsutredningen, som en förundersökningsåtgärd. Hon skulle ha kontroll över medlen. Det var ett förstadium till beslut om förvar. I förlängningen var syftet med åtgärden att säkerställa målsägandenas rätt. Hon var medveten om att kontospärren inte var en laga åtgärd under utredningen utan såg kontospärren som en tillfällig åtgärd i avvaktan på beslut om förvar. Dessutom visste hon att det hade spärrats konton i andra ärenden som en tillfällig åtgärd utan föregående beslut om straffprocessuella tvångsmedel varefter egendomen tagits i förvar och kvarstad begärts. Hennes beslut lades som vanligt ut för diarieföring. Hon vet inte vad som hände men förmodligen blev hon av någon anledning tvungen att ta fram akten och lade sedan inte ut den på nytt för diarieföring vilket hon borde ha gjort. Beslutet blev därför inte diariefört och kom av den anledningen senare inte upp för bevakning. Kontospärren föll sedan henne ur minnet. Hon underrättade personligen inte R.A. eller hans försvarare om åtgärden. När R.A. sedan frigavs hörde han av sig, ibland flera gånger om dagen, och ville få tillbaka sina saker. Någon gång pratade han också om sina pengar. Hon var helt inriktad på att han då syftade på pengarna som funnits på kontot i P.H:s namn. Även när hon fick skrivelsen daterad den 10 mars 1999 från Sten Burman var hon helt inriktad på att det var P.H:s postgirokonto som åsyftades. I skrivelsen angavs inte heller något kontonummer. Först när hon fick skrivelsen daterad den 17 mars 1999 från Sten Burman i vilken angavs ett kontonummer som hon inte kände igen förstod hon att något var fel. Kontonumret fanns inte noterat i beslagsprotokollet. Hon kontaktade Postgirot och fick besked att kontot var spärrat på hennes begäran. Av den anledningen talade hon vid beslagsförhandlingen om att kontospärren var ett missförstånd och hävde spärren. Vid en genomgång av akten hittade hon i en pärm med rättsfall handlingen angående kontospärren. – Eftersom det inte fanns någon IT-utredare i Sundsvall vid den tiden och även av andra skäl blev hon mycket mer inblandad i den praktiska hanteringen av utredningen än vad som är normalt. Dessutom förbereddes samtidigt ett tillslag i ett ärende rörande importbilar i vilket hon var förundersökningsledare.

Tingsrätten gör följande bedömning.

Det är till en början klarlagt att Anita Enocsson genom sin åtgärd att begära och få till stånd att kontot spärrades begränsat R.A:s dispositionsrätt över medlen på kontot. Klart är också att Anita Enocsson inte haft någon laglig grund för att låta spärra kontot på sätt som skett. Hon har till sitt fredande gjort gällande i första hand att hon hade laglig möjlighet att som en utredningsåtgärd under förundersökningen begränsa R.A:s dispositionsrätt till medlen genom att besluta om förvar av medlen och därefter begära kvarstad på dessa. Det förelåg alltså enligt Anita Enocsson förutsättningar att inom ramen för existerande straffprocessuella tvångsmedel begränsa R.A:s dispositionsrätt till medlen på kontot, låt vara att hon inte använde sig av dessa. De straffprocessuella tvångsmedel som kunde komma i fråga att tillämpa var beslag och tagande i förvar.

Anita Enocsson har lämnat olika förklaringar om skälen till att hon föranstaltade om kontospärren och vid huvudförhandlingen lämnat uppgifter om sina bevekelsegrunder för detta som hon tydligen inte lämnat tidigare under förundersökningen mot henne. Hon har uppgivit bl.a. att hon, när hon beslutade om kontospärren, hade i åtanke att den skulle ha betydelse för brottsutredningen som en åtgärd under förundersökningen. Hon har också vidgått att syftet med kontospärren måste ha varit den som hon angav i sin begäran till Postgirot, nämligen att begäran var föranledd i anledning av förundersökning i brottmål.

Enligt 27 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken kan, såvitt nu är av intresse, föremål som skäligen kan antagas äga betydelse för utredning om brott tas i beslag. Det är uppenbart att den bestämmelsen inte var tillämplig i detta fall och Anita Enocsson har också, enligt vad som framgår av protokollet från beslagsförhandlingen, åtminstone tidigare själv hävdad att det aldrig varit aktuellt att R.A:s postgirokonto skulle tas i beslag. Lagliga förutsättningar för att, på sätt som anges i gärningsbeskrivningen, som en utredningsåtgärd under en förundersökning begränsa R.A:s dispositionsrätt över medlen på kontot förelåg alltså inte. Frågan är då om det förelåg rättslig grund för att ta medlen i förvar.

Anita Enocsson har hävdad att skälen till att medlen skulle ha kunnat tas i förvar var att säkerställa målsägandenas anspråk på skadestånd samt att R.A. kunde misstänkas för brott i näringsverksamhet och att förverkade till det allmänna med stöd av bestämmelserna i 36 kap. 1 §, 2 § eller 4 § brottsbalken kunde komma i fråga.

Det har inte framkommit att några konkreta skadeståndsanspråk hade anmälts när Anita Enocsson föranstaltade om kontospärren. Utredningen gällde misstanke om brott mot upphovsrättslagen. Upphovsrättslagen innehåller inte några bestämmelser om förverkande till det allmänna. Anita Enocssons tydligen först vid huvudförhandlingen här lämnade uppgift om att en av hennes bevekelsegrunder var att R. A. kunde misstänkas för brott i näringsverksamhet och att brottsbalkens förverkanderegler kunde aktualiseras framstår i hög grad som konstruerad i efterhand. Hon har inte heller mera konkret kunnat redogöra för vilken brottslighet det i så fall skulle ha varit fråga om. Det är vidare uppenbart att eventuell misstanke om brott som kunde medföra förverkande inte hade uppnått sådan styrka att beslut om förvar av medlen kunde komma i fråga. Såvitt framkommit förelåg det alltså inte någon rättslig grund att begränsa R.A:s dispositionsrätt över medlen på kontot genom att ta medlen i förvar.

Tingsrätten finner sammanfattningsvis utrett att Anita Enocssons åtgärd att föranstalta om kontospärren saknat laga grund och att det inte heller inom ramen för tillämpliga straffprocessuella tvångsmedel eller på annan grund förelegat lagliga möjligheter att begränsa R.A:s dispositionsrätt över medlen på kontot. R.A. har därmed varit berövad dispositionsrätten över medlen på kontot under tid som anges i gärningsbeskrivningen utan att någon rättslig grund därför förelegat.

Enligt vad som framkommit genom förhöret med Anita Enocsson fick hon uppslaget till kontospärren från Postgirot. Det är tydligt att hon inte gjort

några närmare rättsliga överväganden innan hon föranstaltade om åtgärden att låta spärra kontot. Något tvivel om att hon, som är en erfaren åklagare, förfarit oaktsamt vid sin myndighetsutövning föreligger inte. I den mån proportionalitetsprincipen kan anses vara relevant i detta sammanhang kan inte en tillämpning av den medföra att Anita Enocsson kan gå fri från ansvar för tjänstefel. Den eventuella skada som R.A. orsakats av den oriktiga myndighetsutövningen är en omständighet som skall beaktas vid bedömningen om gärningen är att anse som ringa eller ej.

Frågan är då om gärningen är att anse som ringa och att Anita Enocsson därför inte skall dömas till ansvar.

Anita Enocsson är en erfaren åklagare och måste som sådan vara väl insatt i vilka tvångsmedel som är tillåtna. Hon har, såvitt framkommit, inte handlat under någon större tidspress när hon beslutade om kontospärren. Inte heller har framkommit att hennes arbetsbörda vid tillfället var anmärkningsvärt hög. Hennes oriktiga myndighetsutövning har medfört att R.A. under drygt fem månaders tid var berövad dispositionsrätten till de medel, nästan 13 000 kr, som fanns på kontot. Det är alltså ett relativt betydande belopp som han under lång tid inte kunnat disponera över. Vid en helhetsbedömning av nu angivna omständigheter och vad som i övrigt förekommit finner tingsrätten att gärningen inte är att bedöma som ringa. Anita Enocsson skall följaktligen dömas för tjänstefel.

Annan påföljd än ett bötesstraff är inte aktuell.

Anita Enocssons överklagande m.m.

Anita Enocsson överklagade tingsrättens dom och yrkade bl.a. att åtalet skulle ogillas och i annat fall att hon skulle meddelas påföljdseftergift.

ChefsJO Eklundh bestred ändring.

Hovrätten för Nedre Norrland beviljade prövningstillstånd i målet.

Hovrättens för Nedre Norrland dom

I en dom den 24 oktober 2001 fastställde hovrätten tingsrättens dom.

I domskälen anförde hovrätten bl.a. följande.

Anita Enocsson har angivit samma inställning till åtalet som vid tingsrätten. Utöver vad hon uppgav vid tingsrätten – enligt redovisningen i tingsrättens dom – har väsentligen följande anförts. Då hon begärde att kontot skulle spärras hade hon klart för sig att speltillverkarna genom intresseorganisationen MDTS skulle komma att begära skadestånd i storleksordningen 2–3 miljoner kr. Hennes tanke måste ha varit att inom någon dag efter det att kontot hade spärrats ge in en ansökan till tingsrätten om kvarstad. MDTS bestämde sig emellertid för att avvakta utgången i ett mål där en medgärningsman till R.A. i stockholmstrakten åtalades för brott mot upphovsrättslagen. Det pågår numera en civilrättslig process mellan MDTS och bl.a. R.A. där skadeståndsanspråket uppgår till mer än 4 miljoner kr. – Någon skada kan inte ha uppkom-

mit för R.A. till följd av kontospärren, eftersom han först den 10 mars 1999 efterfrågat medlen på kontot och inte gått förlustig någon del av medlen eller ränta på dessa. – Den typ av brott mot upphovsrättslagen som det var fråga om förekom inte ofta, och det var lätt att göra fel. Därför skulle det under alla förhållanden vara oskäligt att i detta fall döma till påföljd. – Hon är för närvarande tjänstledig från arbetet som åklagare och innehar en annan anställning i Härnösand.

Den skriftliga utredning som förebringades vid tingsrätten har åberopats även i hovrätten.

Hovrättens bedömning

Innebörden av åtalet är att Anita Enocsson utan att lagliga förutsättningar förelegat för en begränsning av R.A:s dispositionsrätt över medlen på hans konto, hos Postgirot begärt – med hänvisning till pågående förundersökning i brottmål och uppkommen misstanke om att kontot användes i brottslig verksamhet – att R.A:s konto skulle spärras för direktuttag och övriga uttag. En följd av hennes framställan var att R.A. blev berövad dispositionsrätten över medlen på kontot under tiden den 19 oktober 1998 – den 21 mars 1999. Det görs gällande i åtalet att Anita Enocsson härigenom vid myndighetsutövning av oaktsamhet har åsidosatt vad som gäller för uppgiften.

Det måste genom utredningen anses stå klart att det är just genom Anita Enocssons begäran hos Postgirot som kontot kommit att spärras, en spärr som sedermera också tagits bort på hennes begäran och att innebörden av denna spärr var att R.A. inte kunde disponera över medlen under den tid som spärran gällde.

Anita Enocsson har i hovrätten angivit att avsikten med att spärra kontot för uttag men låta kontot alltjämt vara tillgängligt för insättningar av medel var att bereda bl.a. de som mottagit piratkopierade spel och program fortsatt möjlighet göra betalningar därför till kontot. Hovrätten anser med hänsyn härtill och med beaktande av utredningen i övrigt att det inte finns belägg för att den i begäran om spärr angivna brottsmisstanken mot R. A. avsåg annat än brott mot upphovsrättslagen. Något annat straffprocessuellt tvångsmedel än ett tagande av medlen på kontot i förvar kan därför inte ha stått Anita Enocsson till buds.

Enligt vad Anita Enocsson uppgivit skulle ett tagande av penningmedlen i förvar ha haft till syfte att säkerställa fullgörandet av ett skadeståndskrav från målsäganden. Förvarstagande skall i en sådan situation inom fem dagar följas av en ansökan till rätten om kvarstad enligt reglerna i 26 kap. rättegångsbalken. För att åklagaren skall vara behörig att göra en sådan kvarstadsansökan måste målsäganden ha anmält ett skadeståndsanspråk hos åklagaren. Om en framställning om kvarstad inte görs skall egendomen omedelbart återställas till ägaren. Någon ansökan om kvarstad gjordes emellertid inte och såvitt framkommit anmäldes inte heller något skadeståndskrav till åklagaren.

Ett beslut om att ta penningmedlen i förvar borde med hänsyn till tidsfristen för en kvarstadsansökan ha föranlett, förutom diarieföring av handlingen, att en åtgärd vidtogs för bevakning av denna tidsfrist. Någon utredning om rutinerna vid åklagarkammaren för sådan bevakning finns inte i målet. Inne-

hållet i handlingen torde dock knappast ha gett anledning för någon annan på åklagarkammaren än Anita Enocsson att ta initiativ till en bevakning av nämnda tidsfrist och uppenbarligen har inte Anita Enocsson själv tagit ett sådant initiativ.

Hovrätten gör med hänsyn till det anförda den bedömningen att Anita Enocssons begäran hos Postgirot om kontospärr inte utgör och inte heller kan jämföras med ett beslut om förvarstagande. Som tingsrätten funnit kan det således inte anses ha funnits någon rättslig grund för att låta begränsa R.A:s dispositionsrätt över medlen på kontot.

Hovrätten ansluter sig till tingsrättens bedömning att Anita Enocsson i det avseende som anges i åtalet och redovisats ovan av oaktsamhet vid myndighetsutövning åsidosatt vad som gällt för uppdraget och att hennes gärning inte är att bedöma som endast ringa. Den omständigheten att man vid Postgirot måhända inte varit skyldig att verkställa åklagarens begäran om kontospärr inverkar enligt hovrättens mening inte på bedömningen. Anita Enocsson kan därför inte undgå ansvar för tjänstefel.

Vad som Anita Enocsson anför och i övrigt framkommit ger inte anledning att med tillämpning av 29 kap. 6 § brottsbalken meddela henne påföljdseftergift.

Tingsrättens dom skall vid angivna bedömningar fastställas.

Handläggningen av en förundersökning angående mord under vilken bl.a. bevisupptagning skett vid domstol med ett ”anonymt” vittne

(Dnr 1172-1998 och 4234-1998)

I ett beslut den 28 september 2001 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

BAKGRUND OCH UTREDNING

1 Inledning

Den 26 augusti 1997 dödades en man på kriminalvårdsanstalten i Tidaholm. Förundersökning om mord inleddes, och biträdande chefsåklagaren Marianne Aldén (Åklagarmyndigheten i Göteborg, Åklagarkammaren i Skövde) utsågs till förundersökningsledare. Kort tid efter händelsen delgavs den i kriminalvårdsanstalten intagne J.A. misstanke om mord och vissa föremål beslagtogs i hans cell. I februari 1998 förordnade Falköpings tingsrätt advokaten Staffan Bergfeldt till offentlig försvarare för J.A. Tingsrätten höll i september 1998 bevisupptagning och häktningsförhandling i målet. Vid denna tidpunkt var J.A. och två andra personer misstänkta för delaktighet i brottet.

Med anledning av Marianne Aldéns och tingsrättens handläggning i vissa hänseenden skickade Staffan Bergfeldt, i egenskap av ombud för J.A., in flera anmälningar till JO. Anmälningarna handlades i två ärenden (dnr 1172-1998 och dnr 4234-1998). I det första ärendet behandlades frågor om offentlig försvarare och beslag och i det andra bl.a. frågor som uppkom i samband med

bevisupptagningen och häktningsförhandlingen i september 1998, däribland frågan om s.k. anonyma vittnen.

2 Anmälningar och inledningsvis företagna utredningsåtgärder

2.1 Ärende dnr 1172-1998

J.A. begärde att JO skulle granska Marianne Aldéns handläggning i förundersökningen beträffande förordnande av offentlig försvarare och verkställda beslag. Han gjorde därvid gällande att Marianne Aldén allvarligt hade brustit i sin ämbetsutövning genom att inte ha vidtagit de åtgärder som ålegat henne i fråga om förordnande av offentlig försvarare. Vidare hade Marianne Aldén enligt hans mening inte i rimlig tid efterkommit en begäran om utlämnande av ett beslagsprotokoll, och slutligen ifrågasatte han om det hade funnits skäl att låta beslagen bestå under så lång tid som varit fallet.

Till anmälan fogades vissa handlingar (beslagsprotokoll, brev m.m.). Av anmälan och de bifogade handlingarna framgick bl.a. följande.

J.A. delgavs misstanke om mord den 27 augusti 1997. Han hade då inte fyllt 21 år. Till polisen uppgav han att han inte avsåg att svara på frågor utan närvaro av en advokat. I samband med misstankedelgivningen beslagtogs vissa föremål i J.A:s cell. Han fick inte något beslagsprotokoll. J.A. antog sedan felaktigt att misstankarna mot honom hade avskrivits, varför han begärde hjälp av Staffan Bergfeldt med att återfå den beslagtagna egendomen. Staffan Bergfeldt skrev den 11 september 1997 till polismyndigheten och begärde att de beslagtagna föremålen skulle återlämnas till J.A. Staffan Bergfeldt fick då reda på att J.A. fortfarande var misstänkt och att det inte fanns förutsättningar att häva beslaget. Under hösten 1997 begärde J.A. därför, med biträde av Staffan Bergfeldt, skriftligen den 3 november hos polisen och den 9 december hos åklagaren att offentlig försvarare skulle förordnas. Brevet resulterade inte i att Marianne Aldén gjorde någon anmälan till rätten om att offentlig försvarare skulle utses för J.A. Vid ett telefonsamtal med Staffan Bergfeldt i slutet av januari 1998 uppgav Marianne Aldén att det inte var aktuellt med en försvarare, eftersom J.A. inte ville svara på polisens frågor. Den 26 januari 1998 skrev Staffan Bergfeldt återigen till Marianne Aldén. Sedan ytterligare en vecka hade gått utan att Marianne Aldén vidtagit någon åtgärd, ansökte J.A. genom Staffan Bergfeldt vid Falköpings tingsrätt att Staffan Bergfeldt skulle förordnas till offentlig försvarare för honom. I ett yttrande till tingsrätten tillstyrkte Marianne Aldén ansökningen, varefter tingsrätten den 10 februari 1998 förordnade Staffan Bergfeldt till offentlig försvarare för J.A.

I brev den 11 och den 26 februari 1998 till Marianne Aldén begärde Staffan Bergfeldt att den beslagtagna egendomen skulle återlämnas till J.A. I det sistnämnda brevet begärde han vidare att få en kopia av beslagsprotokollet och även att få ta del av det som hittills hade förekommit under förundersökningen. Marianne Aldén meddelade den 4 mars 1998 att den beslagtagna egendomen inte kunde återlämnas, eftersom genomgången inte var klar. Något beslagsprotokoll översändes inte. Staffan Bergfeldt skrev den 6 mars 1998 tillbaka till Marianne Aldén och påtalade att hon inte i något avseende hade

uppfyllt hans önskemål. Den 16 mars 1998 yrkade J.A. vid tingsrätten att rätten skulle häva beslagen. Dagen före beslagsförhandlingen, den 19 mars 1998, meddelade Marianne Aldén att beslagen var hävda, och hon översände samtidigt beslagsprotokollet till Staffan Bergfeldt.

Med anledning av innehålllet i anmälan infordrades och granskades handlingar i åklagarkammarens ärende AC9-1501-97. Av dessa framgick, utöver vad som nämnts i det föregående, bl.a. följande.

Vid ett polisförhör den 28 augusti 1997 underrättades J.A. om misstanke om mord och om att han hade rätt att anlita försvarare. J.A. hade ingen kommentar till underrättelsen men önskade att någon av advokaterna Claes Borgström och Peter Althin skulle förordnas till offentlig försvarare för honom. I annat fall skulle han inte gå med på några förhör. Vid ett nytt förhör den 5 november 1997 önskade J.A. i stället att Staffan Bergfeldt skulle förordnas till offentlig försvarare. På fråga om J.A. kom att berätta om händelsen, om advokaten var med vid förhöret, uppgav J.A. att han inte tänkte berätta någonting förrän vid en eventuell rättegång.

På Staffan Bergfeldts brev den 11 september 1997 till polismyndigheten fanns följande notering: "Tjänsteanteckning, Tfn 970916 m adv. Bergfeldt. Adv. underrättad om att anledning ej föreligger att häva beslaget." Anteckningen var undertecknad av Marianne Aldén. På brevet den 26 februari 1998 till Marianne Aldén fanns noteringen: "Beslagsprotokoll ang. J.A. till Bergfeldt" och på brevet den 6 mars 1998 fanns anteckningen: "Ej åtgärd 980309". Den sistnämnda anteckningen var signerad av Marianne Aldén.

2.2 Ärende dnr 4234-1998

J.A. begärde att JO skulle granska Marianne Aldéns handlande vid en bevisupptagning den 4 september 1998 och en häktningsförhandling den 8 september 1998 i Falköpings tingsrätts mål B 135-97. Anmälan kompletterades kort tid därefter, varvid J.A. bl.a. begärde att JO även skulle granska ett anhållningsbeslut som Marianne Aldén hade meddelat den 16 september 1998 i samma ärende.

J.A. begärde vidare att lagmannen Jan Waréns (Falköpings tingsrätt) handläggning vid den nyss nämnda bevisupptagningen skulle granskas. Enligt hans uppfattning hade Jan Warén allvarligt brustit i sin ämbetsutövning genom att tillåta en bevisform som inte är tillåten enligt svensk rätt.

Till anmälningarna fogades vissa handlingar (bl.a. tingsrättens protokoll från de aktuella förhandlingarna). Av anmälningarna och bifogade handlingar framgick i huvudsak följande.

I september 1998 var J.A. och två andra personer misstänkta för delaktighet i det aktuella mordet. Den 3 september 1998 fick Staffan Bergfeldt en kallelse till en bevisupptagning utom huvudförhandling som skulle äga rum vid tingsrätten påföljande dag. Några handlingar utöver kallelsen översändes inte. Vid förhandlingen, till vilken J.A. och de andra misstänkta inte hade kallats, framkom att Marianne Aldén önskade höra ett vittne som på grund av rädsla för represalier inte vågade visa sig eller uppge sitt namn. Vittnet hade två dagar tidigare uppgett för polis och åklagare att han ville berätta om sina

iakttagelser inför domstol. Då försvararen efterfrågade protokollet från detta förhör uppgavs att något sådant inte hade upprättats. Anledningen till bevisupptagningen var att vittnet skulle utvisas ur riket ett par dagar senare. Enligt Marianne Aldén var vittnet närvarande vid mordet och skulle därför höras om sina iakttagelser. Trots invändningar från försvararna tillät tingsrätten (Jan Warén) genom ett i protokollet från bevisupptagningen särskilt upprättat beslut det av åklagaren föreslagna arrangemanget, vilket innebar att vittnet skulle få vara anonymt och avge sin berättelse bakom en skärm så att han var synlig för åklagaren och rätten men inte för de närvarande försvararna. Tingsrättens beslut hade, såvitt här är av intresse, följande lydelse.

Eftersom visst utrymme torde finnas för anonyma vittnesförhör (se SOU 1998:40 sid. 326) och förhöret avser bevisupptagning under förundersökningen, vilket innebär att de omständigheter under vilka beviset upptagits får beaktas vid en ev. framtida bevisvärdering, samt med beaktande av de särskilda förhållanden som åklagaren har angett, anser tingsrätten att det inte föreligger något hinder mot bevisupptagningen eller mot de former för den som åklagaren har begärt. Med hänsyn till den korta tid som stått till buds anser tingsrätten inte heller att den omständigheten att de misstänkta inte kallats till bevisupptagningen utgör något hinder mot att den genomförs (jfr 35 kap. 9 § sista meningen rättegångsbalken).

Efter beslutet hade i protokollet från bevisupptagningen bl.a. följande antecknats.

De offentliga försvararna lämnar rättssalen, varefter "X-son" förs in och tar plats bakom en avskärmning. Även tolken kommer in i rättssalen.

Tolken erinras om att tidigare avlagd tolked alltjämt gäller för honom.

"X-son" avlägger i rättens, åklagarens och tolkens närvaro – i sitt rätta namn – vittnesed och erinras om dess betydelse.

De offentliga försvararna kommer in i rättssalen, varvid de inte har möjlighet att se vittnet.

Vittnesförhör äger rum med "X-son" ---, varvid även försvararna bereds tillfälle att ställa frågor.

Sammanträdet förklaras avslutat, varvid försvararna avträder först och därefter vittnet.

Någon timme efter bevisupptagningen greps J.A. på Kumlaanstalten och förpassades till häkte.

Den 7 september 1998 begärde Staffan Bergfeldt att chefsåklagaren Ulf Holmberg (Åklagarkammaren i Skövde) skulle förklara Marianne Aldén jävig och att hon inte längre skulle få fortsätta som förundersökningsledare i ärendet. Ulf Holmberg avsåg att sådana omständigheter förebringats som var ägnade att rubba förtroendet för Marianne Aldéns opartiskhet i målet.

Den 7 september 1998 skrev Staffan Bergfeldt också till tingsrätten och efterhörde anledningen till att J.A. inte hade getts tillfälle att närvara vid bevisupptagningen. Han ville vidare ha besked om vilken lagbestämmelse som låg till grund för rättens beslut att låta vittnet höras utan att de närvarande försvararna tilläts se honom.

Jan Warén besvarade Staffan Bergfeldts brev samma dag enligt följande.

Frågan om anonymitet för målsägande och vittnen behandlas utförligt i ett nyligen avgivet betänkande av Brottsofferutredningen, SOU 1998:40. Där anges bl.a. (sid. 326) att all användning av anonyma vittnen inte är oförenlig med Europakonventionen ang. skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, vilket framgår av Europadomstolens praxis. Förutsättningen för att anonyma vittnen skall tillåtas anges vara att vittnets liv eller personliga frihet och säkerhet är i fara, att den tilltalades försvarare har fått tillfälle att ställa frågor till vittnet samt att en fällande dom inte grundas enbart eller ens väsentligen på uppgifter som lämnats av ett anonymt vittne. Vidare hänvisas i betänkandet till vissa rekommendationer från Europarådets ministerråd om hot mot vittnen och den tilltalades rätt till försvar. Enligt rekommendationen bör möjligheten att vittna anonymt vara en exceptionell åtgärd och således användas endast i undantagsfall. Frågan om ett vittne skall få vara anonymt bör vidare prövas genom ett rättsligt förfarande som gör det möjligt för den misstänkte att ifrågasätta vittnets behov av att vara anonym.

De angivna uttalandena var av betydelse för tingsrättens beslut att tillåta anonymitet för vittnet. Av väsentlig betydelse var även att det var fråga om en bevisupptagning under förundersökningen, varför det fortfarande är oklart om beviset överhuvudtaget kommer att åberopas vid en huvudförhandling. Om så skulle ske får naturligtvis de omständigheter under vilka beviset upptagits beaktas vid bevisvärderingen och frågan om tillåtligheten av bevisets förebringande eventuellt prövas.

Vad gäller frågan om parts närvaro vid bevisupptagningen anges i 23 kap. 15 § RB, vilken är den bestämmelse som torde vara tillämplig i detta fall, att reglerna om bevis, som tas upp utom huvudförhandling, i tillämpliga delar skall gälla. I 35 kap. 9 § RB anges att parterna skall kallas, då bevis skall upptagas utom huvudförhandling. Enligt sista meningen må beviset dock upptagas, om part uteblir. Bortsett från att åtal ej väckts ansåg tingsrätten med hänsyn till den korta tid som stod till buds och omständigheterna i övrigt att det inte var praktiskt genomförbart att förordna om J.A:s inställande inför rätten eller att kalla de båda övriga misstänkta. Även denna omständighet torde komma att få betydelse vid en eventuell värdering av det upptagna beviset.

Påföljande dag, den 8 september 1998, hölls häktningsförhandling i målet, varvid J.A. begärdes häktad såsom på sannolika skäl misstänkt för mord. Till stöd för häktningsyrkandet åberopade Marianne Aldén de uppgifter som det ”anonyma” vittnet hade lämnat vid bevisupptagningen. Tingsrätten (hovrättsassessorn Carl Olof Nilsson Öhrnell) biföll häktningsyrkandet. Vid häktningsförhandling samma dag och den 10 september 1998 häktades även de två andra misstänkta personerna. J.A. överklagade tingsrättens beslut till Göta hovrätt som den 15 september 1998 hävde häktningsbeslutet (Ö 1336/98). Hovrättens beslut hade följande lydelse.

Det vittnesförhör tingsrätten hållit med ett anonymt vittne har inte varit tillåtet enligt svensk rätt. Att den europeiska domstolen i Strasbourg i visst fall funnit sådana förhör förenliga med Europakonventionen saknar vid sådant förhållande betydelse för frågan om tillåtligheten i Sverige av sådana förhör.

Den utredning åklagaren åberopat är enligt hovrättens mening inte sådan att J.A. kan anses vara på sannolika skäl misstänkt för mord. Beslutet om häktning hävs därför med omedelbar verkan.

Mindre än ett dygn efter hovrättens beslut anhöll Marianne Aldén återigen J.A. Staffan Bergfeldt underrättades inte om anhållningsbeslutet utan han fick uppgiften om detta per telefon av J.A. Staffan Bergfeldt begärde omedelbart överprövning av anhållningsbeslutet hos Åklagarmyndigheten i Göteborg.

Med anledning härav infortrade biträdande överåklagaren Birgitta Fernqvist ett yttrande från Marianne Aldén. Yttrandet, som är daterat den 17 september 1998, innehöll bl.a. följande.

Den 7 september 1998 begärde jag J.A. häktad. Vid häktningsförhandling anförde jag att sannolika skäl till misstanke förelåg, enär en person vid domstol och under ed hade pekat ut J.A. som en av tre gärningsmän till mordet – – –. I övrigt uppgav jag att tid nu erfordrades för att plocka fram och sammanställa uppgifter som framkommit i utredningen. Jag kunde då inte redogöra för de omständigheter som fanns och som kunde vara belastande för J.A. Sedermera, och inför förberedelse inför en åtalsförläggning med ny förhandling, har en sådan sammanställning påbörjats. Härvid finns omständigheter som är besvärande för J.A. Ävensom har framkommit nya mindre omständigheter, enär övriga intagna nu har börjat lämna om än knapphändiga uppgifter. Mitt beslut om anhållande grundar sig på dessa omständigheter och vilka inte har prövats av tingsrätten.

Biträdande överåklagaren Birgitta Fernqvist meddelade den 17 september 1998 följande beslut.

Falköpings tingsrätt beslutade den 8 september 1998 att häkta J.A. och N.N. samt den 10 september 1998 häkta Y.Y. De häktades såsom på sannolika skäl misstänkta för mord.

J.A. överklagade tingsrättens beslut till Göta hovrätt som i beslut den 15 september 1998 hävde häktningsbeslutet.

Bitr. chefsåklagaren Marianne Aldén beslutade, i anledning av hovrättens beslut, den 16 september klockan 12.20 att häva häktningsbesluten beträffande de två andra misstänkta. Marianne Aldén beslutade samma dag och samma tid att anhålla de tre misstänkta på nytt. Som grund för anhållningsbeslutet har Aldén uppgivit att nya omständigheter hade framkommit.

Ni (*JO:s anmärkning; Staffan Bergfeldt*) har som ombud för J.A. begärt överprövning av Aldéns beslut.

Jag har införskaffat och tagit del bl.a. av Falköpings tingsrätts häktningsprotokoll, protokoll från sammanträde för bevisupptagning vid Falköpings tingsrätt den 4 september 1998, svarsskrivelse från Aldén till Göta hovrätt, Göta hovrätts protokoll den 15 september 1998, yttrande från Aldén, häktningpromemoria daterad den 16 september 1998 samt promemoria upprättad med anledning av föredragning den 16 september 1998.

Jag har på eget initiativ tagit upp till prövning anhållningsbesluten avseende N.N. och Y.Y.

Jag har även inhämtat muntliga uppgifter från Aldén.

Mot bakgrund av vad som framkommit finner jag vid en samlad bedömning att anhållningsbesluten mot en var av de anhållna ej längre skall kvarstå. Anhållningsbesluten hävs sålunda den 17 september 1998 klockan 21.15.

Med anledning av innehållet i anmälan infortrades och granskades handlingar i åklagarkammarens ärende AC9-1501-97 och åklagarmyndighetens ärende AD II A 400-209-98, däribland en häktningpromemoria daterad den 16 september 1998, en promemoria upprättad med anledning av hovrättens beslut att häva häktningsbeslutet, anhållningsbeslutet den 16 september 1998 och Marianne Aldéns yttrande den 17 september 1998 till Birgitta Fernqvist. Vidare granskades handlingar i tingsrättens mål B 135-97 och hovrättens beslut den 15 september 1998 i ärende Ö 1336/98.

3 Remisser

3.1 Ärende dnr 1172-1998

Åklagarmyndigheten anmodades att komma in med upplysningar och yttrande över vad J.A. hade anfört i sin anmälan i ärendet.

Åklagarmyndigheten (biträdande överåklagaren Birgitta Fernqvist) kom in med ett yttrande till vilket hade fogats yttranden från Marianne Aldén och chefsåklagaren Ulf Holmberg. Till remissvaret fogades dessutom en av kriminalinspektörerna Lars Johansson och Jan Carlsson upprättad promemoria rörande vissa utredningsåtgärder med anledning av det aktuella mordet samt vissa kompletterande upplysningar från åklagarkammaren och Lars Johansson.

3.2 Ärende dnr 4234-1998

Åklagarmyndigheten anmodades att komma in med upplysningar och yttrande i nedanstående hänseenden.

1. Vad som hade framförts i anmälan till JO om bevisupptagningen den 4 september 1998.
2. Hade vittnet X:son förhörs av åklagare och polis före bevisupptagningen?
3. Om så var fallet, hade förhørsprotokoll upprättats, och om protokoll inte hade upprättats, vad var anledningen därtill?
4. Varför hade Marianne Aldén vid häktningsförhandlingen den 8 september 1998 inte redogjort för alla de omständigheter som då fanns tillgängliga i utredningen och som kunde ha betydelse för bedömningen av häktningsfrågan (jfr Marianne Aldéns yttrande den 17 september 1998)?
5. Vilka överväganden hade föregått beslutet att anhålla J.A. m.fl. den 16 september 1998, dvs. dagen efter det att hovrätten hade hävt det tidigare häktningsbeslutet?
6. När hade de olika förhör hållits som omnämns i häktningspromemorian den 16 september 1998 och i den promemoria som upprättats med anledning av hovrättens beslut att häva häktningsbeslutet?
7. Vilka nya omständigheter hade framkommit efter hovrättens beslut?
8. Vad som hade framförts i anmälan om avsaknaden av information till Staffan Bergfeldt beträffande anhållningsbeslutet.

Åklagarmyndigheten (Birgitta Fernqvist) kom in med ett yttrande till vilket hade fogats yttranden från Marianne Aldén och Ulf Holmberg. Till remissvaret hade vidare fogats bl.a. en förteckning över hållna förhör och en promemoria angående tidpunkten för dessa förhör (se JO:s fråga 6), en promemoria upprättad i samband med anhållandet av J.A. den 16 september 1998 och en promemoria rörande vissa utredningsåtgärder.

Tingsrätten anmodades att komma in med upplysningar och yttrande över vad som hade anförts i anmälan hit om bevisupptagningen samt om de överväganden som hade föregått beslutet att häkta J.A. m.fl.

Som remissvar kom tingsrätten (lagmannen Jan Warén) in med ett yttrande till vilket hade fogats ett yttrande från hovrättsassessorn Carl Olof Nilsson Öhrnell.

3.3 Övriga handläggningsåtgärder m.m.

J.A. kom under ärendenas handläggning in med ytterligare skrivelser och anmälningar mot Marianne Aldén.

Under handläggningen av ärendena kom det till min kännedom att J.A. och övriga misstänkta återigen hade häktats i målet och att åtal för mord därefter hade väckts vid tingsrätten. Med anledning av att saken således kom att bli föremål för domstolsprövning beslutade jag att tills vidare inte meddela något beslut i ärendena.

Jag tog därefter del av stämningsansökan och tingsrättens beslut den 31 mars 2000 i mål B 135-97. Av dessa handlingar framgick bl.a. att Marianne Aldén som bevisning åberopade bandupptagningen av det förhör som hade hållits med X:son vid bevisupptagningen inför tingsrätten. X:son hade emellertid nu namngivits. Med anledning härav uttalade tingsrätten i ett beslut att Göta hovrätt tidigare hade uttalat att det enligt svensk rätt inte är tillåtet med anonyma vittnen. Enligt tingsrätten hade hovrätten redan gjort en bedömning av tillåtligheten av den aktuella bevisningen, varför den avvisades.

I ärendet fanns vidare tillgängliga tingsrättens deldomar den 28 april och den 29 maj 2000 i mål B 135-97, Göta hovrätts dom den 18 juli 2000 i mål B 572-00 och B 692-00 samt Högsta domstolens beslut den 5 september 2000 i mål B 3214-00. Av dessa handlingar framgick bl.a. att J.A. dömdes för mord till fängelse tio år med anledning av den aktuella händelsen.

Göta hovrätt meddelade den 29 juni 2001 dom i mål B 525-01 avseende en av J.A:s medtilltalade. Av domen framgick att hovrätten – med stöd av principerna om fri bevisprövning och bästa bevismedel – hade tillåtit att en utskrift av förhöret med det ”anonyma” vittnet åberopades och förebringades som bevisning.

JO:s BEDÖMNING

4 Inledning

I ärendena föreligger klagomål från J.A. med anledning av åklagarens handläggning av frågorna om förordnande av offentlig försvarare för J.A. och om utlämnande av en kopia av ett beslagsprotokoll. Jag har vidare att ta ställning till om bevisupptagningen den 4 september 1998 varit rättsenlig. Det finns härutöver anledning att pröva vad som förekom vid häktningsförhandlingen den 8 september och i samband med anhållningsbeslutet den 16 september 1998. Jag kommer att i det följande behandla de olika frågorna under särskilda rubriker.

5 J.A:s rätt till offentlig försvarare (dnr 1172-1998)

5.1 Inledning

J.A. har gjort gällande att Marianne Aldén inte vidtog några åtgärder för att få en offentlig försvarare förordnad för honom.

I denna del har åklagarmyndigheten anfört att det med hänsyn till den brottsmisstanke som delgavs J.A. och utredningens karaktär förelåg förutsättningar för förordnande av offentlig försvarare. Det ålåg därför Marianne Aldén som förundersökningsledare att anmäla behovet av offentlig försvarare till rätten. J.A:s inställning i fråga om medverkan i eventuella förhör saknar enligt myndighetens uppfattning betydelse i sammanhanget.

5.2 Rättslig reglering

I 21 kap. RB finns bestämmelser om den misstänkte och hans försvar. Är den misstänkte anhållen eller häktad, skall offentlig försvarare förordnas för honom, om han begär det. Offentlig försvarare skall också på begäran förordnas för den som är misstänkt för ett brott, för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i sex månader (3 a § första stycket). I förarbetena till lagrummet anges att de där angivna brotten generellt sett är av så allvarlig art att en misstänkt nära nog undantagslöst har behov av en försvarare (prop. 1983/84:23 s. 15). I inget av de nu angivna fallen har det någon betydelse om den misstänkte har erkänt eller förnekat gärningen (a.a. s. 15 och Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 21:16 a).

Av paragrafens andra stycke framgår att offentlig försvarare därutöver skall förordnas om den misstänkte är i behov av försvarare med hänsyn till utredningen om brottet, om försvarare behövs med hänsyn till att det är tveksamt vilken påföljd som skall väljas och det finns anledning att döma till annan påföljd än böter eller villkorlig dom eller sådana påföljder i förening, eller om det i övrigt föreligger särskilda skäl med hänsyn till den misstänktes personliga förhållanden eller till vad målet rör.

Offentlig försvarare förordnas av rätten (21 kap. 4 § RB). Skall enligt 21 kap. 3 a § RB offentlig försvarare utses för den misstänkte, åligger det undersökningsledaren att göra anmälan om det hos rätten (23 kap. 5 § RB). En framställan från den misstänkte till undersökningsledaren om offentlig försvarare skall omedelbart vidarebefordras till rätten (Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 23:34 och JO 1964 s. 97).

5.3 Bedömning

Mordet begicks den 26 augusti 1997. Som framgår av utredningen beslutade förundersökningsledaren Marianne Aldén med anledning därav redan påföljande dag om husrannsakan i J.A:s cell och om kroppsbesiktning beträffande honom.

Vid förhör den 28 augusti 1997 delgavs J.A. misstanke om mord. I samband därmed underrättades han också om sin rätt att anlita försvarare, varvid han uppgav att han önskade att en av två namngivna advokater skulle förordnas till offentlig försvarare. Såvitt framgår av utredningen finns det inte något

som tyder på att misstankegraden mot J.A. minskade under den i ärendet aktuella tidsperioden. Exempelvis tillfrågades han vid förhöret den 5 november 1997 om han hade förstått att han blivit underrättad om misstanke om mord, vilket han bekräftade. Utredningen ger vidare vid handen att J.A. under hösten 1997 och i januari 1998 ett flertal gånger upprepade sin begäran om offentlig försvarare, bl.a. vid förhöret den 5 november. Vid detta förhör upp-gav J.A. också att han inte tänkte berätta någonting förrän vid en eventuell rättegång även om en advokat var med vid förhöret.

Som nyss har nämnts skall offentlig försvarare på begäran förordnas för den som är misstänkt för ett brott för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i sex månader. Straffskalan för mord är fängelse i tio år eller livstid (3 kap. 1 § brottsbalken).

Av vad som har sagts i det föregående framgår att det åligger undersök-ningsledaren att göra anmälan hos rätten, om offentlig försvarare skall utses. Så skedde emellertid inte, trots att Marianne Aldén i sitt yttrande har vidgått att hon redan i ett tidigt skede av utredningen informerades om J.A:s önske-mål om försvarare. Som förklaring till sin underlåtenhet har hon i huvudsak anfört att hon inte uppfattade att J.A. begärde försvarare, eftersom det inte var aktuellt med något förhör, samt att hon inte heller såg något behov av försva-rare för J.A., eftersom det inte hade framkommit några ytterligare omständig-heter som skulle ha föranlett utredning mot honom.

Den skyldighet för undersökningsledaren, som följer av reglerna i 23 kap. 5 § och 21 kap. 3 a § första stycket första meningen RB, att till rätten anmäla ett önskemål om offentlig försvarare av någon som är misstänkt för ett brott för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i sex månader, är undan-tagslös. Det finns således i ett sådant fall inte något utrymme för undersök-ningsledaren att pröva om den misstänkte har behov av försvarare eller ej. Som framhålls i åklagarmyndighetens remissvar saknar frågan om den miss-tänktes inställning till eventuella förhör betydelse vid bedömningen om för-svarare skall förordnas eller inte.

Marianne Aldén borde således omedelbart ha vidarebefordrat J.A:s begä-ran om offentlig försvarare till rätten. Hennes underlåtenhet framstår som särskilt svårförståelig mot bakgrund av vad hon har anfört i sitt yttrande hit om att en misstänkt enligt hennes uppfattning undantagslöst skall ha en för-svarare om det är fråga om misstanke om brott av så allvarlig art som mord. Det kan vidare noteras att hon hos rätten väckte frågan om förordnande av offentlig försvarare för J.A:s två medmisstänkta.

6 J.A:s begäran om beslagsprotokoll m.m. (dnr 1172-1998)

6.1 Inledning

J.A. har i sin anmälan gjort gällande att Marianne Aldén inte inom rimlig tid efterkommit en begäran om ett beslagsprotokoll samt ifrågasatt om det funnits skäl att låta beslagen bestå så lång tid som varit fallet.

I sitt remissvar har åklagarmyndigheten i denna del konstaterat att Mari-anne Aldén borde ha ombesörjt att Staffan Bergfeldt skyndsamt erhöill ett beslagsprotokoll. Myndigheten har vidare uttalat att det i en utredning av det

aktuella slaget kan vara vanskligt att bedöma ett beslags betydelse för utredningen och att det därför är svårt att avgöra när skäl inte längre förekommer för beslaget.

6.2 Rättslig reglering

I 27 kap. RB finns bestämmelser om beslag. Enligt 1 § får ett föremål, som skäligen kan antas äga betydelse för utredning om brott eller vara genom brott någon avhänt eller på grund av brott förverkat, tas i beslag.

I 4 och 5 §§ finns bestämmelser om vem som har rätt att besluta om beslag, bl.a. undersökningsledaren, åklagaren och rätten. Om ett beslag har verkställts utan rättens förordnande, har den som drabbats rätt att begära rättens prövning av beslaget (6 §).

Ett beslag hävs av rätten eller, om beslaget inte har meddelats eller fastställts av rätten, av undersökningsledaren eller åklagaren (8 § tredje stycket).

Om den, från vilken beslag sker inte är närvarande vid beslaget, skall han utan dröjsmål underrättas om det och om vad som har skett med det beslagtagna (11 §). Protokoll skall föras över beslag och den som drabbas av beslaget har rätt att på begäran få bevis om beslaget (13 §).

6.3 Bedömning

Såvitt kommit fram i ärendet begärde Staffan Bergfeldt i ett brev den 26 februari 1998 att få en kopia av ett beslagsprotokoll. Enligt egen uppgift fick han emellertid inte det efterfrågade protokollet förrän omkring den 20 mars 1998.

Som åklagarmyndigheten har anfört i remissvaret förefaller det som om Marianne Aldén i anslutning till Staffan Bergfeldts begäran den 26 februari 1998 vidtog vissa åtgärder för att efterkomma denna. Anledningen till att någon expediering då inte ägde rum har inte kunnat klarläggas, och det är enligt min mening inte meningsfullt att gå vidare i den saken.

Med anledning av J.A:s ifrågasättande av den tid under vilken beslagen varade – från augusti 1997 till den 19 mars 1998 då flera beslag hävdes – har Ulf Holmberg i sitt yttrande förklarat att genomgången av de beslagtagna föremålen inte blev klar förrän sistnämnda dag beroende på en betungande arbetssituation. Vad som har kommit fram i detta hänseende föranleder inte något annat uttalande från min sida än ett konstaterande att den som drabbas av beslag som har tillkommit utan rättens förordnande alltid har möjlighet att vända sig till domstol för att få till stånd en prövning av beslagsfrågan.

7 Bevisupptagningen den 4 september 1998 (dnr 4234-1998)

7.1 Inledning

J.A. har hävdats att den bevisupptagning som ägde rum den 4 september 1998 vid tingsrätten inte var rättsenlig.

Marianne Aldén har i denna del anfört bl.a. följande.

Att bedriva en förundersökning på en klass-1-anstalt har visat sig vara att bedriva en utredning i den mest extremt svårutredda miljö det går att tänka

sig. Anstaltsmiljön är ett samhälle i samhället med egna normer och regler de intagna emellan. En huvudregel är att inte tala med polisen. Väl känt är att det inom anstalten sker bestraffning intagna emellan vid överträdelse av ”reglerna”.

I en utredning av detta slag är det även så att det förekommer en hel del uppgifter utom förhör. Talar en intagen är steget långt till att han talar i förhörsform. Även uppgifter utom förhör har ett värde och för åklagaren kan dessa uppgifter tas fram genom förhör med vederbörande förhørsledare. Sådana uppgifter, liksom allt annat som förekommer av betydelse för utredningen, skall dokumenteras. Vanligt är härvid att polisen i en promemoria dokumenterar vad man fått vetskap om. I aktuell utredning har ett antal sådana uppgifter framkommit.

Vad avser den person som har hörts vid en bevisupptagning, så hade polisen av personal på en anstalt fått vetskap om att denna person med stor sannolikhet hade sett hela händelsen och att han ville berätta detta, men inte vågade på grund av rädsla för repressalier. Polis tog kontakt med honom och besökte honom på den anstalt där han nu vistades. Man fick klart för sig att han sett sådant som kunde ha stor betydelse för utredningen. Mer än ett besök skedde och vid det sista besöket var jag som åklagare närvarande på hans begäran. Han ställde frågor till mig om utrednings- och rättegångsförfarandet. Efter redogörelse från mig om reglerna som gäller för en rättegång och framförallt om omedelbarhetsprincipen och muntlighetsprincipen, uppger han att han är villig att vid ett tillfälle och inför domare berätta vad han sett. Detta samtal om rättegångsförfarandet kan näppeligen ses som ett förhör och har inte heller dokumenterats som ett sådant. När jag därefter och samma kväll kontaktade domstolen inför en kommande bevisupptagning hade denna person således inte berättat för vare sig mig eller polis vad han sett, bara att han var där och visste vad som hänt. Besöken och samtalen har dokumenterats, men förhör har härvid ej skett.

Ytterligare ett krav från personens sida var att han, efter att han berättat, inte skulle behöva komma tillbaka till anstalt. En avvisning var förestående och flygresan var bokad. Med kort rådrom skulle en bevisupptagning kunna ske och efter denna skulle vittnet omedelbart sättas på ett flyg för omedelbar resa utanför vårt lands gränser. Stora säkerhetsarrangemang vidtogs, framförallt så att ingen på anstalten skulle få någon indikation på vad som planerades.

Aktuell morgon var det ändock osäkert om han fortfarande var beredd att sätta sig i polisens fordon för transport till domstolen. Personen anlände dock till domstolen och under transporten hade man på hans begäran ordnat fram en engelskspråkig tolk, för att inte hans hemlands språk skulle avslöjas. Hotbilden för personen bedömdes som mycket stor, inte bara för att han var en intagen utan även av andra orsaker, vilka har måst sekretessbeläggas. Jag hade uppgivit för personen att jag och polisen skulle företaga alla åtgärder som var möjliga för oss för att skydda honom och även att hans identitet inte skulle avslöjas. Inför domstolen kom vi fram till den lösningen att han skulle få avlägga ed inför domare, polis och åklagare i sitt rätta namn, men att namnet sedan under förhöret inte skulle avslöjas inför den misstänkte och hans försvarare. Under dessa villkor var han villig att inför domaren och i närvaro av de misstänkta advokater berätta vad han sett. En bevisupptagning kom till stånd och han avlade en fullständig berättelse om vad som skett. Han berättade att han sett hela händelseförloppet och redogjorde i detalj om vad som skett. Advokaterna fick tillfälle att ställa frågor. Att notera är att ingen av advokaterna ställde någon fråga om vad han hette, vem han var, var han kom ifrån eller över huvud någon fråga som hade kunnat avslöja hans identitet. Samtliga närvarande var både överraskade och tagna av att han under dödshot lämnade en så utförlig redogörelse.

 Tingsrätten förklarade de tre häktade såsom på sannolika skäl misstänkta för mord. J.A. överklagade häktningen. Hovrätten frigav J.A. med motivering att de ansåg att vittnesförhøret inte kunde utgöra grund för sannolika skäl eftersom förhøret skett utan att de misstänkta fått reda på vittnets namn.

Hovrätten anför härvid att anonyma vittnen ej är tillåtet enligt svensk rätt. Frånsett vad som är förenligt med Europakonventionen är det riktigt att i svensk rätt finns inte något lagstadgande som tillåter vittnesförhör med anonymt vittne. Uppfattningen att anonymt vittne ej är tillåtet enligt svensk lag vilar å andra sidan och enligt min uppfattning på reglerna i rättegångsbalken 23 kap. 18 §, om att misstänkt har rätt att ta del av vad som förekommit i utredningen. Innan så skett får åtal ej ske. I förvarande fall hölls förhör inför domare för att säkra bevisvärdet inför en förestående avvisning. I normala fall hålls förhör under utredningen inför polis, och jag kan inte se att jag i förevarande fall skulle vara sämre ställd för att förhøret hållits inför domaren med de misstänkta advokater närvarande. Vid en häktningsförhandling och om förhøret hållits inför polis hade åklagaren inte behövt tala om vittnets namn för att sannolika skäl till misstanke om brott skulle föreligga. Det är tvärtom vanligt förekommande att åklagaren inte uppger vittnets namn i en häktningsförhandling. I det fall vi i aktuell utredning kommer fram till beslut om åtal har jag att iakttaga 23 kap. 18 §. I ett sådant läge skulle jag enligt de regler som gäller i svensk rätt enligt min uppfattning inte kunna undanhålla den misstänkte identiteten på ett vittne. Vår person var också medveten om detta och menade att det då skulle bli känt vilka de övriga i lokalen var och därmed var det lätt att också förstå vem han var. Om vi i utredningen inte skulle nå fram till åtal, är det min alldeles klara uppfattning att jag i förevarande fall kan skydda mitt vittnes identitet. Avgörande har således varit att förhøret inför domstolen har skett under förundersökningen. Reglerna i rättegångsbalken har följts vad gäller förhör vid domstol, med bland annat att vittnet har avlagt ed i sitt namn och att part haft möjlighet att följa förhøret och också ställa frågor.

Marianne Aldén har sedan lämnat vissa kompletterande uppgifter av innebörd att besöken hos det "anonyma" vittnet hade dokumenterats genom att utredningsmännen upprättat en promemoria om de kontakter som förevarit. Något förhör kom däremot inte till stånd.

Åklagarmyndigheten har i denna del anfört bl.a. följande.

Av begäran om bevisupptagning framgår inte om denna grundades på bestämelsen i 23 kap. 13 § eller 23 kap. 15 § RB. I tingsrättens protokoll den 4 september 1998 anges emellertid att fråga var om bevisupptagning enligt 23 kap. 15 § RB.

Dokumentation, som Bergfeldt efterfrågat, föreligger i utredningen.

Det är mot bakgrund av vad som ovan under rättslig reglering sagts av stor vikt att en korrekt och skyndsamt dokumentation sker under förundersökningen och att den ger en riktig bild av vad som förekommit. För att en försvarare på ett tillfredsställande sätt skall kunna iaktta sin klients rätt vid en bevisupptagning är det av vikt att försvararen får del av det material eller de uppgifter, som ligger till grund för bevisupptagningen, om detta kan ske utan men för utredningen. Frågan om ett sådant utlämnande till försvararna var till men för utredningen i förevarande fall är i viss mån en bedömningsfråga, varvid möjligheter att förordna om sekretess har betydelse.

Enligt min uppfattning hade, med beaktande av de sekretessmöjligheter som förelegat, utrymme funnits för att närmare ange grunden för bevisupp-

tagningen och också att närmare ange vilken dokumentation som förelegat och översiktligt redovisa innehållet däri.

Beträffande handläggningen vid tingsrätten har Jan Warén anfört följande.

Bitr. chefsåklagaren Marianne Aldén ringde upp mig i min bostad under onsdagskvällen den 2 september 1998. Hon meddelade att det fanns ett vittne till ett mord på Tidaholmsanstalten, beträffande vilket förundersökning pågick, och att vittnet var beredd att inför domstol under ed berätta vad han hade sett. Anledningen till telefonsamtalet under kvällen var att vittnet, som själv avtjänade straff på Tidaholmsanstalten, skulle frigges under kommande helg och därefter utvisas till ett avlägset beläget land. För att inte vittnets uppgifter, som bedömdes vara av väsentlig betydelse för utredningen, skulle gå förlorade var det enligt åklagaren angeläget med en bevisupptagning under förundersökningen senast under fredagen den 4 september. Hon meddelade också att vittnet fruktade för sin säkerhet och därför endast var beredd att vittna om hans identitet inte röjdes för de misstänkta och deras försvarare. Åklagaren uppgav vidare att hon inte slutligen hade bestämt sig för om hon skulle göra en framställning om bevisupptagning och att hon skulle återkomma med slutligt besked under följande dag.

Efter lunch dagen därpå, den 3 september, inkom en formell begäran till tingsrätten om bevisupptagning under förundersökningen. Möjligheten att närmare överväga de frågor som framställningen reste – framför allt frågorna om vittnets identitet och de misstänkta närvaro vid bevisupptagningen – var mycket begränsad med hänsyn till den korta tid som stod till buds.

Som framgår av tingsrättens beslut under bevisupptagningen – – och svaret till Staffan Bergfeldt kunde jag konstatera att Europadomstolen i några fall tillåtit användningen av anonyma vittnen, dock endast under förutsättning att vissa villkor är uppfyllda (jfr SOU 1998:40 sid. 325 f). Dessa villkor anges vara att vittnets liv eller personliga frihet och säkerhet är i fara, att den tilltalades försvarare har fått tillfälle att ställa frågor till vittnet samt att en fällande dom inte grundas enbart eller ens väsentligen på uppgifter som lämnats av ett anonymt vittne. Eftersom det var fråga om en bevisupptagning under förundersökningen var det endast de två första av dessa villkor som var aktuella. Utifrån åklagarens uppgifter och brottets art – mord på en kriminalvårdsanstalt – ansåg jag att det första villkoret om vittnets säkerhet var uppfyllt. Det andra villkoret skulle också uppfyllas genom att de misstänkta försvarare kallades till bevisupptagningen. Då jag härutöver inte kunde finna att det enligt svensk rätt finns något legalt förbud mot att under förundersökningen ta upp bevis på det sätt som åklagaren önskade – jämför bestämmelsen i 23 kap. 18 § 1 st andra meningen rättegångsbalken – beslutade jag mig för att låta kalla till bevisupptagning i enlighet med åklagarens framställning. Eftersom tiden inte medgav skriftliga kallelser kontaktades de tre försvararna per telefon från tingsrättens kansli och kallades till bevisupptagning dagen därpå.

Vad gäller frågan om de tre misstänkta närvaro vid bevisupptagningen hade åklagaren upplyst att två av dem avtjänade längre fängelsestraff medan den tredje var frigiven efter att ha avtjänat det straff han dömts. Eftersom bevisupptagningen inte kunde ske senare än påföljande dag bedömde jag att det skulle vara förenat med stora svårigheter att få de misstänkta inställda till bevisupptagningen. Att föranstalta om inställelse av de två som avtjänade fängelsestraff skulle krävt en omfattande säkerhetsinsats och att få tag på den tredje, som var på fri fot, torde inte ha varit möjligt med den korta tid som stod till buds. Enligt 23 kap. 15 § jämförd med 35 kap. 9 § rättegångsbalken skall parterna kallas, då bevis skall upptas utom huvudförhandling. Även om kallelse inte torde kunna underlåtas finns dock enligt den sistnämnda bestämmelsen möjlighet att uppta beviset, även om parten uteblir. I det extraordinära läge som förelåg ansåg jag, mot bakgrund bl.a. av den praxis från Europadomstolen som redovisats ovan, som tillräckligt att försvararna var

närvarande vid bevisupptagningen och fick tillfälle att ställa frågor till vittnet. Någon kallelse eller begäran om inställelse utfärdades därför inte beträffande de tre misstänkta.

De bedömningar som gjordes inför kallelserna till bevisupptagningen var endast av förberedande eller preliminärt slag. För att försvararna skulle få tillfälle att framställa eventuella erinringar mot formerna för bevisupptagningen såg jag det som angeläget att åklagaren inledde sammanträdet med en noggrannare redogörelse för skälen till hennes framställning och önskemålet om skydd av vittnets identitet. Som framgår av protokollet skedde så också, varvid åklagaren bl.a. uppgav att frågan om vittnets identitet kom i ett annat läge om vittnesmålet skulle komma att åberopas vid en kommande huvudförhandling. Som vidare framgår av protokollet fick försvararna därefter tillfälle att framföra synpunkter, varefter tingsrätten fattade ett formellt beslut om att tillåta bevisupptagningen under de former som åklagaren önskat.

Det aktuella målet är lottat på rotel 1, som innehas av lagmannen. Bl.a. med hänsyn till formerna för den bevisupptagning som skett ansåg jag att en annan domare skulle handlägga de häktningsframställningar mot de tre misstänkta, som sedermera kom in. Skälet härtill var att en helt fristående bedömning skulle kunna göras vad gällde såväl formerna för bevisupptagningen som bevisvärdet av de uppgifter som kommit fram vid denna. Carl Olof Nilsson Öhrnell, som innehar den andra roteln vid tingsrätten, kom därför att handlägga häktningsförhandlingarna.

Oavsett tillåtligheten vid en huvudförhandling av ett vittne som är anonymt för den tilltalade och hans försvarare avsåg det förhör som hölls en bevisupptagning under förundersökningen jämlikt 23 kap. 15 § rättegångsbalken. När framställningen om bevisupptagning kom in till tingsrätten var det fortfarande okänt om de uppgifter som kom fram vid förhöret skulle komma att åberopas i ett fortsatt rättsligt förfarande eller ej. Som framgår ovan hade för övrigt åklagaren antytt att frågan om vittnets identitet skulle komma i ett annat läge om uppgifterna åberopades vid en huvudförhandling. Det fanns i detta läge därför inte anledning för tingsrätten att ta ställning till någon annan fråga än om bevisupptagningen skulle tillåtas eller ej. Som framgår gjordes den bedömningen att det saknades grund för att inte tillmötesgå åklagarens framställning. En förutsättning för att uppgifterna över huvud taget skulle kunna komma till användning var dock att förhöret genomfördes med tillgodosende av rimliga rättssäkerhetsgarantier. I enlighet med den praxis som kan utläsas från Europadomstolen anser jag att så var fallet. Att formerna för bevisupptagningen – vittnets identitet, den korta förberedelsestid försvararna fick till förfogande och frånvaron av de misstänkta under förhöret – naturligtvis förringar bevisvärdet fanns inte anledning för tingsrätten att beakta i samband med bevisupptagningen.

7.2 Rättslig reglering

7.2.1 Allmänt om förundersökning

De grundläggande reglerna om förundersökning finns i 23 kap. RB och förundersökningskungörelsen (1947:948) (FUK).

För förundersökningar gäller enligt 23 kap. 4 § första stycket RB en objektivitetsprincip. Denna innebär att inte endast de omständigheter, som talar emot den misstänkte, utan även de som är gynnsamma för honom skall beaktas och att bevis, som är till hans förmån, skall tillvaratas.

Enligt 1 a § andra stycket FUK har undersökningsledaren ansvar för förundersökningen i dess helhet, och han skall bl.a. se till att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara.

Vid förundersökningen skall protokoll föras över vad som därvid förekommit av betydelse för utredningen (23 kap. 21 § första stycket RB). I 20–25 §§ FUK finns närmare bestämmelser om protokoll och anteckningar vid förundersökning.

7.2.2 Den misstänktes och hans försvarares rätt till insyn

I rättegångsbalken finns ett antal bestämmelser om information till den misstänkte och hans försvarare som i olika hänseenden ger uttryck för en grundläggande princip av innebörd att den som är part i ett mål inför allmän domstol skall ha rätt att ta del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörandet i målet.

Den misstänkte och hans försvarare har sålunda rätt att fortlöpande, i den mån det kan ske utan men för utredningen, ta del av vad som har förekommit vid förundersökningen. De har vidare rätt att ange den utredning de anser önskvärd och i övrigt anföra vad de anser nödvändigt. Underrättelse härom skall lämnas eller sändas till den misstänkte och hans försvarare, varvid skäligt rådrom skall beredas dem, s.k. slutdelgivning. Åtal får inte beslutas innan detta har skett (23 kap. 18 § första stycket RB).

Så snart åtal beslutas, har den misstänkte eller hans försvarare rätt att på begäran få en avskrift av protokoll eller anteckningar från förundersökningen. Har offentlig försvarare förordnats för den misstänkte, skall en avskrift utan särskild begäran lämnas eller sändas till försvararen (23 kap. 21 § fjärde stycket RB).

Vidare skall stämningsansökan och därvid fogade handlingar delges den tilltalade. Uppgift om målsägandes eller vittnens ålder, yrke och bostadsadress som saknar betydelse för åtalet skall inte framgå av de handlingar som delges (45 kap. 9 § andra stycket RB).

Principen om rätten för en part vid allmän domstol att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörandet av ett mål eller ärende kommer också till uttryck i 14 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100) (SekrL), som reglerar förhållandet mellan lagens bestämmelser om sekretess och den rätt till partsinsyn i domstolars och andra myndigheters handläggning av mål och ärenden som kan finnas föreskriven på annat håll. Av paragrafens andra stycke framgår att sekretesslagens regelsystem över huvud taget inte kan åberopas mot parten i ett mål vid allmän domstol såvitt avser omständigheter som läggs till grund för domstolens avgörande (se JO 1995/96 s. 46 f., SOU 1998:46 s. 90 f. och SOU 1999:53 s. 391 f.).

7.2.3 Förhör under förundersökningen och bevisupptagning utom huvudförhandling

Under förundersökningen får förhör hållas med envar som antas kunna lämna upplysning av betydelse för utredningen (23 kap. 6 § RB).

Om någon vid förhör vägrar att yttra sig angående en omständighet som är av vikt för utredningen och är han, om åtal väcks, skyldig att vittna i målet eller om det annars är av synnerlig vikt för utredningen att någon, som är skyldig att vittna i målet redan under förundersökningen hörs som vittne, får

på undersökningsledarens begäran vittnesförhör med honom äga rum inför rätten (23 kap. 13 § första stycket RB). Ett sådant förhör får inte äga rum, innan förundersökningen fortskridit så långt, att någon skäligen kan misstänkas för brottet. Om förhöret gäller i tillämpliga delar vad som föreskrivs om bevisupptagning utom huvudförhandling. Den misstänkte skall ges tillfälle att närvara vid förhöret (andra stycket).

Om det är fara att ett bevis, som skall åberopas vid huvudförhandlingen, dessförinnan går förlorat eller då endast med svårighet kan föras, får på yrkande av undersökningsledaren eller den misstänkte rätten genast ta upp beviset. Om beviset gäller i tillämpliga delar vad som är föreskrivet om bevis, som tas upp utom huvudförhandling (23 kap. 15 § RB).

Bestämmelser om bevisning i allmänhet finns i 35 kap. RB. Huvudregeln är att bevisning skall tas upp vid huvudförhandling. Under vissa närmare angivna förutsättningar får emellertid bevisupptagning ske utom huvudförhandling. Till en sådan bevisupptagning skall parterna kallas. Om den tilltalade är anhållen eller häktad och hans närvaro finns erforderlig, skall rätten förordna om hans inställande. Om parten uteblir får beviset emellertid ändå tas upp (9 §).

Vid huvudförhandlingen skall de bevis som upptagits utom huvudförhandlingen tas upp på nytt, om rätten finner detta vara av betydelse i målet och det inte föreligger hinder mot att ta upp beviset (13 § första stycket). Om ett bevis inte tas upp på nytt, skall det läggas fram på lämpligt sätt (13 § fjärde stycket).

7.2.4 Vittnen

Bestämmelser om vittnen finns i 36 kap. RB. Det är en medborgerlig skyldighet att vittna, vilket innebär att i princip var och en är skyldig att på begäran vittna om de iakttagelser han har gjort (jfr Fitger, Rättegångsbalken, del 3, s. 36:3). Från denna huvudregel finns emellertid vissa undantag. Exempelvis får den som är part i målet inte vittna, och i brottmål får inte vittnesförhör äga rum med den som har åtalats för medverkan till den gärning förhöret gäller eller för någon annan gärning som har omedelbart samband med den gärningen (1 §).

Innan vittnesmål avläggs skall rätten höra vittnet om hans fullständiga namn och, om det behövs, ålder, yrke och hemvist. Rätten skall också försöka klagöra om vittnet till part eller till saken står i något förhållande som kan vara av vikt för bedömandet av tilltron till vittnets berättelse, eller om det annars finns omständigheter av betydelse i detta hänseende (10 § första stycket).

Vittnet skall innan han lämnar sin berättelse avlägga vittnesed (11 §). Från skyldigheten att avlägga ed finns vissa undantag. Vittnesed får inte avläggas av den som är under 15 år eller av den som på grund av psykisk störning befinner sig sakna erforderlig insikt om betydelsen av ed. I brottmål får inte heller ed avläggas av någon den tilltalade närstående (13 § jämförd med 3 §).

Av 19 § första stycket framgår att ett vittnesförhör får äga rum utom huvudförhandling, om det inte är möjligt för vittnet att infinna sig vid huvudför-

handlingen eller om en inställelse vid huvudförhandlingen skulle medföra kostnader eller olägenheter som inte står i rimligt förhållande till betydelsen av att förhöret hålls vid huvudförhandlingen.

7.2.5 Uttalanden om synen i svensk rätt på anonyma vittnen

Det finns i svensk rätt inte någon bestämmelse som tillåter ett vittne eller en målsägande att vara anonym. Frågan om anonymitet för vittnen och målsägande har under 1990-talet aktualiserats vid ett flertal tillfällen. I det följande lämnas en översiktlig redovisning av uttalanden i frågan i olika rapporter, betänkanden och lagstiftningsärenden.

En arbetsgrupp vid Rikspolisstyrelsen, den s.k. KRIPUT-gruppen, föreslog år 1990 i rapporten *Vitnnesskydd* ett visst anonymitetsskydd för vittnen. Förslaget innebar bl.a. att vittnenas identitetsuppgifter i vissa fall skulle kunna hemlighållas för den misstänkte/tilltalade, medan identiteten under tystnadsplikt däremot skulle vara känd för polis, åklagare, försvarare och domstol (RPS rapport 1990:4).

Våldskommissionen undersökte bl.a. hur vanligt det var att parter och vittnen utsattes för våld och hot i anslutning till förundersökning och rättegång. I sitt slutbetänkande *Våld och brottsoffer* uttalade kommissionen att det av flera skäl är olämpligt att hemlighålla ett vittnes identitet för den tilltalade. Enligt kommissionens uppfattning fanns det inte någon anledning att vidta åtgärder som rubbar de principer om offentlighet och insyn i processmaterialet som svensk rättsordning omfattar (SOU 1990:92 s. 24 och 175).

Med anledning av en motion om att införa anonymitetsskydd för vittnen uttalade justitieutskottet att det är en grundläggande princip i ett rättssamhälle att en part i ett mål eller ärende skall ha fullständig insyn i de förhållanden som kan läggas till grund för en domstols eller myndighets avgörande, vilket även i stor utsträckning gäller sekretessbelagda uppgifter. En part skall nämligen känna till och kunna bemöta alla uppgifter som domstolen eller myndigheten grundar sitt avgörande på (bet.1992/93:JuU6 s. 9 f.). Justitieutskottet avstyrkte bifall till motionen.

Frågan har vidare behandlats i den i Justitiedepartementet upprättade memorian *Brottsoffren i blickpunkten – åtgärder för att stärka brottsoffrens ställning*. Det skulle enligt vad som där sägs föra för långt att ändra de nuvarande reglerna om sekretess eller om parts rätt till insyn, eftersom dessa utgör de minimikrav som rättssäkerheten föreskriver i förevarande sammanhang. Att undanhålla den misstänkte uppgift om namn på målsäganden eller ett vittne borde därför inte komma i fråga (Ds 1993:29 s. 51).

Justitieutskottet avstyrkte, med hänvisning till utskottets tidigare ställningstagande i frågan, ett motionsyrkande om att vittnen och andra uppgiftslämnare bör få vara anonyma inför den tilltalade i mål som gäller allvarlig brottslighet, t.ex. narkotikabrott och terrorism. Utskottet tillade att Europadomstolen i två avgöranden (*Kostovski mot Nederländerna* och *Windisch mot Österrike*) hade avvisat möjligheten att använda anonyma vittnen under hänvisning till att den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna inte tillåter detta (bet.1993/94:JuU4 s. 19).

I propositionen *Brottsoffren i blickpunkten – en brottsofferfond och andra åtgärder för att stärka brottsoffrens ställning* uttalades att det inte var möjligt att göra några mera genomgripande förändringar för att förbättra skyddet för målsägande och vittnen mot våld och hot om våld utan att komma i konflikt med de grundläggande principerna för ett rättssamhälle. En sådan princip är att en part skall känna till och kunna bemöta alla uppgifter som domstolen grundar sitt avgörande på. Enligt regeringens mening var det därför inte möjligt att ändra reglerna om sekretess eller om parters rätt till insyn i processmaterialet. I propositionen föreslogs i stället att skyddet för målsägande och vittnen skulle förbättras genom att man skulle försöka se till att sådana uppgifter om målsägande och vittnen som saknar materiell betydelse i målet inte kommer till den tilltalades kännedom (prop. 1993/94:143 s. 44 f.).

I samband med sin behandling av propositionen tog justitieutskottet ställning till en ny motion om att vittnen skulle kunna erbjudas möjligheter att vara anonyma. Utskottet fann i denna del inte skäl att ändra sin tidigare redovisade inställning i fråga om anonymitet för vittnen (bet.1993/94:JuU25 s. 21 f.).

Frågan har sedan återigen behandlats i promemorian *Vittnen och målsägande i domstol*. Det uttalades där att inte all användning av anonyma vittnen som bevisning i en rättegång skulle medföra att Europakonventionen kränktes. Med hänvisning till den ståndpunkt som regering och riksdag hade intagit i frågan om anonyma vittnen lade promemorieförfattarna emellertid inte fram något förslag om tillåtande av sådan bevisning. Frågan lämnades däremot öppen för framtida överväganden (Ds 1995:1 s. 50 f.).

Brottsofferutredningen, som hade till uppgift att utvärdera de åtgärder som den senaste tioårsperioden hade vidtagits på brottsofferområdet, lade i mars 1998 fram sitt betänkande (SOU 1998:40) *Brottsoffer Vad har gjorts? Vad bör göras?* Av betänkandet framgår att utredningen hade övervägt en ordning med möjlighet för bevispersoner att under vissa förutsättningar få vara anonyma i förhållande till den tilltalade. Vid övervägandena hade utredningen emellertid beaktat att de undersökningar som gjorts visat att hot och andra övergrepp mot målsägande och vittnen förekommer relativt sällan och inte hade ökat i någon större omfattning samt att de övergrepp som förekommer främst riktas mot personer som den tilltalade har en relation till. Vidare hade utredningen beaktat att försvararen hamnar i en konfliktsituation gentemot sin klient genom att han måste förtiga identitetsuppgifter som han fått kännedom om under förhören med målsäganden eller vittnet. Mot bakgrund av dessa omständigheter och det förhållandet att principen om offentlighet och parts rätt till fullständig insyn inte bör åsidosättas utan mycket starka skäl fann utredningen det inte motiverat att föreslå en ordning med anonymitet för målsägande och vittnen (s. 320).

Det kan tilläggas att Brottsofferutredningen som underlag för sin bedömning hade Europarådets ministerråds rekommendation den 10 september 1997 om hot mot vittnen och den tilltalades rätt till försvar (No. R [97] 13). I punkt 10 i rekommendationen uttalas bl.a. att i de fall, där anonymitet för personer som kan komma att vittna är förenlig med den nationella lagstiftningen, detta bör vara en exceptionell åtgärd (betänkandet s. 615).

7.2.6 Europakonventionen

Den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) är sedan den 1 januari 1995 en del av den svenska rätten. Konventionen innehåller i artikel 6 bestämmelser om den enskildes rätt till en rättvis rättegång (fair trial).

Var och en skall, vid prövningen av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag (punkt 1). Var och en som blivit anklagad för brott har vidare ett antal minimirättigheter (punkt 3). En sådan rättighet är att förhöra eller låta förhöra vittnen som åberopas mot honom samt att själv få vittnen inkallade och förhörda under samma förhållanden som vittnen åberopade mot honom (punkt 3 d).

Rätten till en rättvis rättegång innefattar ett krav på ett s.k. kontradiktoriskt förfarande vid domstolen. Denna får inte till nackdel för en enskild part grunda sitt avgörande på bevisning eller information som parten inte fått del av eller inte fått tillfälle att bemöta. Den i punkten 3 d angivna rätten är ett utflöde av principen om ”equality of arms” som innebär att parterna skall vara likställda i processen och att den ene således inte får gynnas procedurmässigt på den andres bekostnad (se Danelius, Mänskliga rättigheter, 5:e uppl., s. 162 och 164).

7.2.7 Domstolspraxis

Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) har i några fall behandlat frågan om tillåtligheten av användandet av anonyma vittnen, dvs. av vittnen vilkas identitet inte är känd för den tilltalade eller den misstänkte.

Europadomstolen har härvid funnit att det inte är oförenligt med konventionen att åberopa anonyma vittnen som bevisning, men att anonymitet kan godtas endast när starka skäl talar därför. I fallet *van Mechelen mot Nederländerna* framhöll domstolen att vittnens anonymitet medför svårigheter för försvaret av ett slag som normalt inte bör förekomma i en brottmålsprocess och att en fällande dom inte får grundas enbart på eller ens väsentligen på anonyma vittnesmål. I fallet *Doorson mot Nederländerna* gjorde Europadomstolen bl.a. följande principuttalande i frågan (se Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, s. 184 f.):

Som domstolen tidigare har uttalat, hindrar konventionen inte att man på förundersökningsstadiet förlitar sig på källor som anonyma uppgiftslämnare. När domstolen senare använder de upplysningar dessa lämnat som grundval för en fällande dom, kan detta emellertid skapa problem i förhållande till konventionen ...

Som redan var underförstått i ... Kostovskidomen ..., är ... användning ... [av utsagor av anonyma uppgiftslämnare] inte under alla förhållanden oförenlig med konventionen.

Visserligen kräver artikel 6 inte uttryckligen att man tar hänsyn till vittnens eller målsägandes intressen i samband med att de kallas för att höras i ett mål. Emellertid kan deras liv, frihet eller personliga säkerhet stå på spel, liksom också intressen som i allmänhet är att hänföra till artikel 8 i konventionen. Sådana intressen för vittnen och målsägande skyddas i princip av andra mate-

riella bestämmelser i konventionen, vilket innebär att konventionsstaterna bör organisera sina straffprocesser så, att dessa intressen inte äventyras på ett oförsvarligt sätt. Mot denna bakgrund kräver principerna för en rättvis rättegång också att försvarets intressen i förekommande fall avvägs mot intressena hos vittnen och målsägande som kallas att avge utsagor.

I bilaga 4 (här utesluten) lämnas en kortare redogörelse för vissa rättsfall från Europadomstolen av intresse för den här behandlade frågan.

Också i ett avgörande från Hovrätten för Västra Sverige (RH 1995:32) har frågan om anonyma vittnen berörts. Den där aktuella frågan var om det hade förelegat giltigt skäl enligt 36 kap. 21 § RB för ett vittne att inte besvara en under vittnesförhör framställd fråga angående en uppgiftslämnarens identitet. Efter en utförlig redogörelse för Europadomstolens praxis och för olika uttalanden om synen på anonyma vittnen i svensk rätt kom hovrätten fram till slutsatsen att vittnet inte hade något giltigt skäl att hemlighålla sin sagesmans identitet.

Frågan om de rättsliga möjligheterna att för en misstänkt hemlighålla en uppgiftslämnarens identitet har vidare behandlats i ett avgörande av Högsta domstolen (NJA 1983 C 7). I detta fall hade domstolen att överpröva ett beslut av hovrätten att inte lämna ut två förhørsprotokoll från förundersökningen till en person som hade häktats i sin frånvaro. Tingsrättens häktningsbeslut, som inte var verkställt, hade överklagats av den häktade, och hovrätten hade fordrat in förhørsprotokollen i besvärsmålet. I sitt beslut hänvisade Högsta domstolen till regeln i 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen att sekretess inte innebär begränsning i en parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörandet av ett mål eller ärende. Till sådana omständigheter fick enligt Högsta domstolen i ett brottmål som hade avgjorts på handlingarna anses hänförliga alla omständigheter som framgår av domstolens processmaterial, i den mån de inte är ovidkommande för prövningen. Högsta domstolen konstaterade härefter att förhørsprotokollens innehåll måste anses höra till de omständigheter som lagts till grund för hovrättens häktningsbeslut. Den häktade fick därför anses berättigad att få del av de omständigheter som framgick av förhørsprotokollen, något som lämpligen kunde ske genom att kopior av protokollen lämnades ut.

7.3 Bedömning

Av utredningen framgår att Marianne Aldén kontaktade Jan Warén på kvällen den 2 september 1998, varvid hon berättade att det fanns ett vittne till mordet på Tidaholmsanstalten som var berett att inför domstol under ed berätta om vad han hade sett. Anledningen till telefonsamtalet var att vittnet, som själv avtjänade ett straff på anstalten, skulle frigges under kommande veckohelg och därefter utvisas till ett avlägset beläget land. Enligt Jan Warén uppgav Marianne Aldén vid samtalet att det var angeläget att en bevisupptagning under förundersökningen ägde rum senast den 4 september 1998 för att inte vittnets uppgifter, som bedömdes vara av väsentlig betydelse för utredningen, skulle gå förlorade. Jan Warén fick vid samtalet också reda på att vittnet fruktade för sin säkerhet och därför var berett att vittna endast om hans identitet inte röjdes för de misstänkta och deras försvarare.

Påföljande dag, dvs. den 3 september 1998, kom Marianne Aldén in till tingsrätten med en formell begäran om bevisupptagning under förundersökning. Den 4 september 1998 ägde bevisupptagningen rum. Den gick till på så sätt att vittnet, vars identitet inte var känd av försvararna, lämnade sin berättelse bakom en skärm där han var synlig för åklagaren och rätten men inte för de närvarande försvararna. De misstänkta, som inte hade kallats till bevisupptagningen, var inte närvarande. Försvararna tilläts ställa frågor till vittnet.

Det tillämpade förfarandet väcker frågorna om det över huvud taget är förenligt med svensk rätt att tillåta anonyma vittnesmål inför domstol och, om så skulle vara fallet, om ett vittnes identitet får hållas hemlig för den misstänkte vid en bevisupptagning under förundersökning?

Såvitt framgår av utredningen grundade Marianne Aldén sin framställning om bevisupptagning på bestämmelserna i 23 kap. 15 § RB. Den direkta anledningen till framställningen var att vittnet inom kort skulle utvisas ur riket till ett avlägset land och att bevisningen därför skulle gå förlorad om bevisupptagningen inte ägde rum. Tingsrätten har också i sitt protokoll angett att det var fråga om bevisupptagning enligt den nyss nämnda bestämmelsen.

Bestämmelserna i 23 kap. 15 § RB gör det möjligt att redan under förundersökningen ta upp bevisning som sedan skall kunna åberopas vid huvudförhandlingen. Förutsättningen för en sådan upptagning är att det föreligger en fara för att bevis som skall åberopas vid en huvudförhandling dessförinnan går förlorat eller då endast med svårighet kan föras, t.ex. om det finns anledning anta att ett vittne på grund av sjukdom, resa eller annan orsak skall vara ur stånd att inställa sig vid huvudförhandlingen (Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 23:55 f.). Det står enligt min mening klart att situationen var sådan att det fanns rättsliga förutsättningar för en bevisupptagning med stöd av 23 kap. 15 § RB. Varken Marianne Aldéns begäran om bevisupptagning eller tingsrättens beslut att tillåta upptagningen föranleder därför någon kritik från min sida.

Härav följer emellertid inte att det var tillåtet att genomföra bevisupptagningen på det sätt som skedde.

Som framgår av redogörelsen i det föregående har såväl statsmakterna som olika offentliga utredningar gett uttryck för uppfattningen att svensk rätt inte tillåter användning av anonyma vittnen inför domstol. Marianne Aldén och Jan Warén har emellertid – låt vara på skilda vägar – kommit till ett annat resultat såvitt avser vittnesförhör under en pågående förundersökning.

Marianne Aldén synes vara av den uppfattningen att samma principer skall anses gälla för förhör under förundersökning vare sig det är fråga om ett polisförhör eller ett vittnesförhör inför domstol med stöd av 23 kap. 13 eller 15 § RB. Hon har framhållit att hon, om hon vid exempelvis en häktningsförhandling hade åberopat en vittnesutsaga lämnad vid ett polisförhör, inte hade varit skyldig att röja vittnets identitet, utan att en sådan skyldighet inträder först vid den tidpunkt när den misstänkte enligt bestämmelserna i 23 kap. 18 § RB skall underrättas om sin rätt att ta del av vad som förekommit i utredningen. Hon har förklarat att hon inte kan inse att hon som åklagare skulle vara sämre ställd vad gäller möjligheterna att hemlighålla ett vittnes identitet av

det skälet att förhöret hålls inför domaren med de misstänkta advokater närvarande.

Jan Warén har å sin sida hänvisat till uttalanden av Europadomstolen av innebörd att användning av anonyma vittnen inte i alla situationer är oförenlig med Europakonventionen. Han har vidare förklarat att han inte kunnat finna något legalt förbud mot att under en förundersökning ta upp vittnesförhör på det sätt som skedde i det aktuella fallet.

Jag vill med anledning av vad Jan Warén har anfört om tillämpningen av Europakonventionen framhålla att det ligger i sakens natur att denna inte kan åberopas till stöd för begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna som går längre än vad som följer av den nationella rätten i de enskilda konventionsstaterna. Vad som däremot kan prövas med utgångspunkt i konventionens bestämmelser är om en begränsning i ett visst fall av någons fri- och rättigheter med stöd av nationell rätt kan anses vara tillätlig också enligt konventionen. Ett grundläggande krav för att användningen av anonyma vittnen skall kunna anses vara förenlig med Europakonventionen är att sådana förhör är tillåtna enligt den nationella rätten. Härutöver fordras sedan att den nationella rätten uppfyller de krav som har lagts fast genom Europadomstolens praxis (jfr SOU 1998:40 s. 326 och punkten 10 i Europarådets rekommendation om hot mot vittnen och den tilltalades rätt till försvar). Europadomstolen har i ett antal fall konstaterat att frågan om tillåtligheten av viss bevisning i första hand regleras av nationell rätt och har sedan begränsat sin bedömning till frågan om processen som helhet, däribland sättet för bevisupptagningen, uppfyllt de krav som kan ställas på en rättvis rättegång (Fitger, Rättegångsbalken, del 3, s. 35:80).

Avgörande för frågan hur man skall se på det förfarande som tillämpades vid bevisupptagningen är således i första hand vad som föreskrivs i rättegångsbalken.

Vid en bevisupptagning enligt 23 kap. 15 § RB gäller som tidigare nämnts i tillämpliga delar de bestämmelser som meddelats om bevis som tas upp utom huvudförhandling. Vissa bestämmelser i ämnet, avseende bl.a. kallelse till parterna, återfinns i 35 kap. 9–12 §§ RB (Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 23:56 a). I övrigt gäller rättegångsbalkens vanliga regler om de olika slagen av bevis. Bestämmelserna om vittnesförhör i 36 kap. RB är sålunda tillämpliga i fråga om alla former av vittnesförhör med stöd av rättegångsbalkens bestämmelser, dvs. också sådana vittnesförhör som hålls under en förundersökning med stöd av 23 kap. 15 § RB. Detta innebär att ett vittne även vid en bevisupptagning enligt detta lagrum är skyldig att avlägga den i 36 kap. 11 § RB föreskrivna vittneseden och att rätten enligt 10 § i samma kapitel, innan vittnesmålet avläggs, skall höra vittnet om hans fullständiga namn och, om det behövs, ålder, yrke och hemvist. Någon laglig möjlighet att utestänga en part från detta moment i bevisupptagningen finns inte. Vid upptagande av vittnesförhör enligt rättegångsbalken saknas således, oavsett om förhöret hålls vid eller utom huvudförhandling, rättslig möjlighet att för parterna hemlighålla vittnets identitet. Detta står i god överensstämmelse med den grundläggande princip bakom rättegångsbalkens regelsystem som innebär att en part

har rätt att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörandet av ett mål eller ärende.

Jag vill i sammanhanget särskilt framhålla att avsikten med ett vittnesförhör enligt 23 kap. 15 § RB är att det som upptas senare skall kunna återopas vid en huvudförhandling. En handläggning som innebär att försvaret vid ett sådant förhör inte får reda på vittnets namn och ges samma möjligheter att ifrågasätta vittnets tillförlitlighet och trovärdighet som vid ett vittnesförhör under huvudförhandling utgör ett uppenbart åsidosättande av principen om ”equality of arms”. Detta kan givetvis inte läkas genom att namnet på vittnet lämnas ut till den misstänkte i ett senare skede.

Som tidigare nämnts kallades varken J.A. eller någon av de två andra misstänkta till bevisupptagningen. Som förklaring härtill har Jan Wärén uppgett att han – bl.a. med hänsyn till att två av de misstänkta, däribland J.A., avtjänade ett längre fängelsestraff – bedömde att det skulle vara förenat med stora svårigheter att få dem inställda till bevisupptagningen. Han har vidare hänvisat till att det med tanke på den korta tid som stod till buds inte skulle ha varit möjligt att få tag på den tredje misstänkte, som var på fri fot. I det extraordinära läge som förelåg ansåg han mot bakgrund av Europadomstolens praxis i saken att det var tillräckligt om försvararna var närvarande vid bevisupptagningen.

Enligt 35 kap. 9 § RB skall parterna kallas då bevis tas upp utom huvudförhandling. Denna regel är undantagslös. Om det är fråga om ett brottmål där den tilltalade är anhållen eller häktad, skall rätten däremot göra en bedömning av om dennes inställelse är erforderlig, när den tar ställning till om den skall förordna att den tilltalade skall inställas inför rätten. Om en part som har kallats uteblir får beviset ändå tas upp. En förutsättning härför torde emellertid vara att han har kallats till förhandlingen. Om en part inte har kunnat delges kallelse får enligt Fitger bevisupptagningen inte ske (Fitger, Rättegångsbalcken, del 3, s. 35:69).

Som tidigare nämnts gäller vad som föreskrivs i 35 kap. 9 § RB i tillämpliga delar också i fråga om bevisupptagning enligt 23 kap. 15 § RB. Vad som där sägs om en tilltalad i ett brottmål skall därför i ett sådant fall tillämpas på den misstänkte. Rätten var således skyldig att kalla de misstänkta till bevisupptagningen. Lagtexten öppnar inte någon möjlighet för rätten att, på det sätt som här skedde, beakta de praktiska problem som kan vara förbundna med att inställa eller anträffa en misstänkt.

J.A. har vidare framfört klagomål med anledning av att försvaret inte före bevisupptagningen fick ta del av några handlingar, t.ex. protokoll över polisförhör med vittnet. Marianne Aldén har i detta hänseende uppgett att det inte hade hållits något förhör med vittnet före bevisupptagningen och att det därför inte fanns något förhørsprotokoll. Hon har emellertid sedan uppgett att det hade upprättats en promemoria med anledning av de uppgifter som hade lämnats av vittnet till polisen. Jag vill med anledning av vad som kommit fram i denna del i likhet med åklagarmyndigheten framhålla vikten av att försvararen, för att kunna tillvarata sin klients rätt på ett tillfredsställande sätt, får del av det material och de uppgifter som ligger till grund för bevisupptagningen i den mån detta kan ske utan men för utredningen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att den aktuella bevisupptagningen ägde rum under former som stod i strid med lag.

8 Häktningförhandlingen den 8 september 1998 (dnr 4234-1998)

8.1 Inledning

I sitt yttrande den 17 september till Birgitta Fernqvist i överprövningsärendet anförde Marianne Aldén bl.a. att hon vid häktningförhandlingen den 8 september 1998 som grund för häktningssyrkandet återopade de uppgifter som hade lämnats av det ”anonyma” vittnet samt att hon i övrigt uppgav att tid erfordrades för att plocka fram och sammanställa uppgifter som framkommit i utredningen. Hon uttalade vidare att hon vid förhandlingen inte kunde redogöra för de omständigheter som fanns som kunde vara belastande för J.A. I sitt yttrande den 29 mars 1999 i de här aktuella ärendena har Marianne Aldén anført bl.a. följande om orsaken till att hon vid häktningförhandlingen inte redogjorde för alla de omständigheter som då fanns tillgängliga i utredningen och som kunde ha betydelse för bedömningen av häktningsfrågan.

Vid häktningförhandlingen återopade åklagaren de uppgifter som framkommit vid vittnesförhöret i domstolen såsom grund för att sannolika skäl till misstanke om mord förelåg. I detta läge fanns en stor utredning med en mängd uppgifter och jag var nogsam med att uppge inför domstolen att ytterligare uppgifter och omständigheter fanns mot de misstänkta, och att tid nu erfordrades att sammanställa materialet och dessa uppgifter. Vare sig domaren eller någon av advokaterna ställde någon fråga om vad som i övrigt fanns i utredningsmaterialet. Någon uppgift som förringade tilltron till vittnet, vittnets berättelse eller att annan person skulle vara gärningsman finns enligt polisens uppgift inte i materialet.

Åklagarmyndigheten har anført bl.a. följande i frågan.

När en åklagare skall ta ställning till vilka omständigheter han skall redovisa vid en häktningförhandling ställs han inför bedömningsfrågor, där det kan finnas utrymme för olika meningar. Enligt min uppfattning bör åklagaren, om han gör den bedömningen att ett visst utredningsmaterial saknar betydelse, emellertid upplysa rätten om att utredningsåtgärden vidtagits och resultatet av den, om det inte är uppenbart att materialet saknar all betydelse (jmf. JO:s dnr 3410-1996). Försvaren och domstolen bereds därigenom tillfälle att ta ställning till om de önskar ta del av denna utredning och själva bedöma dess värde.

Av Aldéns bifogade yttrande den 17 september 1998 i överprövningsärendet synes det som om inte alla uppgifter av betydelse lämnats vid häktningförhandlingen. I yttrandet den 29 mars 1999 anger Aldén, att hon i domstolen som grund för sannolika skäl för misstanken om mord återopade de uppgifter som framkommit vid den i ärendet vidtagna bevisupptagningen. Aldén framför i samma yttrande att hon inför domstolen nämnt att ytterligare uppgifter och omständigheter fanns mot de misstänkta. Det framgår inte av yttrandena om hon redogjort för vilka dessa uppgifter och omständigheter var. I utredningsmaterialet, såvitt gäller tiden före häktningförhandlingen, synes finnas uppgifter som inte saknar uppenbar betydelse för bedömningen i häktningsfrågan.

Carl Olof Nilsson Öhrnell har om de överväganden som föregick tingsrättens beslut att häkta J.A. anført bl.a. att åklagaren till stöd för ett häktningssyrkande torde kunna återropa uppgifter ur förundersökningen från en icke namngiven

person. Han ansåg i det aktuella fallet att uppgifter lämnade under sådana förhållanden som det här var fråga om inte gärna kunde tillmätas lägre bevisvärde än anonyma uppgifter från förundersökningen. Uppgifterna fick i stället värderas utifrån sitt faktiska värde som bevis. Denna värdering ledde till att uppgifterna bedömdes vara tillräckliga i varje fall för att misstankegraden sannolika skäl skulle vara uppnådd.

8.2 Rättslig reglering

Bestämmelser om häktning finns i 24 kap. RB. Den som på sannolika skäl är misstänkt för ett brott, för vilket är föreskrivet fängelse ett år eller däröver, får häktas, om det med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållande eller någon annan omständighet finns risk för att han avviker eller på något annat sätt undandrar sig lagföring eller straff (flykttfara), genom att undanröja bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning (kollusionsfara) eller fortsätter sin brottsliga verksamhet (recidivfara) (1 § första stycket). Är för brottet inte föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, skall häktning ske om det inte är uppenbart att skäl till häktning saknas (1 § andra stycket). Beslut att häkta någon meddelas av rätten (5 §).

8.3 Bedömning

Av utredningen framgår att Marianne Aldén omedelbart efter bevisupptagningen begärde J.A. häktad såsom på sannolika skäl misstänkt för mord. Till stöd för häktningsyrkandet åberopade hon det ”anonyma” vittnesförhøret. Den 8 september 1998 häktade tingsrätten J.A. i enlighet med Marianne Aldéns begäran. Carl Olof Nilsson Öhrnell har redogjort för sina överväganden i fråga om vittnesförhørets bevisvärde. Som har nämnts i det föregående har Göta hovrätt i ett mål avseende en av J.A:s medtilltalade, under hänvisning till principerna om fri bevisprövning och bästa bevisningen, tillåtit att en utskrift av vittnesförhøret där åberopades som bevisning. Det är i första hand en uppgift för rättstillämpningen att avgöra hur man skall ställa sig till åberopad bevisning som har åtkommit på ett lagstridigt sätt. Carl Olof Nilsson Öhrnells bedömning av de rättsliga möjligheterna att åberopa vittnesförhøret som bevisning föranleder mot den här angivna bakgrunden inte något uttalande från min sida.

I ärendet har vidare uppkommit frågan varför Marianne Aldén vid den aktuella häktningsförhandlingen inte redogjorde för alla de omständigheter som då fanns tillgängliga i utredningen och som kunde ha betydelse för bedömningen av häktningsfrågan.

Jag har i ett tidigare ärende (dnr 3410-1996) framhållit att åklagaren, när han eller hon skall ta ställning till vilka omständigheter som skall redovisas vid en häktningsförhandling, regelmässigt ställs inför bedömningsfrågor där det finns ett visst utrymme för olika meningar. Om åklagaren vid en häktningsförhandling gör den bedömningen att ett visst utredningsmaterial är utan betydelse, bör han emellertid enligt vad jag uttalade i samma ärende, upplysa rätten om att utredningsåtgärden i fråga har vidtagits och redogöra för sin

uppfattning om resultatet av den, om det inte är uppenbart att materialet saknar betydelse.

Av Marianne Aldéns yttrande den 17 september 1998 till Birgitta Fernqvist i överprövningsärendet framgår att Marianne Aldén vid häktningsförhandlingen inte kunde redogöra för de omständigheter som fanns och som kunde vara belastande för J.A. Såvitt framgår av skrivelsen uppgav Marianne Aldén vid häktningsförhandlingen att hon behövde tid för att ta fram och sammanställa de uppgifter som hade kommit fram under utredningen. I sitt yttrande till JO har hon uppgett att hon återopade de uppgifter som hade kommit fram vid bevisupptagningen, men att hon också var noga med att upplysa domstolen om att det fanns ytterligare uppgifter och omständigheter som talade mot de misstänkta och att tid erfordrades för att sammanställa materialet och dessa uppgifter. Enligt Marianne Aldén ställde varken domaren eller någon av försvararna någon fråga om vad som i övrigt fanns i utredningsmaterialet. Enligt polisen fanns det inte någon uppgift som förringade tilltron till vittnet och hans berättelse eller som pekade på att någon annan person skulle vara gärningsman.

Vid en häktningsförhandling skall åklagaren självfallet redovisa alla de omständigheter som krävs för att domstolen skall kunna göra ett välövägigt ställningstagande i häktningsfrågan. Jag är medveten om att det material som har kommit fram under en förundersökning avseende ett allvarligt brott ibland kan vara omfattande och svåröverskådligt. Det är emellertid nödvändigt att åklagaren före förhandlingen går igenom och sätter sig in i det tillgängliga materialet i all den utsträckning som krävs för att rätten skall få ett fullgott beslutsunderlag. Det är inte godtagbart att åklagaren underlåter att återropa eller nämna uppgifter av betydelse för häktningsfrågan endast av det skälet att han eller hon inte har hunnit sammanställa uppgifterna och med tillräcklig noggrannhet sätta sig in i materialet.

9 Anhållningsbeslutet den 16 september 1998 m.m. (dnr 4234-1998)

9.1 Inledning

Punkterna 5–8 i JO:s remiss avser frågorna om vilka överväganden som hade föregått beslutet att anhålla J.A. m.fl. den 16 september 1998, om tidpunkterna för de olika förhör som omnämns i häktningspromemorian den 16 september 1998 och i promemorian upprättad med anledning av hovrättens beslut att häva häktningsbeslutet, om vilka nya omständigheter som hade framkommit efter hovrättens beslut samt om vad som hade påståtts i fråga om avsaknaden av information till försvararen. Marianne Aldén har i dessa hänseenden anfört bl.a. följande.

När tingsrätten beslutade om häktning kom utredningen in i ett nytt och intensivt skede. Åklagarens direktiv till utredningsmännen var nu att samtliga övriga närvarande i träningslokalerna skulle höras och att förmå dessa personer inte bara att komma ut ur sin cell och tala med polisen utan också att förmå dessa att lämna uppgifter i förhör. Direktiven var också att samtliga dessa övriga närvarande omkring sexton personer skulle höras vid huvudförhandlingen, eftersom man får anse att bevisvärdet inte är lika högt om inte

varje intagens berättelse kan styrkas av övriga intagnas berättelser. Min uppfattning var att det skulle underlätta för var och en av de intagna att omtala vad de sett och hört om de visste att alla närvarande inte bara skulle höras av polisen utan att alla också skulle höras i domstolen. Ett antal förhørsledare utsågs och flera förhör kunde ske på de olika anstalterna, där nu de intagna vistades. När hovrätten beslutade att ogilla häktningsyrkandet och frigav J.A. hade utredningen kommit i ett helt annat och nytt läge. Förhørsledarna ute på anstalterna rapporterade att de intagna nu började våga prata. I utredningen upplevde man en ren ”ketchupeffekt”, allt kom på en gång. Det avgörande för de intagna var att de tre satt häktade och att en person berättat allt. Efter noggranna föredragningar från rotelchefen för länskriminalroteln i Skaraborg Jan Carlsson och ansvarig för utredningen krinsp. Lars Johansson och även i samråd med chefsåklagare Ulf Holmberg beslöt jag att åter an hålla J.A. i avsikt att han skulle höras och häktningsframställning åter skulle ske. Nya omständigheter låg i att nu ett antal personer lämnade uppgifter i utredningen. Dessa uppgifter måste ses i belysning av att andra uppgifter fanns i utredningen. Uppgifterna fick ett självständigt värde i jämförelse med de sedan tidigare i utredningen förekommande uppgifterna. Det fullständiga vittnesmålet fanns redan, nu sammanställdes såväl nya som gamla uppgifter för att få fram samma uppgifter som vårt vittne hade lämnat. Situationen kan betecknas som unik. Vi hade ett vittne och nu skulle vi ha fram samma uppgifter men från andra personer, samtidigt som i sig vårt vittne fortfarande hade ett bevisvärde. – Min bedömning var och är fortfarande att vi då var i ett läge att ett anhållande skulle ske och en ny häktningsförhandling skulle hållas.

Överprövning skedde av mitt anhållningsbeslut och biträdande överåklagaren ansåg att skäl till anhållande inte fanns. Därefter återgick utredningen till sitt ursprungliga läge, dvs. ingen intagen vågade säga något och jag beslöt att återkalla min häktningsframställning. Jag kan förstå överåklagarens beslut på sätt att det inte var möjligt för utredningsmännen och mig att vid den korta tid som stod oss till buds sätta henne in i den komplicerade problematik vi befann oss i och värdet av de uppgifter som framkom efter att hovrätten meddelade sitt beslut. Vi kunde heller inte på grund av avståndet tillställa henne akten eller övriga utredningshandlingar.

Att jag därefter beslöt att återkalla min gjorda häktningsframställning är en annan sak. Av taktiska skäl och med all den publicitet och det hårda tryck massmedia utövade på polis, åklagare och även domstolen valde jag att inte ta en förhandling där jag skulle tvingas att redogöra för allt vad som hittills framkommit. Vad jag då också skulle vara tvingad att uppge var förutom de framkomna uppgifterna den nu uppkomna situationen att de intagna nu åter inte litade på rättsinstanserna och att jag inte längre kunde vara lika säker på att nå fram till ett åtal. Jag hade inte kunnat undanhålla den uppfattningen för domstolen, när det är en uppgift som har betydelse för domstolens beslut om häktning.

Marianne Aldén har därefter lämnat vissa kompletterande uppgifter, varvid hon bl.a. i vissa delar har hänvisat till promemorian den 16 september 1998 och till förteckningen över hållna förhör.

Åklagarmyndigheten har anfört bl. a. följande.

I. Fråga om när de förhör hållits som omnämns i häktningspromemorian den 16 september 1998 och i promemorian med anledning av hovrättens beslut att häva häktningsbeslutet

Aldén har i denna del hänvisat till bilaga 2 (*JO:s anmärkning; bilagan har utelämnats*) till yttrandet avgivet den 17 maj 1999. Uppgifterna – – – synes hänförliga till promemorian med anledning av hovrättens beslut att häva häktningsbeslutet. Beträffande häktningspromemorian framgår inte vilka förhör som avses.

Vissa av de – – – angivna uppgifterna är inhämtade i tiden före hovrättens beslut och vissa i tiden efter anhållningsbesluten. De närmare uppgifterna om tiderna framgår av en till detta yttrande bilagd promemoria.

II. Beträffande vilka överväganden som föregick beslutet att anhålla J.A. m.fl. den 16 september 1998 samt vilka nya omständigheter som framkommit efter hovrättens beslut

— — —

Av Aldéns avgivna yttranden jämte därtill fogade bilagor framgår inte klart vilka nya uppgifter som legat till grund för hennes beslut att anhålla J.A. kort tid efter att hovrätten hävt häktningsbeslutet samt att häva häktningen beträffande de två övriga och samtidigt anhålla dem på nytt.

Vid en jämförelse mellan vad som anförts i Aldéns yttranden jämte bilagor, i den promemoria som upprättats den 16 september 1998 inför häktningsförhandling och i promemorian upprättad efter hovrättens beslut att häva häktningen och de uppgifter som förelåg i utredningen i tiden före hovrättens beslut föreligger, enligt min bedömning, inte sådana nya omständigheter som utgör grund för ett nytt anhållande beträffande J.A. Det torde i denna del emellertid finnas visst utrymme för olika meningar. Vad gäller hävandet av häktningsbesluten beträffande de två andra personerna och anhållandet av dem samma tid som hävandet synes utrymmet för att nya omständigheter kan ha tillkommit vara mindre.

III. Beträffande vad som anförts i anmälan om avsaknad av information till den offentlige försvararen om anhållningsbeslutet den 16 september 1998

Av utredningsmaterialet framgår att J.A. greps den 16 september 1998 klockan 13.10. Av protokoll över 24:8-förhör med A., vilket förhör påbörjades klockan 13.39, framgår att J.A. önskat få kontakta sin offentlige försvarare. Vidare framgår att J.A. klockan 14.05 haft telefonkontakt med advokaten Dick Levinson på Advokatbyrån Bergfeldt & Levinson. J.A. har således visserligen inte fått kontakt med Bergfeldt men väl med annan advokat på samma byrå, vilken i Bergfeldts frånvaro, på uppdrag av J.A. via telefax klockan 15.09 samma dag till Åklagarmyndigheten i Göteborg begärt överprövning av beslutet. Levinson synes således ha bevakat J.A:s intressen.

9.2 Rättslig reglering

Om det finns skäl att häkta någon, får han anhållas i avvaktan på rättens prövning av häktningsfrågan. Finns inte fulla skäl till häktning men är den misstänkte skäligen misstänkt för brottet, får han anhållas om det är av synnerlig vikt att han tas i förvar i avvaktan på ytterligare utredning. Beslut om anhållande meddelas av åklagaren (24 kap. 6 § RB).

Grundtanken att anhållande inte skall pågå längre än till dess domstolen blivit i tillfälle att besluta rörande häktning medför att åklagaren inte utan vidare kan anhålla den som efter domstols prövning av fråga om häktning sätts på fri fot. Enligt den praxis som utvecklats torde det krävas att nya omständigheter tillkommit som påkallar en sådan åtgärd (Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 24:29 och JO 1954 s. 139).

9.3 Bedömning

Tingsrätten häktade den 8 september 1998 J.A. såsom på sannolika skäl misstänkt för mord. Göta hovrätt hävde sedan häktningsbeslutet den 15 september

1998. Redan påföljande dag anhöll Marianne Aldén återigen J.A. såsom misstänkt för mord. Efter begäran om överprövning hävde Birgitta Fernqvist anhållningsbeslutet den 17 september 1998.

J.A. har framfört klagomål mot Marianne Aldéns anhållningsbeslut den 16 september 1998 och bl.a. anfört att det fortfarande är okänt på vilken grund hon beslutade att anhålla honom mindre än ett dygn efter det att Göta hovrätt hade hävt det tidigare fattade beslutet om häktning. Han har vidare klagat på att Marianne Aldén inte underrättade Staffan Bergfeldt om att J.A. hade blivit anhållen igen, utan att det var J.A. som själv fick berätta detta för sin försvarare.

Marianne Aldén har anfört att tingsrättens häktningsbeslut ledde till att flera förhör kunde hållas och att utredningen därför, när hovrätten beslutade att upphäva beslutet, hade kommit i ett helt annat och nytt läge. De intagna hade börjat berätta och man uppfattade en "ketchupeffekt". Det kom enligt Marianne Aldén under kort tid fram nya uppgifter som sammanställdes med de gamla uppgifterna. Hennes bedömning var därför att utredningen var i ett sådant läge att ett nytt anhållande kunde ske och en ny häktningsförhandling hållas.

I ärendet har förebragts vissa handlingar beträffande den nu diskuterade frågan, bl.a. den tidigare nämnda promemorian upprättad med anledning av hovrättens beslut att häva häktningsbeslutet och häktningspromemorian den 16 september 1998. Vidare kan nämnas en förteckning över hållna förhör och en promemoria angående tidpunkten för dessa förhör. Av handlingarna framgår att utredningsåtgärder i form av förhör med ett flertal personer ägde rum mellan hovrättens beslut den 15 september 1998 och anhållningsbeslutet påföljande dag. En del av de då lämnade uppgifterna kan tänkas ha varit av visst intresse för utredningen.

Åklagarmyndigheten har i remissvaret anfört det inte är klart vilka nya omständigheter som låg till grund för Marianne Aldéns beslut att anhålla J.A. igen. Enligt myndighetens bedömning förelåg det emellertid inte några sådana omständigheter som kunde anses utgöra grund för ett nytt anhållande. Det torde emellertid enligt vad myndigheten anfört kunna finnas utrymme för olika bedömningar i saken.

Som framgår av redogörelsen för den rättsliga regleringen krävs det enligt praxis att nya omständigheter tillkommit för att åklagaren på nytt skall få anhålla den som efter domstols prövning av fråga om häktning har försatts på fri fot.

Frågan om en person skall anhållas eller inte är, som åklagarmyndigheten anfört, av den arten att den ger ett visst utrymme för olika, var för sig godtagbara bedömningar. Även om det kan ifrågasättas om de omständigheter som hade tillkommit verkligen var av sådant slag att de kunde utgöra grund för ett nytt anhållningsbeslut, ger mig utredningen inte tillräckligt underlag för att påstå att Marianne Aldéns beslut att åter anhålla J.A. låg utanför ramen för vad som får betraktas som godtagbart.

Vad sedan gäller Marianne Aldéns underlåtenhet att underrätta Staffan Bergfeldt om att J.A. hade anhållits på nytt har åklagarmyndigheten upplyst att J.A. omedelbart efter det att förhör hade hållits med honom kontaktade

Staffan Bergfeldts kollega Dick Levinson, som sedan begärde överprövning av anhållningsbeslutet. J.A:s intressen synes således vid detta tillfälle ha bevakats av Dick Levinson. Vad som förekommit i denna del ger mot den angivna bakgrunden inte anledning till något uttalande från min sida.

10 Sammanfattande anmärkningar

I de två här behandlade ärendena, som avser en förundersökning med anledning av ett mord, har ett antal frågor av stor betydelse för den misstänktes rättssäkerhet under en förundersökning kommit att aktualiseras. Dessa frågor avser bl.a. den misstänktes rätt till försvarare, formerna för hörande av vittnen inför domstol under förundersökningen, åklagarens redovisning av utredningsmaterialet vid häktningsförhandlingen och åklagarens möjligheter att åter anhålla en misstänkt efter det att en domstol har hävt ett häktningsbeslut avseende denne.

Av utredningen framgår att den åklagare som var förundersökningsledare inte till rätten vidarebefordrade den misstänktes önskemål att en offentlig försvarare skulle förordnas för honom. En person som är misstänkt för ett brott för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse sex månader har enligt rättegångsbalken en ovillkorlig rätt att på begäran få en offentlig försvarare. Om offentlig försvarare skall utses för den misstänkte åligger det undersökningsledaren att göra anmälan om det hos rätten. Rätten till försvarare är av grundläggande betydelse för den misstänktes rättssäkerhet, och det finns därför anledning att rikta allvarlig kritik mot den ansvariga åklagaren med anledning av hennes underlåtenhet i detta hänseende.

En fråga i ärendet av betydande principiellt intresse gäller möjligheterna att vid domstol hålla förhör med ett vittne vars identitet inte är känd för den ena parten. Under förundersökningen hölls på åklagarens begäran en bevisupptagning vid domstol vid vilken förhör hölls med ett av åklagaren åberopat vittne vars identitet och utseende hemlighölls för de närvarande försvararna. Det framgår vidare att de misstänkta inte hade kallats till bevisupptagningen.

Som närmare utvecklas i beslutet är användning av anonyma vittnen vid domstol inte tillåten enligt svensk rätt. Detta gäller oavsett om vittnesförhöret äger rum vid eller utom huvudförhandling. Tanken att tillåta anonyma vittnen i brottmål har vid flera tillfällen avvisats såväl av statsmakterna som av olika utredningar som därvid har hänvisat till den tilltalades rättssäkerhet. Den omständigheten att Europadomstolen har uttalat att användning av anonyma vittnen inte i alla situationer är oförenlig med Europakonventionen saknar därför betydelse i sammanhanget. Det saknas vidare rättslig möjlighet att underlåta att kalla en misstänkt till en bevisupptagning av det slag som det här var fråga om. Det finns därför anledning att rikta kritik mot såväl åklagaren som domaren med anledning av det förfarande som tillämpades vid bevisupptagningen.

Vad som förekommit i ärendet har vidare gett mig anledning att framhålla vikten av att åklagaren inför en häktningsförhandling sätter sig in i utredningsmaterialet på sådant sätt att han eller hon har möjlighet att redovisa alla

de omständigheter som kan ha betydelse för rättens ställningstagande i häktningsfrågan.

Det kan slutligen ifrågasättas om det efter hovrättens beslut att häva häktningsbeslutet verkligen hade tillkommit sådana nya omständigheter som kunde motivera åklagarens åtgärd att omgående fatta ett nytt anhållningsbeslut.

Det kan således sammanfattningsvis konstateras att handläggningen av förundersökningen brustit i flera från rättssäkerhetssynpunkt centrala hänseenden.

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

Skrivelse till Justitiedepartementet med anledning av iakttagelser gjorda under inspektioner av den brottsutredande verksamheten vid ett antal polismyndigheter

(Dnr 3585-1999 m.fl.)

I en skrivelse till Justitiedepartementet den 31 maj 2002, vilken också över-sändes till bl.a. justitieutskottet för kännedom, anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Bakgrund

Till polisens uppgifter hör enligt 2 § polislagen (1984:387) bl.a. att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten samt att bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal.

En väl fungerande utredningsverksamhet har en betydande brottsförebyggande effekt och den bidrar därmed till tryggheten i samhället. Att anmälda brott utreds på ett kompetent sätt inom rimlig tid är vidare en förutsättning för att målsägandenas intressen skall kunna tillvaratas och är också av grundläggande betydelse för allmänhetens förtroende för polisen. Många människor får sin första kontakt med polisen i samband med att de utsätts för brott, t.ex. en misshandel eller ett bostads- eller bilinbrott, och det sätt på vilket en brottsanmälan handläggs blir ofta bestämmande för anmälarens fortsatta syn på polisen och rättssamhället. Det ligger även i en för brott utpekad persons intresse att polisens handläggning inte drar ut på tiden.

Det är därför av största vikt att utredningsverksamheten ges tillräckliga resurser och att de enheter inom polisväsendet som sysslar med brottsutredning är organiserade på ett ändamålsenligt sätt. Av avgörande betydelse för möjligheterna att bedriva en effektiv och rättssäker verksamhet är vidare att den personal som arbetar med brottsutredning har den utbildning och kompetens i övrigt som uppgiften kräver. Det nu sagda gäller självfallet även i fråga om den utredningsverksamhet som bedrivs vid närpolisen.

Jag kunde under tiden efter genomförandet av närpolisreformen i ett antal tillsynsärenden konstatera att det förekom brister av olika slag i närpolisens utredningar av s.k. vardagsbrottslighet. Iakttagelserna avsåg såväl oaccepta-

belt långa handläggningstider som formella brister av skilda slag. Jag beslutade därför år 1999 att försöka få en bredare bild av närpolisens utredningsverksamhet genom att genomföra inspektioner vid ett antal polismyndigheter. Dessa inspektioner ägde rum under tiden september 1999–maj 2001. Inspektionerna gav upphov till ett antal särskilda ärenden. Sedan dessa nu avslutats får jag härmed för kännedom överlämna protokollen från inspektionerna och samtliga de beslut som kan vara av intresse. Ett antal av dessa beslut har redan tidigare tillställts departementet.

Allmänt om uppläggnen av inspektionerna

Urvalet av de myndigheter som skulle inspekteras gjordes på ett sådant sätt att man skulle kunna få en uppfattning om utredningen av vardagsbrottslighet vid polismyndigheter av olika storlek och i olika delar av landet. Syftet var att med en rimlig arbetsinsats få en representativ bild av den brottsutredande verksamheten inom det svenska polisväsendet.

Det visade sig under inspektionerna att närpolisreformen hade utformats på olika sätt vid olika polismyndigheter. För att man skulle få en rättvisande bild av utredningen av vardagsbrottslighet vid de olika myndigheterna var det därför nödvändigt att i vissa fall låta inspektionerna avse också centrala utredningsenheter av olika slag.

Inspektionerna

Polismyndigheten i Stockholms län

I september 1999 inspekterades närpolisområde Centralstationen (CST) (dnr 3585-1999), i maj 2000 närpolisområde Klara (dnr 1647-2000), båda i City polismästardistrikt, och i november 2000 närpolisområde Upplands Väsby (dnr 3973-2000) i Norrorts polismästardistrikt.

Mina bedömningar i de ärenden som föränleddes av iakttagelserna vid inspektionerna redovisades i beslut den 8 mars (dnr 4613-1999), den 9 mars (dnr 4618-1999), den 6 april (dnr 4617-1999), den 10 april (dnr 4620-1999), den 25 april (dnr 4615-1999 och 4616-1999), den 17 oktober (dnr 4612-1999), den 14 december (dnr 4619-1999) och den 19 december 2000 (dnr 4614-1999) avseende närpolisområde CST, den 9 oktober (dnr 2213-2000 och 2215-2000), den 17 oktober (dnr 2214-2000), den 6 november (dnr 2211-2000), den 11 december (dnr 2210-2000 och 2212-2000) och den 15 december 2000 (dnr 2216-2000) avseende närpolisområde Klara samt den 12 mars 2001 (dnr 4226-2000) avseende närpolisområde Upplands Väsby.

Polismyndigheten i Hallands län

I juni 2000 inspekterades kriminalavdelningen i Halmstad och närpolisområde Halmstad (dnr 2127-2000). Mina bedömningar i de ärenden som föränleddes av iakttagelserna vid inspektionen redovisades i beslut den 18 januari (dnr 3212-2000), den 31 januari (dnr 3203-2000), den 6 februari (dnr 3209-2000), den 13 juni (dnr 3211-2000), den 6 juli (dnr 3204-2000 och 3206-2000) och den 5 oktober 2001 (dnr 3208-2000).

Polismyndigheten i Kalmar län

I december 2000 inspekterades kriminalavdelningen och närpolisområde Kalmar (dnr 4228-2000). Mina bedömningar i de ärenden som föranleddes av iakttagelserna vid inspektionen redovisades i beslut den 21 juni (dnr 527-2001) och den 25 juni 2001 (dnr 526-2001) samt den 19 mars 2002 (dnr 528-2001).

Polismyndigheten i Södermanlands län

I februari 2001 inspekterades utredningsverksamheten i Strängnäs i Polisområde Eskilstuna (dnr 667-2001). Mina bedömningar i de ärenden som föranleddes av iakttagelserna vid inspektionen redovisades i beslut den 13 mars 2001 (dnr 667-2001) och den 19 november 2001 (dnr 3311-2001).

Polismyndigheten i Jämtlands län

I mars 2001 inspekterades kriminalavdelningen (rotel 9), polisområde Östersund och närpolisområde Berg (dnr 1087-2001). Mina bedömningar i det ärende som föranleddes av iakttagelserna vid inspektionen redovisades i ett beslut den 21 september 2001 (dnr 1456-2001).

Polismyndigheten i Norrbotten

I maj 2001 inspekterades länskriminalavdelningen samt närpolisområdena Boden och Luleå i polisområde Luleå (dnr 1914-2001). Mina bedömningar i de ärenden som föranleddes av iakttagelserna vid inspektionen redovisades i beslut den 26 juni (dnr 1914-2001) och den 2 november 2001 (dnr 2435-2001) samt den 15 maj 2002 (dnr 2437-2001).

Iakttagelser

Syftet med inspektionerna var i första hand att undersöka om ärendena vid de inspekterade enheterna handlades i enlighet med det skyndsamhetskrav som uppställs i 23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken. Vid granskningen tillämpades ett ”generöst” synsätt, som innebar att som huvudregel endast sådana öppna ärenden i vilka det under minst ett års tid inte hade vidtagits någon synbar utredningsåtgärd antecknades i protokollet. Ungdomsärenden antecknades emellertid med utgångspunkt i de särskilda skyndsamhetskraven i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL). I protokollen antecknades vidare iakttagelser av anmärkningsvärda dröjsmål med att fatta beslut i frågan om förundersökning skulle inledas samt iakttagelser av brister av andra slag i den formella handläggningen.

Ingen av de inspekterade myndigheterna undgick kritik. Det kunde genomgående konstateras att utredningsverksamheten vid de inspekterade enheterna inte uppfyllde rättegångsbalkens skyndsamhetskrav. När det gäller ungdomsärenden kunde jag i ett antal fall konstatera att det särskilda krav på skyndsam handläggning som läggs fast i 4 § LUL inte har varit uppfyllt. Som

framgår av de bifogade protokollen och besluten kunde också andra brister i verksamheten iakttas.

Åtgärder efter mina inspektioner

Jag har till uppföljning av inspektionerna infortrat uppgifter om balansläget vid de inspekterade enheterna vid polismyndigheterna i Stockholms, Hallands, Kalmar, Jämtlands och Södermanlands län avseende tidpunkter ungefär ett år efter respektive inspektionstillfälle. Jag har därvid kunnat konstatera att balansläget genomgående har förbättrats. Det framgår emellertid inte i vilken utsträckning ärenden har avslutats genom att färdigställda förundersökningsprotokoll har lämnats till åklagare och i vilken utsträckning de i stället har avslutats genom nedläggningsbeslut av polismyndigheten.

Polismyndigheten i Södermanlands län har uppgett att myndigheten sedan den 1 januari 2002 har en ny organisation, som bl.a. innebär att det inte längre finns något Polisområde Eskilstuna. Det går därför inte att göra några direkta jämförelser mellan den nuvarande situationen och förhållandena vid tidpunkten för inspektionen. Redovisningarna från övriga myndigheter har sammanfattats i *bilaga* till denna skrivelse.

Synpunkter med anledning av iakttagelserna

Jag har inte sett som min uppgift att göra någon egentlig analys av orsakerna till de iakttagna bristerna. I några fall har jag emellertid kunnat konstatera att personalstyrkan har varit klart underdimensionerad; i ett närpolisområde med en balans om 600 ärenden fanns exempelvis endast två utredningsmän, och vid en kriminalavdelning var en person förundersökningsledare i mer än 800 ärenden. Vid flera enheter saknades effektiv och kompetent arbetsledning, och på många håll förelåg brister vad gällde bevaknings- och prioriteringsrutiner. I några fall hade ärendena t.ex. inte fördelats mellan olika utredande enheter på ett rationellt sätt.

Polismyndigheterna har i sina yttranden själva i första hand hänvisat till resursbrist. I vissa fall har man också medgett att rutinerna för ärendebevakningen har varit bristfälliga och att utredningspersonalens kompetens inte har varit tillräcklig.

Jag har i ett antal beslut funnit anledning att erinra om vad som föreskrivs i 3 kap. 6 a § polisförordningen (1998:1558). Enligt denna bestämmelse skall polismyndigheten fördela ärendena mellan de anställda efter deras kvalifikationer och därvid beakta vad som krävs för att upprätthålla kvalitet och säkerhet i handläggningen samt se till att effektivitet och snabbhet i verksamheten främjas. Myndigheten skall vidare beakta i vilken utsträckning handläggningen kräver särskild kompetens, utbildning eller erfarenhet.

Jag har i mina beslut vidare framhållit att det övergripande ansvaret för verksamheten vid en utredningsavdelning vilar på avdelningens chef samt att det ankommer på denne att se till att ärendena fördelas mellan utredarna på ett lämpligt sätt och att ombesörja att det finns väl fungerande prioriterings- och bevakningsrutiner. Det ankommer vidare på honom att informera närmast högre chef, om han gör den bedömningen att verksamheten, t.ex. på grund av

underbemanning eller bristande kompetens hos utredningspersonalen, inte kan bedrivas på ett godtagbart sätt. Ytterst vilar enligt 6 § verksförordningen (1995:1322) och 1 kap. 7 § polisförordningen (1998:1558) ansvaret för verksamheten vid en polismyndighet på länspolismästaren i dennes egenskap av myndighetens chef.

Slutord

Som framgått har mina inspektioner visat på allvarliga brister vad gäller utredningen av vardagsbrottslighet vid samtliga inspekterade polismyndigheter. Framställningen i Brottsförebyggande rådets rapport (2002:4) Varför har brottsuppleringen minskat? ger vid handen att det förekommer liknande brister också vid andra polismyndigheter.

Det är enligt min mening angeläget att man generellt ser över polisens brottsutredande verksamhet och vidtar de åtgärder som kan krävas för att utredningsverksamheten skall hålla godtagbar kvalitet. Det har i JO:s ärende dnr 2970-2001 upplysts att Rikspolisstyrelsen i samarbete med polismyndigheterna har påbörjat ett metodutvecklingsarbete avseende vardagsbrottsligheten. Som jag har nämnt i det föregående har flera av de inspekterade polismyndigheterna efter mina inspektioner lyckats nedbringa utredningsbalanserna vid de inspekterade enheterna. Av avgörande betydelse för allmänhetens förtroende för polisverksamheten är emellertid att arbetet med att minska balanserna inte sker på bekostnad av utredningarnas kvalitet och målsägandes, misstänkta och andra berörda personers rättssäkerhet.

Kritik mot en polismyndighet för handläggningen av ett ärende rörande utlämnande av en i beslag tagen moped sedan förundersökningen lagts ned; också fråga om grunden för nedläggningen av förundersökningen

(Dnr 275-2000)

Bakgrund

I en anmälan till JO begärde Sten A. att JO skulle granska Polismyndighetens i Skåne handläggning av ett ärende där en moped tagits i beslag. Han hänvisade till bl.a. en tidningsartikel om en stulen moped enligt vilken den påstådde ägaren till mopeden inte kunde processa för att hävda sin rätt till mopeden eftersom polisen i Malmö inte kunde lämna ut personuppgifterna avseende den person som mopeden beslagtogs hos.

Utredning

Granskning av handlingar

Handlingar i polismyndighetens ärenden K84862-99, K93961-99 och K15093-99 och Åklagarkammarens i Malmö ärende C01-9-4196-99-1 granskades. Vidare inhämtades muntliga upplysningar från kriminalkommissarien Fredrik

Andersson vid polismyndigheten. Av handlingarna och upplysningarna framgick följande.

Den 8 juli 1999 anmälde I.K.L. sin moped stulen. Två veckor senare, den 27 juli 1999, stoppade han en flicka som framförde en moped som liknade hans stulna moped. En polispatrull kallades till platsen. Vaktavande befäl beslutade att inleda en förundersökning om "tillgrepp av moped/häleri" samt att ta mopeden i beslag. I.K.L. gjorde gällande att mopeden var hans. Flickans mor uppgav att hon den 9 december 1998 hade köpt mopeden av en viss firma. Under hösten undersöktes mopeden vid tekniska roteln i Malmö. Undersökningen redovisades den 13 oktober 1999.

Fredrik Andersson beslutade den 18 oktober 1999 att lägga ned förundersökningen beträffande I.K.L:s anmälan om tillgrepp av moped (K84862-99) eftersom spaningsuppdrag saknades. En underrättelse enligt 27 kap. 8 § tredje stycket rättegångsbalken (RB) om att beslaget skulle hävas och lämnas ut till flickan skickades till I.K.L. Han informerades samtidigt om möjligheten att vid tingsrätten föra talan om bättre rätt till mopeden samt att begära kvarstad.

Den 21 oktober 1999 begärde I.K.L:s ombud att få ut handlingarna i förundersökningen och den 25 oktober 1999 beslutade polismyndigheten att handlingarna inte skulle lämnas ut. Efter en begäran från I.K.L:s ombud företogs en förnyad teknisk undersökning av mopeden i november. Därefter förhördes den person som uppgavs ha sålt mopeden till modern. Fredrik Andersson beslutade den 11 november att förundersökningen skulle fortsätta. Vidare tog han på nytt mopeden i beslag för att säkerställa målsägandens rätt. Förhör hölls med den person som hade sålt mopeden till den firma som modern hade köpt mopeden av. Mannen som hördes erkände att han hade stulit mopeden någon gång under år 1998. En med anledning härav inledd förundersökning lades ned av åklagare den 7 december 1999 på den grunden att brott inte kunde styrkas.

Den 21 december 1999 beslutade Fredrik Andersson att den ursprungliga förundersökningen skulle slutredovisas och att beslaget skulle hävas men att en underrättelse enligt 27 kap. 8 § RB skulle skickas till I.K.L. I.K.L. överklagade polismyndighetens beslut att inte lämna ut handlingarna i ärendet och kammarrätten återförvisade den 17 januari 2000 ärendet till polismyndigheten. Efter en förnyad sekretessprövning beslutade polismyndigheten den 27 januari 2000 att handlingarna, med undantag av sådana handlingar som innehöll uppgifter om den misstänkte som erkänt mopedstölden, skulle lämnas ut. Detta föranledde Fredrik Andersson att den 31 januari skicka en ny underrättelse till I.K.L. och underrätta personalen att den beslagtagna mopeden inte fick lämnas ut.

Vid telefonsamtal den 4 februari 2000 uppgav Fredrik Andersson bl.a. att förundersökningen då alltjämt stod öppen men att den, eftersom brott inte kunde styrkas, skulle läggas ned så snart fristen för målsäganden hade löpt ut.

Remiss

Ärendet remitterades till polismyndigheten för upplysningar och yttrande över handläggningen av beslaget av mopeden. Vidare skulle myndigheten yttra sig

över frågan vid vilken tidpunkt, enligt myndighetens uppfattning, en förundersökning skall läggas ned i förhållande till tidpunkten för ett beslut att häva ett beslag om bestämmelsen i 27 kap. 8 § andra stycket rättegångsbalken tillämpas.

Polismyndigheten (biträdande länspolismästaren Kjell Arne Eliasson) kom in med ett yttrande.

I ett beslut den 31 augusti 2001 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Bedömning

Beslaget av mopeden

Ett föremål som kan antas ha betydelse för utredningen om brott eller vara någon avhänt genom brott eller kan komma att förverkas på grund av brott får enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken (RB) tas i beslag.

Ett beslag skall omedelbart hävas bl.a. om det inte längre finns skäl för beslaget (27 kap. 8 § första stycket RB). Enligt andra stycket i samma paragraf får emellertid beslag av föremål som någon framställt anspråk på hävas först tre veckor efter det att en underrättelse om att beslaget kan komma att hävas har sänts till den som framställt anspråket.

Myndigheten har anført att den åtgärd som Fredrik Andersson kan kritiseras för är hans beslut att förlänga tiden för utlämnande av den beslagtagna mopeden till den person hos vilken den hade tagits i beslag. Som skäl för sitt beslut har Fredrik Andersson angett att han ville ge målsäganden, som inte tidigare haft tillgång till några uppgifter om denna person, en praktisk möjlighet att säkerställa sin rätt innan beslaget hävdes. Polismyndigheten har anført att det inte funnits någon rättslig grund för Fredrik Anderssons förfarande men har framhållit att han har handlat i enlighet med andan i och syftet med bestämmelsen i 27 kap. 8 § andra stycket RB. Myndigheten konstaterar emellertid samtidigt att detta lett till en viss rättsförlust för den person till vilken mopeden sedan lämnats ut.

Det har här varit fråga om ett beslag i syfte att säkerställa den rätt som kunde tillkomma målsäganden, som hade framställt anspråk på mopeden. Bestämmelsen i 27 kap. 8 § andra stycket RB var således tillämplig. I likhet med polismyndigheten anser jag emellertid att bestämmelsen inte gav stöd för Fredrik Anderssons beslut den 31 januari 2000 att förlänga tiden för beslaget med tre veckor från den dagen. Med anledning av vad som har framkommit i ärendet om målsägandens svårigheter att få ut identitetsuppgifter avseende den person hos vilken mopeden hade tagits i beslag vill jag upplysa om att en underrättelse enligt 27 kap. 8 § andra stycket RB fr.o.m. den 1 juli 2001 skall innehålla en uppgift om hos vem beslaget har gjorts (SFS 2001:355).

Tidpunkten för att lägga ned förundersökningen

Om det inte längre finns anledning att fullfölja en förundersökning skall den läggas ned (23 kap. 4 § andra stycket RB).

Det regelsystem som avser förundersökningsförfarandet och de straffprocessuella tvångsmedlen är konstruerat på ett sådant sätt att ett tvångsmedel enligt 24–28 kap. RB kan användas endast inom ramen för en pågående förundersökning eller en rättegång som inte har avslutats genom ett lagakraftvunnet avgörande. Eventuellt föreliggande tvångsmedelsbeslut måste således hävas när en förundersökning läggs ned. Gör man den bedömningen att ett tvångsmedelsbeslut bör bestå kan förundersökningen omvänt inte anses avslutad, och förutsättningar att lägga ned den genom ett formligt beslut saknas då (JO 1995/96 s. 103).

Av utredningen framgår att Fredrik Andersson lade ned förundersökningen den 23 februari 2000, dvs. tre veckor efter det att den sista underrättelsen hade skickats till I.K.L. Polismyndigheten har som skäl härför anfört att en förundersökning i ett sådant fall som avses i 27 kap. 8 § andra stycket RB inte kan läggas ned förrän tre veckor efter det att underrättelsen har sänts till målsäganden, eftersom beslaget får hävas först vid denna tidpunkt.

En förundersökning syftar enligt 23 kap. 2 § RB bl.a. till att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om tillräckliga skäl föreligger till åtal mot honom. Syftet med beslag av föremål som skäligen kan antas ha fränhänts någon genom brott är däremot att säkra den rätt till egendomen som kan tillkomma målsäganden. Ett sådant beslag tillgodoser således inte något utredningsbehov. Även om det här formellt är fråga om ett straffprocessuellt tvångsmedel är beslagets egentliga uppgift att tillgodose ett civilrättsligt intresse. Jag har av detta skäl – bl.a. i mitt remissyttrande över Polisrättsutredningens slutbetänkande (SOU 1995:47) – förordat att det s.k. återställandebeslaget i lagstiftningen ersätts med ett tvångsmedel som klart framstår som civilprocessuellt.

Eftersom regeln i 27 kap. 8 § andra stycket RB om treveckorsfristen för hävandet av ett återställandebeslag således har en renodlat civilprocessuell funktion, finns det inte någon saklig grund för att hålla förundersökningen öppen enbart av det skälet att denna frist ännu inte har löpt ut. Om det inte föreligger någon annan omständighet som kan motivera att förundersökningen fortsätter avseende den aktuella egendomen, skall förundersökningen därför enligt huvudregeln i 23 kap. 4 § andra stycket RB läggas ned. Det framstår som naturligt att detta görs senast i samband med att en underrättelse enligt regeln i 27 kap. 8 § andra stycket RB sänds till den som framställt anspråk på egendomen.

Det nu sagda innebär att regeln i 27 kap. 8 § andra stycket RB måste betraktas som ett undantag från den grundläggande princip som har nämnts i det föregående, att ett i 24–28 kap. RB reglerat tvångsmedel inte kan användas utanför ramen för en pågående förundersökning eller en rättegång som inte har avslutats genom ett lagakraftvunnet avgörande. Detta är emellertid något som inte framgår klart av vare sig lagtexten eller förarbetena. Jag anser mig därför inte kunna rikta någon kritik mot Fredrik Andersson med anledning av att han inte ansåg sig kunna lägga ned förundersökningen förrän treveckorsfristen hade löpt ut.

Det är enligt min mening av systematiska skäl olyckligt att lagtexten har utformats på det sätt som skett. Det är fullt möjligt att uppnå det eftersträvade

resultatet att förbättra målsägandens möjligheter att komma till sin rätt genom en reglering som gör skillnad mellan ett beslut att häva ett beslag och åtgärden att faktiskt lämna ut den beslagtagna egendomen. Med en sådan lösning skulle treveckorsfristen inte avse hävandet av beslaget utan utlämnandet av egendomen. Detta skulle få till följd att man – med bibehållande av principen om de straffprocessuella tvångsmedlens koppling till förundersökningsförfarandet – samtidigt kunde såväl besluta att lägga ned förundersökningen och häva beslaget som underrätta målsäganden om treveckorsfristen för utlämnande av egendomen. Polisens skyldighet att behålla egendomen under denna period kommer då att få karaktären av ett särskilt rättsligt institut skilt från de straffprocessuella tvångsmedlen.

Jag finner anledning att fästa Justitiedepartementets och justitieutskottets uppmärksamhet på den här behandlade frågan genom att dit överlämna kopior av detta beslut.

Övrigt

Som grund för beslutet den 23 februari 2000 att lägga ned förundersökningen i ärendet K93961-99 synes Fredrik Andersson ha anfört att brott inte kunde styrkas.

Jag vill med anledning härav hänvisa till vad jag i ett tidigare beslut (JO 2000/01 s. 62) har anfört om möjligheterna för en polismyndighet att lägga ned en förundersökning med den motiveringen. Enligt min mening bör beslutsmotiveringen ”brott kan ej styrkas” användas endast i de fall där det inte kan styrkas att den som är misstänkt för brottet verkligen har begått detta. Det skall alltså vara fråga om situationer där förundersökningsledaren på grundval av en värdering av föreliggande bevisning finner att man inte kan förvänta sig en fällande dom och därför beslutar att lägga ned förundersökningen eller att åtal inte skall väckas. Det får vidare anses följa av rättegångsbalkens fördelning av uppgifter mellan polis och åklagare att, sedan någon delgetts misstanke om brott, frågan om nedläggande av förundersökningen på grundval av en bevisvärdering skall överlämnas till åklagaren för beslut. Om det däremot inte kan klarläggas om något brott över huvud taget har begåtts eller det inte finns någon misstänkt, bör utredningen i stället avslutas t.ex. på den grunden att det inte kan antas att något brott som hör under allmänt åtal har förövats eller att spaningsuppslag saknas.

Såvitt framgår av utredningen har det inte funnits någon som varit skäligen misstänkt för brott i ärendet. Det har därför inte funnits något rättsligt hinder mot att nedlägningsbeslutet fattades av Fredrik Andersson. Av vad som nyss har sagts följer emellertid att det borde ha anförts en annan grund för beslutet än att brott inte kunde styrkas.

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

Handläggningen av förundersökningar efter det att åklagares ställningstagande varit föremål för överprövning m.m.

(Dnr 1245-2000)

Bakgrund

Den 11 juli 1999 blev en kvinna påkörd och skadad av en bilist på Kungsgatan i Stockholm. Sedan en privatperson gjort en anmälan om ifrågasatt tjänstefel av polis i samband med händelsen, beslutade biträdande chefsåklagaren Tora Holst vid Åklagarmyndigheten i Stockholm, 4:e åklagarkammaren, den 30 juli 1999 att inte inleda förundersökning mot någon av de inblandade polismännen. Den skadade kvinnans ombud begärde överprövning av beslutet. Biträdande överåklagaren Agneta Blidberg fann vid sin överprövning den 31 januari 2000 att det fanns anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal hade förövats och förordnade därför att förundersökning skulle inledas avseende framkallande av fara för annan alternativt tjänstefel. Agneta Blidberg uppdrog i sitt beslut åt Tora Holst att tillse att utredningen verkställdes och att därefter det beslut som saken kunde föranleda meddelades.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde A.E. klagomål mot Tora Holst för hennes handläggning av ärendet. Han ifrågasatte därvid också bl.a. den åtgärden att hon hade tilldelats förundersökningen på nytt sedan den återupptagits.

Utredning

Inledningsvis infordrades Tora Holsts beslut den 30 juli 1999 i Åklagarmyndighetens i Stockholm ärende C04-2-2608-99 samt Agneta Blidbergs beslut den 31 januari 2000 i Åklagarmyndighetens i Stockholm överprövningsärende ÖÅAD I 468-99.

Ärendet remitterades därefter till Åklagarmyndigheten i Stockholm. Myndigheten anmodades att i ett yttrande redovisa

- a) vilka principer som tillämpas med avseende på fördelningen av ärenden på åklagare när en åklagares beslut ändras efter överprövning på så sätt att förundersökning inleds eller återupptas,
- b) om det för fördelningen på åklagare efter överprövning har någon betydelse om nya omständigheter anförts eller framkommit i överprövningsärendet, samt
- c) lämpligheten av att samma åklagare som beslutat i det ärende som överprövats tilldelas ärendet på nytt efter det att förundersökning inletts eller återupptagits.

Åklagarmyndigheten (biträdande överåklagaren Agneta Blidberg) kom in med följande yttrande.

En överåklagares rätt och skyldighet att överpröva underordnad åklagares beslut grundas på reglerna i 7 kap. 2 § andra stycket och 5 § rättegångsbalken. Överprövningsförfarandet är i övrigt inte förfättningsreglerat, utan har ut-

vecklats i praxis. Uttalandena i 1985 års budgetproposition (prop. 1984/85:100, bilaga 4) har, tillsammans med numera upphävt cirkulär från Riksåklagaren, RÅC 1:108, varit vägledande för den praxis som har utvecklats.

I princip kan alla beslut av en åklagare bli föremål för överprövning. Eftersom jag anmodats att redovisa åklagarmyndighetens praxis beträffande de beslut där förundersökningen efter överprövning ändrats på så vis att förundersökning inletts respektive återupptagits, inskränkes min redovisning av praxis till dessa beslut.

a) När det vid en överprövning finns skäl till ändring av en åklagares beslut, inhämtas om möjligt alltid synpunkter från vederbörande åklagare. Några fasta principer för vem som därefter skall handlägga ärendet finns inte. Man kan låta ärendet även fortsättningsvis handläggas av beslutande åklagare eller överlämna ärendet till annan åklagare för handläggning. Vad som är avgörande för bedömningen av vem som skall handha den fortsatta handläggningen, bestäms från fall till fall med hänsyn till omständigheter som ärendets art, utredningens omfattning, åklagarens egen inställning till att återta ärendet, utformningen av åklagarens beslut, hur aktiv åklagaren varit under förundersökningen och hur aktiv åklagaren varit för att för målsäganden eller annan förklara sitt beslut. Om det inte framkommit sådana omständigheter som gör att den beslutande åklagarens objektivitet kan ifrågasättas vid den fortsatta handläggningen, brukar ärendet med hänsyn till handläggningstiden och av resursskäl lämnas tillbaka till beslutande åklagare. Detta förfarande förutsätter givetvis att beslutande åklagare till fullo delar den bedömning som gjorts överprövningsvis.

b) Om det som skäl för överprövning enbart åberopas att det finns ny bevisning och denna är av betydelse för bedömningen av ärendet, tas som regel inte ärendet upp till överprövning. Enligt uttalande i 1985 års budgetproposition skall överprövning i princip endast ske i en instans. Med hänsyn härtill bör inte en prövning av överåklagaren utgöra första beslutsinstans.

c) Jag hänvisar här till vad jag nämnt ovan under a) med följande tillägg. Lämpligheten av att den tidigare beslutande åklagaren efter en överprövning återtar handläggningen av ärendet bör noga övervägas. Åklagarens objektivitet under den fortsatta handläggningen får inte bli ifrågasatt och berörda parter får inte heller ges uppfattningen att den fortsatta utredningen präglas av det tidigare ställningstagandet.

Med hänvisning till det till anmodan bifogade beslutet i överprövningsärende ÖÅAD I 468-99, vill jag göra följande komplettering till yttrandet. Frågan om överprövning gällde ett beslut beträffande eventuellt brottsligt förfarande begånget av polis under tjänsteutövning. För handläggning av sådana ärenden krävs enligt 17 § åklagarförordningen (1996:205) särskilt kvalificerad åklagarbehörighet. Av ansökan om överprövning framgick att man var missnöjd med Tora Holsts beslut, men framförallt att det fanns nya vittnesuppgifter i ärendet. Vid kontakt med Tora Holst framförde hon, att eftersom ny bevisning åberopades var hennes avsikt att ompröva sitt tidigare beslut. Eftersom förundersökning enligt min bedömning borde ha inletts på det underlag som fanns vid tidpunkten för Tora Holsts beslut och förundersökningen skulle avse misstanke om framkallande av fara för annan alternativt tjänstefel beslutade jag att ärendet skulle tas upp till överprövning.

Med hänsyn till att Tora Holst stod i begrepp att ompröva sitt beslut, att hon kunde dela den bedömning som gjorts överprövningsvis och att det, vid tidpunkten för beslutet i överprövningsärendet – såvitt föredrogs för mig – inte fanns några omständigheter som talade mot förfarandet, gjorde jag den bedömningen att ärendet skulle återlämnas till Tora Holst för vidare handläggning. Förundersökningen har senare övertagits av annan åklagare.

Med facit i hand borde inte ärendet ha återgått till Tora Holst.

Ärendet remitterades därefter till Riksåklagaren som anmodades att i ett yttrande redovisa sin syn beträffande följande principfrågor.

1. Vilka principer bör tillämpas när det gäller utseende av förundersökningsledare i de fall där en viss åklagares beslut ändras vid överprövning på så sätt att förundersökningen återupptas eller att åtal skall väckas.
2. Hur bör en begäran om överprövning handläggas när grunden för begäran om överprövning utgörs av helt eller delvis nya omständigheter som förundersökningsledaren följaktligen inte tidigare haft att ta ställning till i ärendet.
3. Vilka principer för diarieföring i åklagarmyndighetens diarium bör tillämpas när en överåklagare ändrar en åklagares beslut på så sätt att en förundersökning återupptas eller att åtal skall väckas.

Riksåklagaren (Klas Bergenstrand) inkom med följande yttrande.

Bakgrund

En högre åklagares rätt att överpröva en lägre åklagares beslut grundar sig på bestämmelsen i 7 kap. 5 § rättegångsbalken enligt vilken en högre åklagare får överta uppgifter som tillkommer en lägre åklagare. Den hierarkiska ordningen mellan åklagare framgår av 7 kap. 2 § rättegångsbalken. Av 4 § i åklagarförordningen (1996:205) framgår vilka åklagare som är statsåklagare. Frågor om överprövning har behandlats bl.a. i betänkandet Förslag till förvaltningslag (SOU 1968:27 s. 74 f.), departementspromemorian Riksåklagaren och hans kansli (DsJu 1983:19 s. 63 f.) och i 1985 års budgetproposition (prop. 1984/85:100 bilaga 4 s. 69 f.). Allmänna råd för handläggningen av överprövningsärenden fanns i det numera upphävda RÅC I:108.

1 Principer för utseende av förundersökningsledare i de fall där en viss åklagares beslut ändrats vid överprövning på sätt att förundersökningen skall återupptas eller åtal skall väckas

Under denna rubrik diskuterar jag frågeställningen utifrån situationer där den högre åklagaren på grundval av samma utredningsmaterial gjort en annan bedömning och kommit till ett annat beslut än den åklagare som har fattat det överprövade beslutet.

Den åklagare som efter ett överprövningsbeslut skall fortsätta handläggningen av ärendet har överprövningsbeslutet som en utgångspunkt för det följande åklagararbetet. Ett ställningstagande till vilken åklagare som skall utföra åklagaruppgiften efter en överprövning innefattar därför naturligt överväganden som tar hänsyn till den självständiga ställning som åklagare har vid utövandet av sin uppgift som allmän åklagare.

En fråga som också bör beröras i sammanhanget är förtroendet för åklagarfunktionen.

Enligt 7 kap. 6 § rättegångsbalken skall frågor om jäv för åklagare bedömas enligt samma grunder som gäller beträffande jäv för domare enligt 4 kap. 13 § rättegångsbalken. Jäv får dock inte grundas på åtgärd som åklagaren har vidtagit på tjänstens vägnar eller på gärning som förövats mot honom i eller för hans tjänst. En åklagare får trots att jäv föreligger vidtaga åtgärd som inte utan fara kan uppskjutas.

I detta sammanhang är främst bestämmelsen i 4 kap. 13 § 10 p rättegångsbalken av intresse. I den bestämmelsen finns en generalklausul enligt vilken

en domare skall anses jävig om det föreligger någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för hans opartiskhet i målet. Den särskilda omständighet som avses i bestämmelsen avser i allmänhet domarens förhållande till någon av parterna eller till den sak som är föremål för handläggning. I linje med Europadomstolens praxis bör vid beaktande av opartiskheten beaktas såväl den objektiva som den subjektiva sidan. I subjektivt hänseende krävs att domaren i fråga har en opartisk inställning till det mål som han skall döma i. I objektivt hänseende krävs att omständigheterna inte är sådana att det finns legitima tvivel om domarens objektiva hållning. Parterna får inte kunna hysa objektivt berättigat tvivel på domstolens opartiskhet (se Fitger, Rättegångsbalken del I, s. 4:30).

Även om samma jävsregler gäller för åklagare och domare innebär tillämpningen av dem inte med nödvändighet att resultatet av en prövning enligt den nämnda bestämmelsen blir detsamma för åklagare som för domare. Det beror på att åklagarna och domarna har olika roller i rättssystemet. Jävsreglernas krav på opartiskhet för åklagaren torde framför allt ta sikte på skyldigheten för honom att vara objektiv och inte ensidigt inrikta sitt agerande på att få fram ett underlag för åtal mot en misstänkt eller en fällande dom.

Även om en åklagare med hänsyn till innehållet i 7 kap. 6 § rättegångsbalken inte är formellt jävig bör bestämmelsen i 4 kap. 13 § 10 p rättegångsbalken utgöra en bakgrund vid bedömningen av frågan om en åklagare bör fortsätta handläggningen av ett mål efter det att åklagarens beslut ändrats vid en överprövning.

Med detta som bakgrund övergår jag till att diskutera frågan om åklagarfunktionen efter överprövningsbeslut om att åtal skall väckas och om att förundersökning skall återupptas.

Ett beslut om att inte väcka åtal fattas först efter det att förundersökningen har avslutats och den misstänkte har delgivits utredningen enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken. Åklagarens beslut grundar sig alltså på en fullständig utredning. Att ett överprövat beslut fattas i ett sent skede av åklagarens handläggning av ärendet kan innebära att åklagaren har gjort en så ingående och allsidig bedömning att han inte kan ändra sin uppfattning om att åtal inte bör väckas. Den åklagare som har intagit en annan ståndpunkt i åtalsfrågan än överåklagaren eller Riksåklagaren gjort vid sin överprövning bör därför som huvudregel inte handlägga ärendet efter överprövningen. Ett annat förfaringsätt skulle medföra att åklagaren under huvudförhandlingen får argumentera mot sin tidigare övertygelse, vilket kan framstå som egendomligt. Om situationen i stället är sådan att åklagaren har förbisett något vilket föranleder en annan bedömning vid överprövningen, åklagaren är helt klar över detta och därför ansluter sig till överåklagarens eller Riksåklagarens bedömning, kan jag däremot inte se att åklagaren inte skulle kunna föra målet i rätten om han förklarar sig villig till det.

Ett beslut om att lägga ned en förundersökning fattas på ett tidigare stadium av förundersökningen än ett beslut i åtalsfrågan. Ett överprövningsbeslut om att förundersökningen skall återupptas torde därför normalt förutsätta att ytterligare förundersökningsåtgärder skall vidtas. Den situationen liknar i mycket – till skillnad från åtalssituationen – det förfarande som äger rum vid en omprövning. Likheten med omprövningssituationen blir större ju tidigare under förundersökningen som beslutet om dess nedläggande har fattats.

I frågan om utseende av förundersökningsledare i denna situation bör, liksom jag har anfört beträffande överprövningsbeslut om väckande av åtal, åklagarens självständiga ställning och förtroendet för åklagarens objektivitet vara en utgångspunkt för ställningstagandet. Det innebär att den åklagare som har fattat det överprövade beslutet bör kunna utses till förundersökningsledare om denne är beredd att driva förundersökningen i enlighet med överprövningsbeslutet och eventuella riktlinjer från överåklagaren eller Riksåklagaren, om det inte finns något i övrigt som kan rubba förtroendet för åklagaren. Mot

bakgrund av intresset av ett effektivt resursutnyttjande måste det också anses vara den lämpligaste lösningen.

Jag vill framhålla att överåklagaren eller Riksåklagaren efter en överprövning inte bör bestämma vilken åklagare som skall väcka talan och utföra åtalet eller vara förundersökningsledare i en återupptagen förundersökning. Det får ankomma på chefsåklagaren att, eventuellt i samråd med överåklagaren eller Riksåklagaren, bestämma vilken åklagare som skall utföra åklagaruppgiften. Chefsåklagaren bör i linje med det jag har anfört se till att uppgiften att väcka och utföra åtal eller förundersökningsledarskapet inte lämnas till en åklagare som har en uppfattning som avviker från överåklagarens eller Riksåklagarens i den aktuella frågan.

Enligt de riktlinjer som jag har redovisat kommer den åklagare som har fattat det överprövade beslutet att efter överprövningsbeslutet väcka åtal och utföra talan eller vara förundersökningsledare i en återupptagen förundersökning endast i de situationer där åklagaren delar överåklagarens eller Riksåklagarens uppfattning om att åtal skall väckas eller förundersökningen återupptas, om det inte finns något i övrigt som kan rubba förtroendet för åklagaren.

De nu diskuterade frågeställningarna är komplexa och varje ställningstagande i frågan om vilken åklagare som skall väcka åtal och utföra talan eller vara förundersökningsledare blir naturligtvis beroende av det särskilda ärendets beskaffenhet. Frågan om den åklagare som har fattat det överprövade beslutet eller annan åklagare skall utses till förundersökningsledare får därför med utgångspunkt i de av mig redovisade principerna avgöras från fall till fall.

2 Handläggning av en begäran om överprövning när grunden för begäran utgörs av helt eller delvis nya omständigheter som förundersökningsledaren inte har tagit ställning till

Förvaltningslagen (1986:223) är endast i begränsad utsträckning tillämplig på åklagares åtgärder under förundersökning i brottmål (se 32 §). Det innebär att det inte finns någon möjlighet att få åklagares beslut under förundersökningen prövade i domstol i annan utsträckning än vad som följer av allmän domstols prövning enligt rättegångsbalken.

Däremot kan en åklagares beslut överprövas av en högre åklagare. Överprövningsrätten följer av åklagarnas indelning i olika nivåer och av att en högre åklagare har rätt att överta uppgifter som tillkommer en lägre åklagare (se 7 kap. 2 och 5 §§ rättegångsbalken). Förfarandet vid överprövning är inte författningsreglerat.

Avsaknaden av regler om rätt till överklagande av beslut som åklagare fattar i fråga om förundersökning, åtal eller annan åtgärd innebär att besluten inte vinner rättskraft på samma sätt som ett beslut av domstol. Även om en åklagares beslut inte vinner rättskraft förutsätter dock hänsynen till inblandade parter och till stabiliteten i rättslivet att ett beslut inte ändras utan att det finns anledning till det. Om däremot nya omständigheter framkommer som ger anledning att ompröva ett beslut som åklagaren tidigare har fattat är det möjligt för denne eller annan jämställd åklagare att ta förnyad ställning i den fråga som avgjordes genom det tidigare beslutet.

Handläggningen av ett överprövningsärende i den situation som anges i frågeställningen bör mot den angivna bakgrunden ske enligt följande. Om det av överprövningsbegäran framgår att den åklagare som har fattat beslut i ärendet inte har tagit del av nytt material som har betydelse och materialet är sådant att det kan föranleda en ändring av åklagarens beslut bör överprövningsbegäran som huvudregel lämnas till denne för omprövning.

Om överprövningsärenden handläggs enligt de principer jag nu har skisserat torde överåklagarens och Riksåklagarens överprövning i regel inskränka sig till de fall där omprövning sker på grundval av samma material som den lägre åklagaren har haft. Detta överensstämmer med den uttalade målsätt-

ningen att den brottsbeivrande verksamheten bör vara koncentrerad till åklagarkamrarna (jfr prop. 1995/96:110 s. 14 f.). Det är också av rättssäkerhetsskäl önskvärt att beslut i fråga om förundersökningar fattas så långt ned i åklagarorganisationen som möjligt eftersom det medför att besluten i första hand kan överprövas av överåklagarna.

3 Principer för diarieföring när en överåklagare ändrat åklagares beslut på så sätt att en förundersökning återupptas eller att åtal skall väckas

Riksåklagaren har meddelat föreskrifter om diarieföring vid åklagarmyndigheterna (RÅFS 2000:4). Åklagarmyndigheterna skall föra bl.a. ett brottmålsdiarium och ett allmänt diarium (1 §). I brottmålsdiariet registreras brottmål och ärenden med anknytning till brottmålen (2 §). I det allmänna diariet registreras de ärenden som inte skall registreras i annat diarium eller register (5 §). Registrering skall göras ärendewis och tidpunkten för när ett ärende inleds eller avslutas skall registreras. Utöver vad som följer av sekretesslagen (1980:100) och sekretessförordningen skall de uppgifter registreras som krävs för att handläggningen av ett ärende skall kunna följas (6 §).

Närmare bestämmelser om tillämpningen av föreskrifterna finns i Riksåklagarens handbok om diarieföring (7 §). I handboken finns ett avsnitt om diarieföring av överprövningsärenden. Där anges att en begäran om överprövning som kommer in till en åklagarkammare skall registreras i brottmålsdiariet och sedan lämnas till åklagarmyndigheten för prövning. Åklagarmyndigheten skall registrera överprövningsbegäran i det allmänna diariet. Om åklagarmyndigheten beslutar att förundersökning skall återupptas skall överåklagarens beslut förutom i det allmänna diariet registreras också hos åklagarkammaren, dvs. i brottmålsdiariet. Det ärendenummer som beslutet har i brottmålsdiariet skall registreras i det allmänna diariet.

Handboken behandlar inte diarieföring när överprövningsbeslut innebär att åtal skall väckas. Diarieföring bör i dessa fall ske på samma sätt som anges för överprövningsbeslut om att förundersökning skall återupptas.

De nu återgivna principerna för diarieföring innebär att allmänheten får vetskap om vilka handlingar som finns hos åklagarmyndigheten och möjlighet att följa ärendets handläggning (jfr Regner m.fl. Sekretesslagen En kommentar s. 15:4, 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen och 15 kap. 1 § sekretesslagen).

I ett beslut den 14 mars 2002 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Bedömning

Allmänt om överprövning m.m.

I 7 kap. 5 § första stycket rättegångsbalken (RB), i paragrafens lydelse före den 1 januari 2002, föreskrevs att Riksåklagaren och statsåklagare fick överta uppgifter som tillkom lägre åklagare. Samtliga paragrafer i 7 kap. RB fick ny lydelse den 1 januari 2002 (SFS 2001:280). Ändringarna, som bl.a. innebar att begreppet statsåklagare utmönstrades, saknar emellertid i sak betydelse för överprövningsförfarandet. Åklagarväsendet är alltså i beslutshänseende organiserat i tre nivåer, en central, en regional och en lokal nivå. På den centrala nivån finns Riksåklagaren, på den regionala nivån finns överåklagarna och vice överåklagarna, och på den lokala finns chefsåklagarna, vice chefsåklagarna och kammaråklagarna.

Reglerna om rätt för högre åklagare att överta uppgifter från lägre åklagare gör det möjligt för en högre åklagare att när som helst överta handläggningen av ett enskilt ärende från en lägre åklagare. En överprövning innebär att ett beslut som har fattats av en lägre åklagare blir föremål för en granskning i materiellt hänseende av en högre åklagare. Alla åklagarbeslut inom ramen för ett straffprocessuellt förfarande kan bli föremål för överprövning. Som exempel kan nämnas beslut i åtalsfrågor och beslut att inte inleda eller att lägga ned en förundersökning. Också beslut i tvångsmedelsfrågor, t.ex. ett anhållningsbeslut, kan överprövas.

Ett övertagande av ett ärende med stöd av 7 kap. 5 § RB kan avse hela den fortsatta handläggningen eller en viss begränsad åklagaruppgift i ärendet. I det senare fallet återlämnas detta oftast efter den högre åklagarens beslut – t.ex. av innebörd att en nedlagd förundersökning skall återupptas – till den lägre åklagarnivån.

Överprövningsförfarandet är inte reglerat i lag. Principerna för förfarandet bygger i huvudsak på de uttalanden som gjordes av departementschefen i budgetpropositionen 1984/85 (se prop. 1984/85:100, bil. 4 s. 69 f. och bet. JuU 1984/85:30 s. 3 f.). Dessa riktlinjer innebär i korthet följande.

Ett beslut som skall prövas av domstol, t.ex. ett åtalsbeslut, tas normalt inte upp till överprövning. Det görs inte heller någon överprövning, om saken efter framställning kan prövas av domstol, t.ex. ett beslut om beslag. Vidare överprövas ett åklagarbeslut i princip bara en gång. En begäran om överprövning av andra än den misstänkte, den tiltalade eller målsäganden bör normalt inte föranleda överprövning om det inte finns särskilda skäl för att ta upp saken.

Frågan om en författningsreglering av överprövningsinstitutet har senast behandlats av regeringen i samband med de tidigare nämnda ändringarna i 7 kap. RB. Mot bakgrund av att regeringen i december år 2000 hade beslutat om direktiv för en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att se över den ordinära tillsynen av bl.a. åklagarväsendet, fann regeringen att ytterligare överväganden i frågan då inte borde göras. Det ankommer i stället på Riksåklagaren att bestämma de närmare formerna för överprövningsverksamheten (se prop. 2000/01:92 s. 17).

Reglerna om omprövning i 27 § förvaltningslagen (1986:223) är inte tillämpliga i åklagarväsendets brottsbekämpande verksamhet (se 32 § nämnda lag). Ett åklagarbeslut anses emellertid enligt etablerad praxis kunna omprövas av den åklagare som har fattat det ursprungliga beslutet eller av någon annan åklagare på samma nivå. Hänsynen till inblandade parter och till stabiliteten i rättslivet kräver dock, som Riksåklagaren har berört i sitt yttrande, att ett beslut får omprövas på detta sätt endast om det har tillkommit nya omständigheter (se Gunnel Lindberg i Förvaltningsrättslig Tidskrift 2000 s. 52 f., prop. 1984/85:100 bil. 4 s. 69 f. och Fitger, Rättegångsbalken del 1 s. 7:16). En sådan omständighet kan vara att nya fakta, t.ex. ny skriftlig bevisning eller uppgifter från ett tidigare okänt vittne, kommer i dagen.

Att beslutsfattaren själv eller en med denne sidoordnad åklagare, t.ex. efter en förnyad rättslig analys, kommer till en annan ståndpunkt än den som har lagts till grund för det tidigare beslutet anses däremot inte utgöra en sådan ny

omständighet att grund för omprövning av det tidigare beslutet föreligger. Detta kan i ett sådant fall i princip inte ändras annat än inom ramen för ett överprövningsförfarande.

Utseende av förundersökningsledare efter överprövning som innebär ändring av en åklagares beslut att inte inleda förundersökning, att lägga ned en förundersökning eller att inte väcka åtal

Av utredningen framgår att det hos åklagarmyndigheten inte finns några fastslagna principer om hur ärenden skall fördelas, när en åklagares beslut ändras efter överprövning på så sätt att en förundersökning inleds eller återupptas. Bedömningen görs i stället, på det sätt som Riksåklagaren också förordar, i varje enskilt fall. Om det inte framkommer någon omständighet som gör att åklagarens objektivitet kan ifrågasättas vid den fortsatta handläggningen, brukar ärendet med hänsyn till handläggningstiden och av resursskäl lämnas tillbaka till den åklagare som först beslutade i ärendet under förutsättning att denne till fullo delar den bedömning som gjorts överprövningsvis. Riksåklagaren har i sitt yttrande uttalat att den åklagare som har fattat det överprövade beslutet bör kunna utses till förundersökningsledare, om denne är beredd att driva förundersökningen i enlighet med överprövningsbeslutet och eventuella riktlinjer från den överprövande åklagaren.

Avgörande för hur man i det särskilda fallet skall ta ställning i en fråga av det här aktuella slaget är ytterst hänsynen till förtroendet för åklagarfunktionen. Det är en grundläggande princip i en rättsstat att en offentlig befattningshavare inte får delta i handläggningen eller avgörandet av ett mål eller ärende om det finns objektiv grund för att ifrågasätta hans eller hennes opartiskhet.

Riksåklagaren har i sitt remissvar hänvisat till bestämmelserna i 7 kap. 6 § RB om jäv mot åklagare. Han pekar därvid, såvitt gäller de särskilda omständigheter som enligt 4 kap. 13 § RB grundar jäv för domare, på den s.k. generalklausulen i punkt 10. Det finns emellertid enligt min mening anledning att i sammanhanget uppmärksamma också vad som sägs i punkterna 7 och 8 om att domaren i annan rätt har fattat beslut som rör saken respektive att han deltar i en huvudförhandling i brottmål efter att tidigare ha prövat frågan om den tilltalade har begått gärningen.

Redan den omständigheten att en åklagares beslut att t.ex. lägga ned en förundersökning har ändrats efter överprövning kan i många fall vara tillräcklig för att det skall anses föreligga en objektiv grund för att ifrågasätta åklagarens möjligheter att handlägga den återupptagna förundersökningen på ett opartiskt sätt. Vad särskilt gäller det fallet att en överprövning leder till ändring av ett beslut efter avslutad förundersökning att åtal inte skall väckas anser jag, i likhet med Riksåklagaren, att huvudregeln bör vara att den åklagare som har fattat det överprövade beslutet inte skall handlägga ärendet efter överprövningen.

Det kan emellertid, som framhålls i Riksåklagarens yttrande, ibland förhålla sig så att åklagaren har förbisett någon omständighet som sedan föranleder den överprövande åklagaren att göra en annan bedömning och att han därför ansluter sig till den uppfattning som utgör grunden för beslutet i över-

prövningsfrågan. Man kan vidare tänka sig fall där överprövningen har kommit till på åklagarens eget initiativ med anledning av att han funnit att hans beslut hade sin grund i en felaktig bedömning av en bevis- eller rättsfråga. I sådana fall bör det inte föreligga något hinder mot att den åklagare som har fattat det överprövade beslutet handlägger ärendet även fortsättningsvis.

Med anledning av vad Riksåklagaren har uttalat om betydelsen av att den åklagare som har fattat det överprövade beslutet har förklarat sig beredd att bedriva den fortsatta förundersökningen i enlighet med riktlinjer från den överprövande åklagare vill jag framhålla följande.

I 11 kap. 7 § regeringsformen (RF) föreskrivs att ingen myndighet får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i det särskilda fallet skall besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller som rör tillämpning av lag. Som framhålls i promemorian (Ds Ju 1983:19) Riksåklagaren och hans kansli (s. 75 f.) och i Riksåklagarens numera upphävda cirkulär (RÅC I:108) Handläggningen av överprövningsärenden (avsnitt 4.1.1) är det inte förenligt med denna grundlagsregel att den överprövande åklagaren i sitt beslut t.ex. beordrar den underordnade åklagaren att väcka åtal enligt en viss gärningsbeskrivning och därvid åberopa viss angiven bevisning. I motsats till vad som kommer till uttryck i det nyss nämnda cirkuläret (avsnitt 4.1.2) anser jag vidare att det starkt kan ifrågasättas om det är förenligt med grunderna för bestämmelsen i 11 kap. 7 § RF att den överprövande åklagaren ger direktiv som – även om de inte är formellt bindande – är avsedda att vara styrande för den fortsatta handläggningen av en förundersökning där han inte själv är förundersökningsledare. En förundersökning måste självfallet genomföras på sådant sätt att det inte finns någon sakligt grundad risk för att den misstänkte, målsäganden eller någon annan får uppfattningen att utredningen inte bedrivs med den självständighet för den handläggande åklagaren och med den objektivitet som rättegångsbalken kräver.

I den mån den överprövande åklagaren anser att en förundersökning efter överprövningen skall bedrivas enligt vissa närmare angivna riktlinjer eller att vissa specifika utredningsåtgärder skall vidtas, måste han därför enligt min mening överta förundersökningsledarskapet. En underställd åklagare kan sedan givetvis anlitas som biträde vid undersökningens genomförande. Jag vill till undvikande av missförstånd framhålla att det nu sagda självfallet inte innebär att den överprövande åklagaren skulle vara förhindrad att redovisa skälen för sitt beslut i överprövningsfrågan. Dessa bör emellertid inte vara avfattade på sådant sätt att de i realiteten framstår som direktiv till den åklagare som därefter har att på eget ansvar leda förundersökningen.

Handläggningen av en begäran om överprövning sedan det framkommit nya omständigheter

En överprövning av ett åklagarbeslut görs normalt med utgångspunkt i det material som den åklagare som fattade det överprövade beslutet hade tillgång till. Det kan emellertid i vissa fall ha tillkommit nya fakta som ger underlag för en förnyad bedömning. I de fall där det framgår att den åklagare som har fattat beslut i ärendet inte har tagit del av nytt material av sådant slag att det

kan föranleda en ändring av åklagarens beslut får det, som framhålls i Riksåklagarens yttrande, som regel anses lämpligt att en överprövningsbegäran lämnas till denne för ställningstagande i frågan om det nya materialet skall föranleda en omprövning av det tidigare ställningstagandet. Ett sådant förfarande medför att möjligheten till överprövning av åklagarens beslut kvarstår.

Av Agneta Blidbergs yttrande framgår att överprövningsärenden hos åklagarmyndigheten normalt handläggs i enlighet med denna princip. Det har vidare upplysts att det i det här aktuella fallet hade tillkommit nya omständigheter i form av nya vittnesuppgifter och att Tora Holst därför stod i begrepp att ompröva sitt beslut att inte inleda förundersökning i ärendet. Det hade i detta läge legat nära till hands att Tora Holst med anledning av framställningen om överprövning hade beretts tillfälle att ompröva sitt beslut. Agneta Blidberg har som skäl för sin åtgärd att i stället direkt ta upp ärendet till överprövning anført att förundersökning enligt hennes bedömning borde ha inletts redan på det underlag som fanns vid tidpunkten för Tora Holsts beslut. När Agneta Blidberg på de av henne anförda skälen valde att omedelbart ta upp ärendet till överprövning borde emellertid detta, som hon själv framhåller i sitt yttrande, inte ha återgått till Tora Holst.

Diarietföring

Av Riksåklagarens yttrande framgår vilka diarietföringsrutiner som skall tillämpas i fall som de nu aktuella. Vad som framkommit i denna del ger inte anledning till något särskilt uttalande från min sida.

Riksåklagarens handläggning av det s.k. Osmo Vallo-fallet

(Dnr 1986-2000)

Anmälan

I en skrivelse till Justitiekanslern anmälde P.S. Riksåklagaren för tjänstefel. Klagomålen avsåg Riksåklagarens handläggning av ärenden rörande överprövning av olika beslut under förundersökningen mot två polismän med anledning av deras handlande vid ett ingripande mot Osmo Vallo i maj 1995. I skrivelsen riktades också kritik mot flera olika beslut som hade fattats av Riksåklagaren i ärendet. P.S. frågade bl.a. om Riksåklagaren hade tagit ställning till frågan om rättskraft och hur den frågan hade behandlats vid de beslut som fattats om att återuppta förundersökningen efter det att domarna mot polismännen hade vunnit laga kraft.

Den 30 maj 2000 överlämnade Justitiekanslern P.S:s klagomål till JO efter överenskommelse med *chefsJO Eklundh*.

Bakgrund

Av infortrade handlingar, bl.a. Riksåklagarens handlingar i ärendena 1996/1404, 1997/1112 och 1999/0884, framgick följande.

Den 31 maj 1995 avled Osmo Vallo efter ett polisingripande mot honom i Karlstad. Den 28 september 1995 beslutade överåklagaren Folke Ljungwall vid dåvarande Regionåklagarmyndigheten i Karlstad att väcka åtal mot två polismän vid Polismyndigheten i Karlstad för vållande till kroppsskada alternativt tjänstefel bestående i att de vid ingripandet genom att använda en tjänstehund på ett icke försvarligt sätt hade orsakat Osmo Vallo skador. I Folke Ljungwalls beslut uttalades vidare att det inte fanns grund för att väcka åtal för vållande till annans död, eftersom dödsorsaken inte med full säkerhet hade kunnat fastställas. Det kunde enligt beslutet inte heller styrkas att någon av polismännen hade misshandlat Osmo Vallo med sparkar eller genom att trampa på honom, eftersom varken inre eller med säkerhet yttre skador på grund av sådan misshandel hade kunnat konstateras.

Karlstads tingsrätt dömde den 16 april 1996 de två polismännen för vållande till kroppsskada till dagsböter. Båda överklagade domen. Sedan den ene av dem hade återkallat sitt överklagande, vann domen laga kraft mot honom den 4 oktober 1996. Domen mot den andre polismannen fastställdes av Hovrätten för Västra Sverige i dom den 24 juni 1997. Denna dom vann laga kraft den 3 september 1997 genom att Högsta domstolen avslog en framställning om prövningstillstånd.

Riksåklagaren beslutade efter uppgifter i TV-programmet Striptease den 11 september 1996 att granska utredningen. I oktober 1996 återupptog Folke Ljungwall förundersökningen. Genom ett beslut den 5 november 1996 överlämnade biträdande riksåklagaren Solveig Riberdahl ärendet till Folke Ljungwall för fortsatt handläggning.

Folke Ljungwall beslutade den 23 maj 1997 att lägga ned förundersökningen, som avsåg vållande till annans död och misshandel, och han beslutade samtidigt att inte inleda förundersökning om tjänstefel bestående i att polismännen inte skulle ha agerat korrekt när de upptäckte att Osmo Vallo var livlös. Som skäl för nedlägningsbeslutet anfördes att dödsorsaken inte med full säkerhet hade kunnat fastställas och att misshandel inte hade kunnat styrkas i vidare grad än vad som påståtts i det tidigare åtalet för vållande till kroppsskada. Beträffande frågan om ansvar för tjänstefel anförde han att det inte säkert kunde sägas att Osmo Vallos liv skulle ha räddats genom andra åtgärder av poliserna än de som vidtogs och att han inte heller hade kunnat finna att polismännen åsidosatt någon uttrycklig föreskrift eller något som i övrigt kunde anses ha gällt för uppgiften.

I en skrivelse den 21 augusti 1997 begärde Osmo Vallos mor hos Riksåklagaren överprövning av Folke Ljungwalls beslut såvitt avsåg frågan att inte inleda förundersökning beträffande tjänstefel. Professor Jovan Rajs lämnade därefter viss information till Riksåklagaren.

Riksåklagaren Klas Bergenstrand beslutade den 14 november 1997 att återuppta förundersökningen. Överåklagaren Ingemar Erviken hos Riksåklagaren fick i uppdrag att genomföra utredningen. I beslutet uttalades att Klas Bergenstrand senare skulle ta ställning till frågan huruvida förundersökning skulle inledas i fråga om tjänstefel. Klas Bergenstrand uppdrog vidare åt Ingemar Erviken att se över rutinerna för kontakter mellan polis, åklagare och

rättsläkare i fråga om rättsmedicinska undersökningar mot bakgrund av vad som kommit fram i ärendet.

Den 21 april 1999 uppdrog biträdande riksåklagaren Solveig Riberdahl åt Ingemar Erviken att fatta beslut i ärendet. Den 4 maj 1999 beslutade Ingemar Erviken att lägga ned förundersökningen.

Klas Bergenstrand beslutade den 10 juni 1999 på eget initiativ att överpröva Ingemar Ervikens beslut. Han beslutade därefter den 30 mars 2000 att inte återuppta förundersökningen.

Utredning

Ärendet remitterades till Riksåklagaren för yttrande avseende grunden för beslutet den 14 november 1997 att återuppta förundersökningen angående vållande till annans död och misshandel av Osmo Vallo, varvid särskilt skulle anges hur man såg på rättskraftsproblematiken, samt avseende grunden för att den 30 mars 2000 överpröva det beslut som Ingemar Erviken hade fattat den 4 maj 1999.

Riksåklagaren (Klas Bergenstrand) yttrade sig enligt följande.

Grunden för att den 14 november 1997 återuppta förundersökningen

Vad JO vill ha svar på under detta avsnitt är – som jag uppfattar saken – varför en ny förundersökning inleddes och varför man inte redan under de överväganden som utmynnade i beslutet den 14 november 1997 bedömde att rättskraftsreglerna gjorde det omöjligt att få en ny rättslig prövning till stånd.

I mitt beslut den 30 mars 2000 har jag redovisat regleringen av frågan om rättskraft och samspelet med bestämmelserna om resning. I det följande utgår jag från att redovisningen där är bekant. Jag vill dock särskilt framhålla att rättskraftsfrågan ofta är svår att avgöra bl.a. av det skälet att lagtexten ger en mycket begränsad vägledning för bedömningen av identiteten mellan den tidigare prövade gärningen och den nya. Det torde också vara så att innebörden av gärningsbegreppet i nu avsedd mening tolkats olika från tid till annan. Sammanfattningsvis kan sägas att rättsutvecklingen gått i riktning mot en ökad omfattning av rättskraften och att den i allt större utsträckning anses vara ett hinder för att väcka nytt åtal. Över huvud är rättskraftsproblematiken en mycket omdiskuterad fråga inom straffrätten. Jag kan här nöja mig med att hänvisa till framställningen i kommentaren till rättegångsbalken (Fitger m.fl. Rättegångsbalken, s. 30:20 f.).

Vid tidpunkten för beslutet den 14 november 1997 var läget bl.a. det att polismännen H. och S. genom lagakraftvunna domar dömts för vållande till kroppsskada, H. för att han låtit den medförda polishunden bita Osmo Vallo vid upprepade tillfällen och S. för att han i egenskap av H:s förman låtit bli att avstyra användandet av hunden mot Vallo. På grund av nya uppgifter rörande polisingripandet hade dåvarande överåklagaren Folke Ljungwall i oktober 1996 beslutat att återuppta förundersökningen. Centrala frågor både då och tidigare var vad den direkta orsaken var till Osmo Vallos död och om det fanns ett samband mellan dödsorsaken och yttre våld, framför allt den trampning mot Osmo Vallos rygg som vittnen berättat om. Den återupptagna förundersökningen lades ned den 23 maj 1997 sedan Ljungwall funnit att brott inte kunde styrkas i vidare omfattning än som framgått av beslutet om åtal.

Professorn i rättsmedicin Jovan Rajs lämnade därefter i TV-programmet *Striptease* uppgifter som rörde frågan om Osmo Vallo var vid liv när han trampades på ryggen. Han uppgav bl.a. att revbensbroten med hänsyn till blödningarna mellan revbenen syntes vara av vital karaktär, d.v.s. ha upp-

kommit när Osmo Vallo hade pågående cirkulation och var vid liv, och att våldet inte kunde utelämnas som en förklaring till varför Osmo Vallo dött. Vid ett telefonsamtal utvecklade han sina synpunkter och grunden för dessa. Han uppgav också att en rekonstruktion borde göras och att en ny obduktion kunde bli nödvändig. De slutsatser som Jovan Rajs drog av det material som han då hade tagit del av hade inte tidigare förekommit i utredningen.

Jovan Rajs uppgifter hade betydelse dels för frågan om Osmo Vallo utsatts för våld i tiden innan han avled och dels för om döden orsakats av trampet eller trampet på något avgörande sätt hade bidragit till att Osmo Vallo dog. På grund av de uppgifter som Jovan Rajs lämnat fanns det misstankar inte bara om att Osmo Vallo levde när han trampades och orsakats skador av trampet utan också att trampet varit den avgörande orsaken till att Osmo Vallo avlidit. Vid bedömningen vägdes givetvis in att Jovan Rajs är en person med synnerligen stor sakkunskap och erfarenhet i rättsmedicinska frågor.

Underlaget vid tiden för beslutet att återuppta förundersökningen var enligt min mening sådant att det fanns anledning att anta att en utredning kunde leda fram till att en brottslig handling som inte omfattades av den tidigare domens rättskraft kunde styrkas. I det sammanhanget var naturligtvis frågan om dödsorsaken och därmed sammanhängande uppsåtsfrågor av betydelse. Som jag framhållit i mitt beslut den 30 mars 2000 torde visserligen inte enbart den omständigheten att åklagaren i ett nytt åtal gör gällande ett annat subjektivt rekvisit innebära att det blir fråga om en ny gärning i den mening som avses i 30 kap. 9 § rättegångsbalken. Däremot är inte jag beredd att utan vidare utsträcka rättskraften så långt att en lagakraftvunnen dom för vållande till kroppsskada genom insättandet av polishunden skulle utesluta ett nytt åtal rörande uppsåtligt dödande genom annat våld. Även denna möjlighet hade jag att beakta.

Som jag redan berört finns det också ett nära samband mellan reglerna om rättskraft och bestämmelserna i 58 kap. 3 § rättegångsbalken om resning till men för den tilltalade. Enligt min mening fanns det mot bakgrund av de uppgifter som Jovan Rajs lämnat skäl som talade för att det under en fortsatt utredning kunde komma fram sådana uppgifter som skulle kunna läggas till grund för en begäran om resning.

Jag vill här infoga den rätt självklara synpunkten att syftet med utredningen – här liksom i andra fall – var att få fram ett så fullgott beslutsunderlag som möjligt. Som jag berört tidigare är bedömningen av rättskraftsfrågor ofta vansklig. Enligt min mening torde ett slutligt ställningstagande kunna göras först när det samlade utredningsresultatet föreligger.

Rättegångsbalkens allmänna regler om förutsättningarna för att inleda en förundersökning är inte tillämpliga på utredningsåtgärder som vidtas efter en lagakraftvunnen dom. En lagakraftvägande dom kan dock inte anses utgöra hinder mot ett beslut om att återuppta en brottsutredning under förutsättning att det finns skäl för detta (jfr JO:s beslut den 22 september 1999 i ärende 4267-1997). Som jag nyss redovisat ansåg jag att det fanns goda grunder för att återuppta utredningen. Att en utredning av den omfattning det här var fråga om måste ske inom ramen för en förundersökning torde vara självklart (jfr bl.a. det angivna JO-beslutet).

Grunden för att överpröva Ingemar Ervikens beslut

Rättegångsförfarandet är uppbyggt så att det under förundersökning och rättegång inför domstol är en åklagare och inte den åklagarmyndighet där han är anställd som företrädare det allmänna (jfr Fitger, Rättegångsbalken 1, s. 7:3). Det innebär att den enskilde åklagaren i utövandet av åklagaruppgiften i princip intar en självständig ställning. En åklagare på samma nivå kan inte ändra en annan åklagares beslut. Inte heller en högre åklagare kan ge anvisningar som binder en lägre åklagare i ett enskilt mål. Däremot kan enligt 7 kap. 5 § rättegångsbalken riksåklagaren och statsåklagare ta över en uppgift som an-

nars åligger en lägre åklagare. Denna bestämmelse ger riksåklagaren möjlighet att ompröva alla beslut i judiciellt hänseende som fattats av åklagare på distrikts- eller statsåklagarnivå. Motsvarande befogenheter har statsåklagare i förhållande till dem underställda distriktsåklagare. Denna bestämmelse tillsammans med 7 kap. 2 § rättegångsbalken, enligt vilken riksåklagaren är högste åklagare och har ansvaret för och ledningen av åklagarväsendet, utgör grunden för överprövningsförfarandet.

Jag vill inskjuta att det inte finns några andra författningsbestämmelser än de nu angivna som reglerar överprövningsförfarandet. Tillämpningen bygger i huvudsak på uttalanden som gjordes i samband med budgetpropositionen 1984/85 (se prop. 1984/85:100, bil. 4 s. 69 f. och bet. JuU 1984/85:30 s. 3 f.). Av vad som anförs där framgår att överprövningsförfarandet är avsett att utnyttjas inom tämligen vida ramar. Jag vill också i detta sammanhang framhålla att det för mig är en främmande tanke att jag som rikets högste åklagare av formella skäl skulle vara förhindrad att granska beslut av åklagare som är underställda mig.

Av principen att den enskilde åklagaren fattar sina beslut i judiciella frågor i egenskap av allmän åklagare och inte som företrädare för en viss myndighet följer att en överprövning kan göras oberoende av om den beslutsfattande åklagaren och den överprövande åklagaren är anställda vid en och samma åklagarmyndighet. Så har t.ex. överåklagarna vid storstadsmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö alltid kunnat överpröva beslut av åklagare vid samma myndighet.

Ingemar Erviken var överåklagare vid Regionåklagarmyndigheten i Umeå. I samband med åklagarväsendets omorganisation den 1 juli 1996 upphörde denna myndighet. Från och med den 1 juli samma år var Ingemar Erviken anställd hos Riksåklagaren och stod till Riksåklagarens förfogande enligt 5 § första stycket åklagarförordningen (1996:205). Regeringen beslutade den 11 december 1997 att förflytta Ingemar Erviken till en anställning med fullmakt hos Riksåklagaren.

Under den tid Ingemar Erviken stod till Riksåklagarens förfogande fullgjorde han fram till den 1 juli 1997 arbetsuppgifter vid Rikskriminalpolisen. Hans huvudsakliga arbetsuppgifter därefter bestod i att utföra förundersökningar som gällde misstanke mot åklagare och domare för brott i utövningen av tjänsten. I sådana fall är det Riksåklagaren som beslutar om förundersökning skall inledas eller inte (se 7 kap. 4 § rättegångsbalken och Riksåklagarens föreskrifter om handläggningen av anmälningar mot åklagare och domare m.fl., RÅFS 1996:1). Ingemar Erviken hade också förordnande att fullgöra åklagaruppgiften i andra mål, bl.a. i ett mål vid Åklagarmyndigheten i Västerås som gällde misstankar om tagande av muta, och att handlägga överprövningsärenden från samma myndighet.

Som framgått av det tidigare anförda var överåklagaren Folke Ljungwall den som från början var åklagare i målet mot H. och S. Folke Ljungwall beslutade som redan nämnts i oktober 1996 – efter tingsrättens dom – att återuppta förundersökningen på grund av nya uppgifter. Förundersökningen lades ned genom Ljungwalls beslut den 23 maj 1997.

Jag har i det föregående redovisat skälen till mitt ställningstagande den 14 november 1997 att återuppta förundersökningen. Som framgått av det där anförda grundades beslutet på att utredningsläget genom Jovan Rajs uppgifter var ett annat än tidigare.

Uppdraget att genomföra den återupptagna utredningen hade i och för sig kunnat lämnas till Folke Ljungwall. Eftersom ärendet var inflammerat och tidigare vid flera tillfällen varit föremål för Folke Ljungwalls bedömning, valdes att lägga uppgiften på en annan åklagare på samma nivå och med samma höga kompetens. Uppdraget till Ingemar Erviken kom att utformas så att han skulle genomföra den nya utredningen. Av formuleringen framgick inte klart att hela åklagaruppgiften överlämnades till honom, d.v.s. att han

också skulle fatta beslut i åtalsfrågan. Därför förtydligades uppdraget med ett beslut den 21 april 1999 att han också skulle fatta beslut i ärendet.

Som jag redan varit inne på omfattade den återupptagna utredningen nya uppgifter som kommit fram efter Folke Ljungwalls beslut den 23 maj 1997. Det finns därför inte heller grund för att uppfatta uppdraget till Ingemar Erviken som en överprövning av Folke Ljungwalls beslut om nedläggande av förundersökningen. Jag vill således betona att uppdraget till Ingemar Erviken inte innebär att mina beslutsbefogenheter som riksåklagare delegerades till honom i ärendet. Såvitt gäller H. var visserligen frågan om resning av hovrättsens dom en fråga för mig som riksåklagare. Om det framkom skäl för resning även rörande H., hade Ingemar Erviken att överlämna det slutliga ställningstagandet i den delen till mig.

Vad Ingemar Erviken skulle pröva var alltså sammanfattningsvis om den återupptagna förundersökningen kunde leda till att sådana uppgifter kom fram som kunde föranleda åtal för nya brott eller utgöra grund för att överväga frågan om resning. Som jag nyss berört hade han att självständigt fullgöra denna uppgift inom ramen för sin anställning som allmän åklagare.

Av det nu sagda följer att det beslut att lägga ned förundersökningen som Ingemar Erviken fattade den 4 maj 1999 principiellt sett inte skiljer sig i överprövningshänseende från andra beslut som fattas av statsåklagare. I egenkap av riksåklagare har jag – som framgått av redogörelsen för 7 kap. 5 § rättegångsbalken och överprövningsinstitutet – rätt att överpröva sådana beslut. Som jag redan angett har det därvid inte någon betydelse att Ingemar Erviken var anställd hos Riksåklagaren.

Så långt den formella sidan av saken. De sakliga skälen för överprövningen var att Ingemar Ervikens beslut att lägga ned förundersökningen blivit föremål för kritik och debatt, varvid det också gjordes gällande att han förbiset vissa frågeställningar. Olika skrivelser kom in hit med begäran om mitt ingripande. I den uppkomna situationen ansåg jag det vara min skyldighet som riksåklagare att ta upp beslutet till granskning.

I ett beslut den 29 november 2001 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Bedömning

Inledning

Detta ärende avser handläggningen hos Riksåklagaren av Osmo Vallo-ärendet efter det att domarna – en tingsrätts- respektive en hovrättsdom – mot de två polismän som hade dömts för vållande till kroppsskada i samband med ingripandet mot Osmo Vallo hade vunnit laga kraft den 4 oktober 1996 respektive den 3 september 1997. Handläggningen av ärendet kan i sina huvuddrag beskrivas på följande sätt.

Sedan professor Jovan Rajs den 16 oktober och den 13 november 1997 till Riksåklagaren lämnat viss information för att förbättra beslutsunderlaget avseende frågorna om när och på vilket sätt skadorna på Osmo Vallo uppkommit samt om orsaken till dennes död, beslutade riksåklagaren Klas Bergenstrand den 14 november 1997 (diariernr 1997/1112) att återuppta en av överåklagaren Folke Ljungwall den 23 maj 1997 nedlagd förundersökning som hade avsett vållande till annans död och misshandel. Klas Bergenstrand uttalade vidare i beslutet att han senare skulle ta ställning till frågan huruvida förundersökning skulle inledas i fråga om påstått tjänstefel. Han uppdrog åt överåklagaren Ingemar Erviken, som var anställd hos Riksåklagaren, att genomföra den nya utredningen.

Med anledning av Klas Bergenstrands beslut genomförde Ingemar Erviken en omfattande utredning. Under denna hölls förnyade förhör med ett antal vittnen samt några förhör med tidigare inte hörda personer. Härutöver förrätade Jovan Rajs och överläkaren Jan Lindberg den 19 februari 1998 en ny utvidgad rättsmedicinsk obduktion. Resultatet av denna redovisades i ett utlåtande den 14 maj 1998 som kom in till Riksåklagaren den 22 maj 1998. Vidare inkom yttranden och utlåtanden från ett antal rättsläkare och andra medicinskt sakkunniga. Också Socialstyrelsens rättsliga råd avgav ett utlåtande. Vid sin bedömning av det föreliggande materialet fann Ingemar Erviken att varken brottet vållande till annans död eller misshandelsbrott kunde styrkas. Sedan han den 21 april 1999 av biträdande riksåklagaren Solveig Riberdahl hade fått i uppdrag att besluta i ärendet, beslutade han därför den 4 maj 1999 att lägga ned förundersökningen. I beslutet lämnades en utförlig redogörelse för vad som hade kommit fram vid utredningen och för skälen för åtgärden att lägga ned förundersökningen.

Den 10 juni 1999 beslutade Klas Bergenstrand på eget initiativ att ta upp Ingemar Ervikens beslut till överprövning (diariern 1999/0884). Av Justitiekanslerns beslut den 21 juni 2000 i ärendet 2491-98-21 m.fl. framgår – utöver vad som upplyses i riksåklagarens beslut i ärendet – att det i samband med denna utredning lämnades ett uppdrag om viss rättsmedicinsk undersökning, vars resultat redovisades i ett utlåtande den 15 januari 2000.

I sitt beslut den 30 mars 2000 i överprövningsärendet konstaterade Klas Bergenstrand att bestämmelsen i 30 kap. 9 § rättegångsbalken (RB) om brottmålsdomars rättskraft utgjorde hinder mot att väcka ett nytt åtal mot polismännen rörande misshandel och att det sagda torde vara tillämpligt även på andra brottsliga gärningar som kunde aktualiseras vid polismännens ingripande mot Osmo Vallo, t.ex. annan otillåten våldsutövning som skulle kunna utgöra vållande till annans död eller underlåtenhet att vidta tillräckliga återupplivningsåtgärder. I beslutet uttalades vidare att det inte fanns några förutsättningar för resning. Klas Bergenstrand beslutade därför att inte återuppta den av Ingemar Erviken nedlagda förundersökningen. Frågorna om de tidigare domarnas rättskraft och om resning hade dessförinnan inte berörts i något av de beslut som hade fattats under handläggningen hos Riksåklagaren.

Det kan vidare nämnas att av Osmo Vallos mor gjorda resningsansökningar avseende domarna mot de två polismännen avslogs av Högsta domstolen den 12 mars 2001 (Ö 73-01) och av Hovrätten för Västra Sverige den 29 maj 2001 (Ö 1058-01). Till stöd för ansökningarna hade åberopats en granskningsrapport den 11 januari 2000 av medicine doktorn Gunilla Bring, som hade förekommit också i Riksåklagarens överprövningsärende.

Den handläggning hos Riksåklagaren som har redovisats i det föregående ger anledning till ett antal frågor. Den viktigaste av dessa är vilken betydelse som tillmättes de tidigare domarnas rättskraft vid övervägandena inför beslutet den 14 november 1997 om återupptagande av förundersökningen. En annan fråga som behandlas i detta ärende gäller de rättsliga möjligheterna för riksåklagaren att med stöd av bestämmelserna i 7 kap. 5 § RB överpröva ett beslut som har fattats av en hos Riksåklagaren anställd befattningshavare.

Återupptagandet av förundersökningen

Sedan tiden för överklagande av en dom har gått ut utan att det har förts talan mot domen, vinner den laga kraft eller rättskraft. Detta innebär att det i princip inte längre är möjligt att få till stånd någon ändring av domen. Principen om domars orubblighet är av grundläggande betydelse för rättsordningens stabilitet. Den är en förutsättning för att myndigheter och enskilda skall kunna lägga ett domstolsavgörande till grund för sitt fortsatta handlande. Reglerna om brottmålsdomars rättskraft har motiverats också av hänsynen till medborgarnas personliga trygghet. Den som har fått en fråga om ansvar för en viss gärning prövad genom en lagakraftvunnen dom skall inte behöva leva under hotet av att saken när som helst kan tas upp till förnyad prövning (Ekelöf, Rättegång III, 6:e uppl., s. 154 f.).

När Klas Bergenstrand den 14 november 1997 beslutade att återuppta förundersökningen mot de två polismännen avseende vållande till annans död och misshandel, hade som tidigare nämnts domarna avseende vållande till kroppsskada vunnit laga kraft. Förutsättningarna för en fortsatt brottsutredning avseende det händelseförlopp som hade behandlats i dessa domar kom därmed att bli beroende av räckvidden av domarnas rättskraft.

Bestämmelsen om brottmålsdomars rättskraft återfinns i 30 kap. 9 § första stycket RB. Sedan tiden för talan mot en sådan dom har gått ut, får enligt detta lagrum frågan om ansvar för en gärning som prövats genom domen inte tas upp på nytt. Omprövning av ett lagakraftvunnet avgörande kan komma till stånd endast efter resning, återställande av försutten tid eller klagan över domvilla enligt vad som närmare föreskrivs i 58 och 59 kap. RB.

Med uttrycket gärning i 30 kap. 9 § första stycket RB avses inte bara det eller de brott som uttryckligen anges i domen utan också sådana nya brott som framstår som ett annat sätt att rättsligt kvalificera det handlande från den tilltalades sida som får anses ha omfattats av domstolens prövning. Domens rättskraft omfattar således också sådana brott. Ekelöf (a.a., s. 161 f.) nämner som exempel på detta att en dom avseende egenmäktigt förfarande utgör processhinder i fråga om ett nytt åtal avseende stöld av samma egendom. Som ytterligare ett exempel anförs att det, sedan någon har fällts till ansvar för enkel stöld, framkommer att stölden förövats genom inbrott och därför skulle rubriceras som grov. Här kan vidare nämnas rättsfallet NJA 1987 s. 61, där en stämningsansökan avseende ansvar för grov misshandel avvisades i ett fall då den tilltalade tidigare hade dömts för misshandel på grund av annat våld mot samme målsägande under de i ansöknings i övrigt angivna förhållandena. Som skäl för sitt beslut anförde Högsta domstolen att det nya åtalet, oaktat det avsåg en betydligt svårare misshandel än som tidigare påståtts, i allt väsentligt avsåg samma händelseförlopp och därmed samma gärning som tidigare hade prövats (jfr Ekelöf a.a. s. 166 not 279).

Som tidigare nämnts är principen om lagakraftvunna domars orubblighet inte undantagslös. En omprövning av en sådan dom kan komma till stånd bl.a. efter resning. Bestämmelserna om resning finns i 58 kap. RB. Om det föreligger någon av de särskilda omständigheter som anges i kapitlet, kan resning beviljas i ett mål vid allmän domstol. Om resning beviljas, skall den domstol

som beslutar i resningsfrågan förordna att målet åter skall tas upp vid den domstol som sist dömt i målet eller – i vissa undantagssituationer – omedelbart ändra domen (7 § första stycket). Ansökan om resning skall göras hos hovrätten om domen har meddelats av tingsrätt och annars hos Högsta domstolen (4 § första stycket).

Resning till men för en tilltalad får beviljas bl.a. om det för brottet är föreskrivet fängelse i mer än ett år samt det åberopas någon omständighet eller bevis, som inte tidigare har förebringats, och dess förebringande sannolikt skulle ha lett till att den tilltalade dömts för brottet eller till att detta hänförts under en väsentligt strängare straffbestämmelse än den som tillämpats. En ytterligare förutsättning är att parten gör sannolikt att han inte vid den rätt som meddelat domen eller genom fullföljd från denna kunnat åberopa omständigheten eller beviset eller han annars haft giltig ursäkt att inte göra det (3 §). Ansökan om resning i brottmål till men för den tilltalade skall göras inom ett år från det att sökanden fick kännedom om det förhållande som ansökningen grundas på (4 § andra stycket).

Bestämmelserna om resning i brottmål grundas på uppfattningen att en tilltalad skall behöva bli underkastad ny rättegång om en avgjord sak endast då starka samhälleliga skäl gör sig gällande (se NJA II 1940 s. 159). Av detta skäl har strängare förutsättningar ställts upp för resning till den tilltalades nackdel än för resning till den tilltalades fördel. Högsta domstolen har i det tidigare nämnda beslutet med anledning av Osmo Vallos mors resningsansökan framhållit att detta restriktiva synsätt bör återspeglas när bestämmelserna tillämpas. Högsta domstolen har i ett annat sammanhang uttalat att det torde förhålla sig så att det krävs ett mera avgörande nytt material för en ny rättegång mot den som har frikänts än för att ge möjlighet att i efterhand fria någon från en fällande dom (NJA 1998 s. 321).

Av principen att en domstols lagakraftvunna avgörande är orubbligt följer att den förundersökning som har föregått lagföringen är definitivt avslutad. De regler som finns i rättegångsbalken om komplettering av förundersökningen efter åtals väckande eller efter föreläggande av rätten i ett pågående mål är inte tillämpliga i en sådan situation, och några motsvarande regler finns inte i 58 kap. RB.

Det nu sagda innebär inte att en lagakraftvunnen dom utgör ett absolut hinder mot att åklagaren beslutar att återuppta en förundersökning. Som jag tidigare har framhållit (JO 2000/2001 s. 69, särskilt s. 74) måste det emellertid krävas mycket starka skäl för att man skall vidta utredningsåtgärder som syftar till att angripa en lagakraftvägande dom. Några regler som tar sikte på denna situation finns som nyss nämnts inte. Av rättssäkerhetsskäl måste emellertid utredningsåtgärder av nu nämnt slag i princip vidtas inom ramen för en återupptagen förundersökning. I de undantagsfall där det kan anses befogat att vidta utredningsåtgärder i syfte att angripa en lagakraftvunnen brottmålsdom gäller, på samma sätt som i fråga om andra förundersökningar, dels att en förundersökning bör bedrivas på sådant sätt att ingen onödigt utsätts för misstanke eller får vidkännas kostnad eller olägenhet, dels att en förundersökning skall bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger och att

den skall läggas ned om det inte längre finns anledning att fullfölja den (23 kap. 4 § andra stycket RB).

Det är således av avgörande betydelse såväl för frågan om förundersökning över huvud taget skall inledas som för frågan hur förundersökningen i förekommande fall skall inriktas, om de nya brott som är aktuella omfattas av en lagakraftvunnen doms rättskraft eller ej. Den praktiska innebörden av de regler som här har redovisats kan beskrivas på följande sätt.

Om en åklagare överväger att aktualisera frågan om ansvar för ett brott som visserligen inte uttryckligen avses med en lagakraftvunnen dom men som på något sätt har anknytning till det händelseförlopp som avses med denna, har han att först och främst ta ställning till om också detta brott omfattas av domens rättskraft. Om han kommer fram till att så inte är fallet, skall han i enlighet med vad som allmänt gäller inleda förundersökning avseende brottet (23 kap. 1 § första stycket RB).

Om han däremot gör den bedömningen att det nya brottet omfattas av domens rättskraft, är hans möjligheter att gå vidare i saken synnerligen begränsade. För att han skall kunna väcka talan för det nya brottet måste resning beviljas. För detta krävs, som nyss har nämnts, först och främst att det för brottet är föreskrivet fängelse i mer än ett år. Åklagaren måste vidare kunna åberopa en ny omständighet eller ny bevisning som, om den hade förebringats i den tidigare rättegången, sannolikt skulle ha lett till att den tilltalade hade dömts för brottet eller att detta hade hänförts under en väsentligt strängare straffbestämmelse än den som tillämpats. Detta är emellertid inte tillräckligt. Åklagaren måste också kunna göra sannolikt att han inte kunnat åberopa omständigheten eller beviset vid den rätt som meddelat domen eller genom fullföljd mot den eller att han annars haft giltig ursäkt för sin underlåtenhet. Han får inte heller ha känt till det förhållande som resningsansökningen grundas på mer än ett år.

Av principen om domars orubblighet följer att åklagaren har befogad anledning att vidta utredningsåtgärder i syfte att angripa en lagakraftvunnen dom endast om han har fått kännedom om tidigare inte kända förhållanden som har sådan tyngd att det – trots den stora restriktivitet som gäller i fråga om beviljande av resning till men för den tilltalade – finns skäl att aktualisera resningsfrågan. Det är således inte förenligt med denna princip att inleda en utredning avseende ett brott som omfattas av en tidigare doms rättskraft för att undersöka om det går att finna några nya omständigheter eller bevis som skulle kunna läggas till grund för en resningsansökan.

En annan sak är att polis och åklagare självfallet har full frihet att, efter en dom genom vilken den tilltalade helt frikänts, återuppta förundersökningen i syfte att förutsättningslöst fortsätta sökandet efter gärningsmannen. Det kan inte uteslutas att det vid en sådan utredning framkommer nya omständigheter som är till nackdel för den person som redan fått sin sak prövad genom den lagakraftvägande domen. Dessa omständigheter måste då bedömas med utgångspunkt i reglerna om resning till men för den tilltalade (jfr NJA 1998 s. 321).

Av utredningen framgår att Klas Bergenstrand gjorde överväganden i rättskrafts- och resningsfrågorna av det slag som nu har nämnts först i beslutet

den 30 mars 2000. En förundersökning avseende det händelseförlopp som avsågs med de lagakraftvunna domarna hade då bedrivits under ett och ett halvt års tid, och därefter hade ansvarsfrågan till följd av Klas Bergenstrands beslut att ta upp Ingemar Ervikens beslut till överprövning hållits öppen i ytterligare tio månader.

I sitt beslut den 30 mars 2000 kom Klas Bergenstrand, som tidigare nämnts, fram till slutsatsen att bestämmelsen i 30 kap. 9 § första stycket RB om brottmålsdomars rättskraft utgjorde hinder mot att väcka ett nytt åtal mot polismännen rörande misshandel och att detsamma torde gälla även andra brottsliga gärningar som kunde aktualiseras vid polismännens ingripande mot Osmo Vallo, t.ex. annan otillåten våldsutövning som skulle kunna utgöra vållande till annans död eller underlåtenhet att vidta tillräckliga återupplivningsåtgärder.

Jag har inte någon annan uppfattning än Klas Bergenstrand i fråga om räckvidden av bestämmelsen i 30 kap. 9 § första stycket RB i det här aktuella fallet. Det kan tilläggas att Högsta domstolen i sitt beslut med anledning av att Osmo Vallos mors ansökan om resning beträffande hovrättens dom ansåg att vad som hade åberopats i ansökningen om att Osmo Vallo vid omhändertagandet blivit föremål för ett våld som orsakat hans död omfattades av domens rättskraft. Hovrätten för Västra Sverige anslöt sig sedan till Högsta domstolens överväganden i sitt beslut i frågan om resning beträffande tingsrättens dom.

Som ett skäl till att han inte redan i samband med sina överväganden inför beslutet den 14 november 1997 bedömde att rättskraftsreglerna gjorde det omöjligt att få en ny rättslig prövning till stånd, har Klas Bergenstrand i sitt yttrande till JO anfört att rättskraftsfrågan ofta är svår att avgöra bl.a. av det skälet att lagtexten ger en mycket begränsad vägledning för bedömningen av identiteten mellan den tidigare prövade gärningen och den nya. Han har vidare anfört att rättsutvecklingen gått i riktning mot en ökad omfattning av rättskraften och att denna i allt större utsträckning ansetts vara ett hinder för att väcka nytt åtal samt att rättskraftsproblematiken är en mycket omdiskuterad fråga inom straffprocessrätten.

Det är i och för sig riktigt att lagtexten ensam inte ger någon ledning vid bedömningen av om en viss gärning är att anse som identisk med en annan i den bemärkelse som åsyftas i 30 kap. 9 § första stycket RB. Av det förhållandet att rättskraftsfrågorna ägnats stor uppmärksamhet inom straffprocessrätten följer emellertid att den som vill söka ledning på området har tillgång såväl till en förhållandevis omfattande rättsvetenskaplig litteratur som till ett antal rättsfall. Det kan nämnas att det i detta material inte finns något som ger stöd för ett påstående att rättsläget i fråga om omfattningen av en brottmålsdoms rättskraft skulle ha varit ett annat i november 1997 än vad det var i mars 2000. Jag kan i detta hänseende hänvisa till det tidigare nämnda rättsfallet NJA 1987 s. 61, som i Klas Bergenstrands beslut den 30 mars 2000 åberopas till stöd för det där förda resonemanget i rättskraftsfrågan.

I yttrandet hävdas vidare att underlaget vid tiden för beslutet den 14 november 1997 var sådant att det fanns anledning att anta att en utredning kunde leda fram till att en brottslig handling som inte omfattades av den tidigare

domens rättskraft kunde styrkas. Det framgår emellertid inte vilka brottsliga handlingar som åsyftas med detta uttalande. Jag kan för egen del endast konstatera att den återupptagna förundersökningen inte avsåg några andra brott än misshandel och vållande till annans död, dvs. brott som enligt den uppfattning som kom till uttryck i beslutet den 30 mars 2000 omfattades av domarnas rättskraft. Vad som sägs i yttrandet om att Klas Bergenstrand också hade att beakta möjligheten av ett nytt åtal rörande uppsåtligt dödande genom våld avspeglas således inte på något sätt i hans beslut att återuppta förundersökningen och saknar dessutom stöd i den utredning som förelåg vid tiden för beslutet den 14 november 1997.

I Klas Bergenstrands yttrande sägs också att ett slutligt ställningstagande i en rättskraftsfråga kan göras först när det samlade utredningsresultatet föreligger. Bedömningen av räckvidden av en doms rättskraft i ett visst fall görs emellertid genom en jämförelse mellan domens innehåll och det eller de nya brott som är aktuella, i detta fall misshandel, vållande till annans död och eventuellt också tjänstefel. Någon omfattande utredning av sakförhållandena krävs självfallet inte för att man skall kunna utföra en intellektuell operation av detta slag. Jag kan i sammanhanget hänvisa till det beslut av Högsta domstolen med anledning av Osmo Vallos mors resningsansökan som har nämnts i det föregående. Som jag tidigare har framhållit skall åklagaren inte föranstalta om några egentliga brottsutredningsåtgärder förrän han har tagit ställning i rättskraftsfrågan. Det står således inte i överensstämmelse med gällande rätt att vidta åtgärder i brottsutredningssyfte i en situation där man vid en omsorgsfullt gjord bedömning redan från början kan konstatera att utredningen inte kan förväntas leda till det åsyftade resultatet.

Av det sagda följer att Klas Bergenstrand redan i samband med sina överväganden hösten 1997 i överprövningsfrågan borde ha tagit ställning till omfattningen av de lagakraftvunna domarnas rättskraft. Som jag tidigare har nämnt har jag inte någon anledning att ifrågasätta riktigheten av den bedömning i detta hänseende som sedan gjordes i beslutet den 30 mars 2000, nämligen att de nya brotten – misshandel, vållande till annans död och tjänstefel – omfattades av domarnas rättskraft. Denna bedömning borde emellertid, som nyss sagts, ha gjorts drygt två år och fyra månader tidigare. De fortsatta övervägandena i överprövningsfrågan skulle sedan ha inriktats uteslutande på att utröna om det fanns tillräckligt starka skäl att inleda en utredning med inriktning på en framställning om resning.

Det ankommer inte på mig att fastslå vad som skulle ha blivit resultatet av sådana överväganden. Det finns emellertid anledning att notera vad som uttalas i beslutet den 30 mars 2000 om att det fanns ett betydande utrymme för tvekan i vilken utsträckning det hade kommit fram nya omständigheter eller ny bevisning i den mening som avses i 58 kap. 3 § RB. I beslutet pekas i detta sammanhang på att det redan vid den första obduktionen och genom annan utredning gjordes iakttagelser som kunde tyda på att Osmo Vallo utsatts för misshandel som kunde vara att bedöma som grov samt att några nya avgörande vittnesuppgifter inte hade tillkommit. Det sägs vidare att senare tillkomna rättsmedicinska utlåtanden, inklusive Jovan Rajs och Jan Lindbergs slutsatser, i huvudsak utgjorde delvis olika värderingar på grundval av samma

material. I beslutet uttalades sedan sammanfattningsvis att det fanns övervägande skäl för bedömningen att det inte kommit fram nya bevis eller nya omständigheter i den mening som avses i 58 kap. 3 § RB.

Jag har inte anledning att ifrågasätta de här redovisade bedömningarna i resningsfrågan. Det kan i sammanhanget nämnas att ett resonemang av i huvudsak samma slag återfinns i Högsta domstolens beslut med anledning av Osmo Vallos mors resningsansökan. Utredningen ger närmast vid handen att det redan på hösten 1997 förelåg förutsättningar att föra ett liknande resonemang. Jag vill här erinra om vad som har sagts i det föregående om den mycket restriktiva hållning som svensk straffprocessrätt intar i fråga om möjligheterna till resning till men för den tilltalade. Det skulle enligt min mening knappast från strikt rättsliga utgångspunkter ha kunnat riktas någon befogad kritik mot ett ställningstagande av innebörd att de lagakraftvunna domarna utgjorde hinder mot att återuppta förundersökningen med anledning av den information som Jovan Rajs lämnade den 16 oktober och den 13 november 1997.

Det torde emellertid finnas ett visst utrymme för olika meningar beträffande vilken betydelse man i det här diskuterade hänseendet borde ha tillmätt Jovan Rajs information. Om denna hade bedömts vara av sådan art att den kunde tänkas tjäna som grund för en resningsansökan, hade detta emellertid inte kunnat leda längre än till ett beslut att återuppta förundersökningen i det enda syftet att närmare undersöka om de förhållanden som hade angetts av Jovan Rajs utgjorde sådana nya omständigheter eller bevis som kunde medföra att resning till men för de tilltalade beviljades. Som framgår av vad som har sagts i det föregående skall en förundersökning som genomförs i sådant syfte, i enlighet med vad som allmänt gäller, läggas ned så snart det inte längre finns skäl att fullfölja den. Jag vill vidare erinra om vad som sägs i Klas Bergenstrands beslut den 30 mars 2000 om att möjligheterna att återopa Jovan Rajs och Jan Lindbergs bedömningar med anledning av obduktionen den 19 februari 1998 under alla omständigheter upphörde ett år efter det att dessa hade redovisats till Riksåklagaren, dvs. under senare delen av maj 1999. Efter denna tidpunkt saknades således, hur man än betraktade dessa bedömningar, förutsättningar att utverka resning på grundval av den föreliggande utredningen.

Jag kan sammanfattningsvis konstatera att det inte har framkommit några godtagbara skäl för förfarandet att efter det att de två domarna hade vunnit laga kraft – i strid med lagstiftarens syfte med reglerna om brottmålsdomars rättskraft och resning till men för en tilltalad i brottmål – genomföra en omfattande förundersökning som varit inriktad också på annat än att få fram underlag för ett ställningstagande i resningsfrågan och att därefter under en icke obetydlig tidsperiod hålla frågan om ansvar för de dömda öppen, trots att det då borde ha stått helt klart att det inte fanns några förutsättningar för resning.

Grunden för att överpröva Ingemar Ervikens beslut

I sitt beslut den 4 maj 1999 kom Ingemar Erviken till samma resultat som Folke Ljungwall hade gjort i det överprövade beslutet, nämligen att det inte gick att styrka misshandel och vållande till annans död, och att förundersökningen därför skulle läggas ned. Sedan Klas Bergenstrand på eget initiativ hade beslutat att överpröva Ingemar Ervikens beslut, konstaterade han den 30 mars 2000 att det inte fanns någon grund för att återuppta den nedlagda förundersökningen.

Eftersom Ingemar Erviken under den aktuella tidsperioden hade sin anställning hos Riksåklagaren och inte var förordnad att tjänstgöra vid någon åklagarmyndighet, uppkommer frågan om det fanns rättsligt stöd för Klas Bergenstrands åtgärd att överpröva Ingemar Ervikens nedläggningsbeslut. Ledning i denna fråga står att finna i det regelsystem som gäller för åklagarväsendets organisation och funktionssätt. Dessa regler återfinns i 7 kap. RB, i åklagarförordningen (1996:205) och i förordningen (1989:847) med instruktion för Riksåklagaren (RÅ-instruktionen).

De i rättegångsbalken fastlagda åklagaruppgifterna ankommer inte, på det sätt som annars är vanligt inom svensk statsförvaltning, på de myndigheter som finns inom åklagarväsendet utan på de enskilda åklagarna själva. När det i rättegångsbalken talas om riksåklagaren avses således innehavaren av befattningen som riksåklagare och inte Riksåklagaren som centralmyndighet i åklagarväsendet (se t.ex. prop. 2000/01:92 s. 13 f. och Fitger, Rättegångsbalken, del 1, s. 7:3).

Det s.k. överprövningsförfarandet, som inte är närmare reglerat i författning, grundas på regeln i 7 kap. 5 § första stycket första meningen RB, att riksåklagaren och statsåklagare får överta uppgifter som tillkommer lägre åklagare. Denna regel gör det möjligt för en högre åklagare att när som helst överta handläggningen av ett enskilt ärende från en lägre åklagare. En överprövning innebär att ett beslut som har fattats av en lägre åklagare blir föremål för en granskning i materiellt hänseende av en högre åklagare. Alla åklagarbeslut inom ramen för ett straffprocessuellt förfarande kan bli föremål för överprövning. Som exempel kan nämnas beslut i åtalsfrågor och beslut att inte inleda eller att lägga ned en förundersökning. Också beslut i tvångsmedelsfrågor, t.ex. ett anhållningsbeslut, kan överprövas.

Ett övertagande av ett ärende med stöd av 7 kap. 5 § första stycket första meningen RB kan avse hela den fortsatta handläggningen eller en viss begränsad åklagaruppgift i ärendet. I det senare fallet återlämnas detta efter den högre åklagarens beslut – t.ex. av innebörd att en nedlagd förundersökning skall återupptas – till den lägre åklagarnivån. För en närmare redogörelse för överprövningsinstitutet kan hänvisas till Gunnel Lindberg i Förvaltningsrättslig tidskrift 2000 s. 49 f. (se även prop. 1984/85:100, bil. 4, s. 69 f. och prop. 2000/01:92 s. 15 f.).

Regeln i 7 kap. 5 § första stycket första meningen RB avspeglar en funktionell indelning av åklagaruppgiften i tre beslutsnivåer. Vilka dessa nivåer är framgår av 7 kap. 1 § RB. Det anges där att allmänna åklagare är 1. riksåklagaren, 2. statsåklagare och 3. distriktsåklagare. Riksåklagaren är enligt 7 kap.

2 § första stycket RB under regeringen högste åklagare och har i denna egenskap ansvaret för och ledningen av åklagarväsendet i riket. Under riksåklagaren har enligt andra stycket i samma paragraf statsåklagarna, var och en inom sitt verksamhetsområde, ansvaret för och ledningen av åklagarväsendet. Av 7 kap. 4 § RB framgår att riksåklagaren ensam är allmän åklagare i Högsta domstolen och vid hovrätt i mål om ansvar på grund av brott som i utövningen av tjänsten eller uppdraget har begåtts av domare i allmän underrätt och vissa andra befattningshavare. I övrigt fullgörs åklagaruppgiften vid underrätt och hovrätt av statsåklagare eller distriktsåklagare.

Den funktionella tredelning som nu har nämnts motsvarades tidigare av en organisatorisk indelning av åklagarväsendet i tre nivåer. På den centrala nivån fanns Riksåklagaren, på den regionala nivån – med undantag för de tre största städerna – regionåklagarmyndigheterna, var och en med en överåklagare som chef, och på den lokala nivån de lokala åklagarmyndigheterna, var och en med en chefsåklagare som chef. Genom 1996 års åklagarreform sammanfördes de två lägre nivåerna i sex åklagarmyndigheter, var och en indelad i ett antal åklagarkammare. Den funktionella indelningen i tre beslutsnivåer förändrades däremot inte genom reformen. Till kategorin statsåklagare hör i den nu gällande organisationen åklagarmyndigheternas chefer och biträdande chefer, vilka har tjänstetiteln överåklagare respektive biträdande överåklagare. Övriga allmänna åklagare vid åklagarmyndigheterna – chefsåklagare, biträdande chefsåklagare och kammaråklagare – tillhör kategorin distriktsåklagare. En överåklagare som är chef för en åklagarmyndighet kan således överta ett ärende från en chefsåklagare eller kammaråklagare vid myndigheten. En chefsåklagare kan däremot inte överpröva ett beslut av en kammaråklagare vid åklagarkammaren.

När en överåklagare övertar en uppgift exempelvis från en chefsåklagare eller en kammaråklagare genom att överpröva ett av denne fattat beslut, är detta således inte ett utflöde av hans ställning som åklagarmyndighetens chef utan något som följer av de befogenheter som tillkommer honom i hans egenskap av statsåklagare. Motsvarande synsätt gäller i fråga om riksåklagaren.

Indelningen av åklagaruppgiften i tre beslutsnivåer behålls också i den utformning som 7 kap. RB får den 1 januari 2002. Visserligen försvinner då kategorierna statsåklagare och distriktsåklagare ur regelsystemet. I stället föreskrivs emellertid i det här aktuella hänseendet att överåklagare som är myndighetschefer inom åklagarväsendet och vice överåklagare till dessa överåklagare får överta uppgifter som skall utföras av lägre åklagare (7 kap. 5 §). Alltjämt gäller således att rätten att överta uppgifter från lägre åklagare inte är något som automatiskt följer av chefsuppgiften utan att den är en särskild befogenhet som måste ha stöd i en bestämmelse i lag.

Ur åklagarförordningen och förordningen (1997:898) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten kan utläsas att alla allmänna åklagare utom riksåklagaren är verksamma vid någon av åklagarmyndigheterna. I åklagarväsendet finns ett stort antal allmänna åklagare på stats- och distriktsåklagarnivåerna. Som framgår av 7 kap. 1 § första stycket RB finns det däremot på den högsta nivån inom åklagarväsendet endast en allmän åklagare, nämligen riksåklagaren.

Hos allmänna åklagare får enligt 7 kap. 1 § andra stycket RB finnas biträdande åklagare. I 7 kap. 5 § andra stycket RB föreskrivs att biträdande åklagare, i den omfattning som bestäms i instruktion, får utföra uppgifter som tillkommer de åklagare hos vilka de är anställda. Väckande eller fullföljande av åtal i Högsta domstolen får emellertid inte beslutas av någon annan än riksåklagaren.

De biträdande åklagarna vid åklagarmyndigheterna är som regel åklagare under utbildning och har vanligtvis tjänstetiteln assistentåklagare (4 § andra stycket åklagarförordningen). Vid åklagarmyndigheterna finns det ett behov av att kunna överlämna självständiga beslutsbefogenheter till biträdande åklagare, som därvid uppträder i eget namn på samma sätt som en allmän åklagare (18 § åklagarförordningen).

Enligt 10 § första meningen RÅ-instruktionen får riksåklagaren förordna biträdande åklagare hos sig. Dessa åklagare får enligt paragrafens andra mening i den omfattning som riksåklagaren bestämmer utföra de åklagaruppgifter som riksåklagaren får utföra, med den i 7 kap. 5 § andra stycket angivna begränsningen.

Av det förhållandet att riksåklagaren är ensam allmän åklagare på den högsta åklagarnivån följer först och främst att alla andra befattningshavare hos Riksåklagaren med åklagaruppgifter, oavsett tjänstetitel och organisatorisk placering, är biträdande åklagare. Det bör i detta sammanhang framhållas att den enhet för operativ åklagarverksamhet – Riksåklagarens enhet för speciella mål (RÅ-SPM) – som enligt arbetsordningen för Riksåklagaren finns vid Riksåklagarens kansli är en enhet som ingår i Riksåklagarens organisation. Det är här således inte fråga om en sådan självständig åklagarmyndighet som den tidigare existerande Statsåklagarmyndigheten för speciella mål, som var en särskild åklagarmyndighet med hela riket som verksamhetsområde och med en överåklagare, som hade statsåklagares ställning, som chef.

Att det på den högsta åklagarnivån inte finns någon annan allmän åklagare än riksåklagaren får vidare till följd att det – i motsats till vad som gäller i fråga om de biträdande åklagarna vid åklagarmyndigheterna – inte är möjligt att överlämna till en biträdande åklagare hos Riksåklagaren att besluta i ett ärende i eget namn. Alla ärenden hos Riksåklagaren avgörs således antingen av riksåklagaren personligen eller av en biträdande åklagare på riksåklagarens vägnar och i dennes namn.

Bland de biträdande åklagarna hos Riksåklagaren intar biträdande riksåklagaren en särställning. Biträdande riksåklagaren är enligt 4 § RÅ-instruktionen riksåklagarens ställföreträdare och får, i den omfattning som riksåklagaren bestämmer, utföra de åklagaruppgifter som riksåklagaren får utföra. Denna bestämmelse anses – trots den begränsning av möjligheterna att överlåta riksåklagarens åklagaruppgifter till biträdande åklagare som anges i 7 kap. 5 § andra stycket RB – göra det möjligt för riksåklagaren att ge biträdande riksåklagaren samma behörighet att fullgöra åklagaruppgifter som riksåklagaren själv har, dvs. bl.a. att väcka och fullfölja åtal i Högsta domstolen (jfr prop. 1964:100 s. 265). De ändringar i 7 kap. RB som träder i kraft den 1 januari 2002 innebär bl.a. att frågan om biträdande (enligt den nya lydelsen vice) riksåklagarens ställning regleras direkt i rättegångsbalken.

Någon ändring i sak är härvid inte åsyftad. Den omständigheten att vice riksåklagaren i lagtexten betecknas som allmän åklagare sägs sålunda inte innebära något avsteg från principen att det på den högsta åklagarnivån skall finnas endast en allmän åklagare (prop. 2000/01:92 s. 14).

Som jag närmare har utvecklat i ett tidigare beslut (JO 2001/02 s. 120) har lagstiftarens avsikt inte varit att göra det möjligt för riksåklagaren att delegera sina i 7 kap. 4 § RB fastlagda uppgifter till någon annan biträdande åklagare än biträdande riksåklagaren. Som framgår av de förarbetsuttalanden som återges i beslutet har lagstiftaren, genom att peka ut riksåklagaren som exklusivt behörig att som allmän åklagare föra talan vid Högsta domstolen och i vissa mål vid hovrätt, velat säkerställa att dessa uppgifter handhas av en särskilt kvalificerad befattningshavare inom åklagarväsendet. I sin roll som allmän åklagare kan riksåklagaren således inte jämföras med en myndighetschef som med stöd av förvaltningsrättsliga regler kan delegera uppgiften att på myndighetens vägnar avgöra huvuddelen av dennas löpande ärenden till underordnad personal. I stället får anses gälla att ingen biträdande åklagare hos riksåklagaren – med undantag för biträdande riksåklagaren – kan ges behörighet att avgöra ett ärende i vilket beslutanderätten enligt 7 kap. 4 § rättegångsbalken skall utövas av riksåklagaren. Hit hör bl.a. ärenden avseende resning i Högsta domstolen.

I den mån en biträdande åklagare med stöd av ett bemyndigande i arbetsordning eller särskilt beslut beslutar i något annat ärende hos riksåklagaren gör han, som nyss nämnts, detta i riksåklagarens namn. Eftersom ett sådant beslut har fattats på den högsta nivån inom åklagarväsendet, skiljer det sig i rättsligt hänseende inte från ett beslut som har fattats av riksåklagaren själv. Det är exempelvis inte ovanligt att en biträdande åklagare hos Riksåklagaren fattar beslut med anledning av en framställning om överprövning i en fråga där ett beslut i saken av en distriktsåklagare – exempelvis en chefsåklagare eller en kammaråklagare – redan har överprövats av vederbörande överåklagare. Enligt gällande principer för överprövningsförfarandet avslås i dessa fall framställningen normalt på formell grund utan sakprövning (se prop. 1984/85:100 bil. 4 s. 69 f. och Riksåklagarens upphävda cirkulär RÅC I:108 om handläggningen av överprövningsärenden avsnitt 3.3). Ett sådant på delegation grundat beslut av en biträdande åklagare hos Riksåklagaren kan inte överprövas av riksåklagaren eller biträdande riksåklagaren, eftersom det inte på det sätt som förutsätts i 7 kap. 5 § första stycket RB har fattats på någon av de två lägre nivåerna inom åklagarväsendet, dvs. av en statsåklagare eller en distriktsåklagare.

Klas Bergenstrand har i sitt yttrande uttalat att det för honom är en främmande tanke att han som rikets högste åklagare av formella skäl skulle vara förhindrad att granska beslut av åklagare som är underställda honom. Jag vill med anledning härav framhålla att det självfallet står riksåklagaren fritt att exempelvis aktualisera ett tillsynsärende eller inleda förundersökning mot en hos honom tjänstgörande biträdande åklagare som har handlat på ett olämpligt eller lagstridigt sätt (jfr 3 § Riksåklagarens föreskrifter [RÅFS 1996:1] om handläggningen av anmälningar mot åklagare och domare m.fl.). Som framgår av det nyss sagda medger reglerna i rättegångsbalken däremot inte att

riksåklagaren överprövar ett beslut som en sådan åklagare har fattat i sin tjänstgöring hos honom.

Av utredningen framgår att Ingemar Erviken, sedan han i samband med 1996 års omorganisation av åklagarväsendet hade lämnat sin befattning som överåklagare vid Regionåklagarmyndigheten i Umeå, fr.o.m. den 1 juli 1996 var anställd hos Riksåklagaren, att hans fullmaktsanställning genom ett regeringsbeslut den 11 december 1997 överflyttades till Riksåklagaren samt att han genomförde utredningen i Osmo Vallo-ärendet inom ramen för sin anställning hos Riksåklagaren.

Ingemar Erviken måste mot den här angivna bakgrunden betraktas som en sådan biträdande åklagare hos Riksåklagaren som åsyftas i 7 kap. 1 § andra stycket och 5 § andra stycket RB. Att han till följd av reglerna om fullmaktsanställning hade behållit sin tjänstetitel och det särskilda anställningsskydd som ges genom en fullmakt saknar betydelse i sammanhanget. Av reglerna i 4 och 5 §§ åklagarförordningen, sammanställda med det förhållandet att det på den högsta åklagarnivån inte finns någon annan allmän åklagare än riksåklagaren, följer nämligen att endast en sådan överåklagare som är chef för en åklagarmyndighet är att betrakta som statsåklagare i rättegångsbalkens bemärkelse. Att den särskilda ställning i funktionellt hänseende som tillkommer överåklagarna endast gäller i fråga om de överåklagare som är myndighetschefer framgår än tydligare av 7 kap. 5 § RB i detta lagrumms lydelse fr.o.m. den 1 januari 2002 (jfr prop. 2000/01:92 s. 17).

Klas Bergenstrand uppger i sitt yttrande att avsikten med det uppdrag som gavs Ingemar Erviken genom beslutet den 14 november 1997 var att hela åklagaruppgiften skulle överlämnas till denne. Eftersom det emellertid inte klart framgick att också uppgiften att besluta i åtalsfrågan omfattades av uppdraget, förtydligades beslutet sedan genom Solveig Riberdahls beslut den 21 april 1999 att Ingemar Erviken skulle fatta beslut i ärendet. Undantag från Ingemar Ervikens beslutsbefogenheter gjordes enligt Klas Bergenstrand endast för resningsfrågan. Om det framkom skäl för resning beträffande hovrätens dom skulle det slutliga ställningstagandet i den delen överlämnas till riksåklagaren. Jag finner inte anledning att ifrågasätta riktigheten av detta påstående, även om den nu nämnda begränsningen av Ingemar Ervikens uppdrag inte på något sätt framgår vare sig av beslutet den 14 november 1997, av Solveig Riberdahls beslut eller av Ingemar Ervikens nedläggningsbeslut.

Som framgår av det nyss sagda innebär den omständigheten att riksåklagaren uppdrar åt en hos honom tjänstgörande biträdande åklagare att handlägga och besluta i ett där anhängigt ärende inte att ärendet flyttas ned till en lägre nivå inom åklagarväsendet på det sätt som blir fallet om ärendet i stället överlämnas till en åklagare vid någon av åklagarmyndigheterna, t.ex. en överåklagare som är myndighetschef. Riksåklagaren har således hela tiden kvar det yttersta ansvaret för ärendet. Av Riksåklagarens diarium framgår också att Ingemar Ervikens utredning ägde rum inom ramen för Riksåklagarens ärende 1997/1112.

Saken hade varit en annan om det hade överlämnats till Ingemar Erviken att på eget ansvar och i eget namn handlägga ärendet exempelvis med stöd av ett förordnande att vid åklagarmyndigheten i Västerås fullgöra på överåklaga-

ren ankommande uppgifter. Det hade i så fall med fog kunnat hävdas att han vid handläggningen av ärendet hade haft en sådan ställning som statsåklagare som åsyftas i 7 kap. 1 § RB och att hans beslut därför skulle kunna överprövas av riksåklagaren. Det hade emellertid inte heller med en sådan lösning varit möjligt att överlämna till honom att besluta i resningsfrågan avseende hovrättsdomen, eftersom, i enlighet med vad som tidigare sagts, beslut i sådana frågor inte får fattas av någon annan än riksåklagaren eller biträdande riksåklagaren.

Eftersom Ingemar Ervikens nedläggningsbeslut den 4 maj 1999 således i rättsligt hänseende var att jämställa med ett beslut fattat av riksåklagaren personligen, saknade Klas Bergenstrands beslut den 10 juni samma år att ta upp Ingemar Ervikens beslut till överprövning stöd i lag.

Frågan är då om det hade varit möjligt för Klas Bergenstrand att ompröva Ingemar Ervikens beslut på någon annan rättslig grund än reglerna i 7 kap. 5 § RB om högre åklagares rätt att överta lägre åklagares uppgifter. Det bör då först nämnas att reglerna om omprövning i 27 § förvaltningslagen (1986:223) inte är tillämpliga i åklagarväsendets brottsbekämpande verksamhet (se 32 § nämnda lag). Ett åklagarbeslut anses visserligen enligt etablerad praxis kunna omprövas också av den åklagare som har fattat det ursprungliga beslutet eller av någon annan åklagare på samma nivå. Hänsynen till inblandade parter och till stabiliteten i rättslivet kräver emellertid att ett beslut får omprövas på detta sätt, endast om det har tillkommit nya omständigheter (se Gunnel Lindberg a.a. s. 52 f., prop. 1984/85:100, bil. 4, s. 69 f. och Fitger, Rättegångsbalken del. 1 s. 7:15). En sådan omständighet kan vara att nya fakta, t.ex. ny skriftlig bevisning eller uppgifter från ett tidigare okänt vittne, kommer i dagen.

Att beslutsfattaren själv eller en med denne sidoordnad åklagare efter en förnyad rättslig analys kommer till en annan ståndpunkt än den som har lagts till grund för det tidigare beslutet anses däremot inte utgöra en sådan ny omständighet som kan läggas till grund för omprövning av det tidigare beslutet. Detta kan i ett sådant fall inte ändras annat än inom ramen för ett överprövningsförfarande. Undantag härifrån görs endast beträffande fall där det är uppenbart att det tidigare beslutet helt saknar lagstöd och att ett vidhållande av detta skulle kunna medföra disciplin- eller straffansvar för åklagaren i fråga.

Klas Bergenstrand har i sitt yttrande som enda skäl för sitt beslut att ta upp Ingemar Ervikens nedläggningsbeslut till förnyad prövning anfört att detta hade blivit föremål för kritik och debatt, varvid det också hade gjorts gällande att Ingemar Erviken hade förbisett vissa frågeställningar. Som framgår av det nyss sagda är de av Klas Bergenstrand anförda skälen inte sådana att de enligt gällande praxis kunde motivera en omprövning av nedläggningsbeslutet. Det finns inte heller i övrigt någonting i utredningen som tyder på att det mellan tidpunkten för Ingemar Ervikens nedläggningsbeslut och Klas Bergenstrands beslut att ta upp saken till förnyad prövning hade framkommit några nya sakomständigheter som hade kunnat läggas till grund för en omprövning av det tidigare beslutet. Tvärtom framgår det av beslutet den 30 mars 2000 att några sådana omständigheter inte förelåg.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att det efter Ingemar Ervikens nedläggningsbeslut inte fanns något rättsligt stöd för att på grundval av föreliggande material få till stånd ett ytterligare beslut i ärendet hos Riksåklagaren.

Det finns anledning att ägna någon uppmärksamhet också åt en annan aspekt på beslutet att uppdra åt Ingemar Erviken att besluta i ärendet. Klas Bergenstrand har i sitt yttrande uppgett att det uppdrag som han genom beslutet den 14 november 1997 gav Ingemar Erviken innebar att denne skulle undersöka dels om det fanns grund för att väcka ett nytt åtal med anledning av ingripandet mot Osmo Vallo, dels om det fanns förutsättningar att ansöka om resning avseende de två lagakraftvunna domarna. Som framgår av vad som har sagts i det föregående var Klas Bergenstrands uppdrag till Ingemar Erviken emellertid avgränsat på sådant sätt att det i själva verket avsåg endast sådana frågor som omfattades av de tidigare domarnas rättskraft. I sak framstår således Ingemar Ervikens beslut att lägga ned förundersökningen i sin helhet som ett beslut att inte gå vidare i resningsfrågan.

Som har nämnts i det föregående tillhör uppgiften att besluta i frågor om resning vid Högsta domstolen de på riksåklagaren ankommande arbetsuppgifter som inte kan delegeras till någon annan biträdande åklagare hos honom än biträdande riksåklagaren. Klas Bergenstrand synes vara av den uppfattningen att denna exklusiva behörighet endast omfattar beslut att göra framställningar om resning, medan det däremot skulle vara möjligt att delegera uppgiften att i ett ärende om ifrågasatt resning besluta att en sådan framställning inte skall göras. Jag kan inte dela denna uppfattning. Av det synsätt som präglar rättegångsbalken följer att prövningen av frågan om det skall göras en framställning om resning hos Högsta domstolen eller inte måste ses som en odelbar helhet (jfr JO 2001/02 s. 120).

Enligt min mening har således endast en befattningshavare, som är behörig att fatta beslut att göra en framställning om resning, behörighet att med anledning av en väckt fråga om resning besluta att en sådan framställning inte skall göras. Det var därför inte rättsligen möjligt för riksåklagaren eller biträdande riksåklagaren att uppdra åt Ingemar Erviken att besluta i ärendet i den mån detta innefattade någon form av ställningstagande i resningsfrågan avseende hovrättsdomen.

Jag vill emellertid inte utesluta möjligheten av att Solveig Riberdahls beslut den 21 april 1999 innefattade ett tyst ställningstagande i resningsfrågan av innebörd att någon framställning om resning inte skulle göras. Som framgår av det föregående förefaller nämligen rättskrafts- och resningsfrågorna på något sätt ha varit aktuella under ärendets hela handläggning hos Riksåklagaren, trots att dessa frågor inte på något sätt berörs i de olika beslut som fattats i ärendet före beslutet den 30 mars 2000. Eftersom jag inte har funnit anledning att särskilt utreda den nu nämnda frågan, avstår jag från att göra några ytterligare uttalanden i den.

Sammanfattning och avslutande anmärkningar

Detta ärende avser handläggningen hos Riksåklagaren av Osmo Vallo-ärendet efter det att de domar genom vilka två polismän hade fällts till ansvar för sitt handlande i samband med ingripandet mot Osmo Vallo hade vunnit laga kraft.

Principen om domars orubblighet, som den kommer till uttryck i svensk straffprocessrätt, innebär att det endast i fall av utpräglad undantagskaraktär är möjligt att få till stånd en ändring av en domstols dom efter det att tidsfristen för att överklaga den har löpt ut och domen således har vunnit laga kraft eller rättskraft. Denna princip är en förutsättning för att myndigheter och enskilda skall kunna lägga ett domstolsavgörande till grund för sitt fortsatta handlande, och den är därmed av grundläggande betydelse för rättsordningens stabilitet och för allmänhetens tillit till samhällets rättskipande verksamhet.

Principen om domars orubblighet är av särskilt stor betydelse för den enskildes rättssäkerhet i de fall där det uppkommer en fråga om att utkräva straffansvar med anledning av ett skeende som redan har prövats av domstol genom en lagakraftvunnen dom. Ett typfall är att det har kommit fram ny bevisning mot en person som helt frikänts genom domen. En därmed besläktad situation är att det görs gällande att den tilltalade har gjort sig skyldig till något annat brott med anknytning till det aktuella händelseförloppet än det eller de brott som uttryckligen behandlats i domen.

Styrkan av skyddet för den enskilde mot att i ett fall av senast nämnt slag bli föremål för ett nytt åtal bestäms dels av vad som skall anses ha varit omfattat av domstolens prövning, dels av i vilken utsträckning lagstiftaren har gjort det möjligt att angripa en lagakraftvunnen dom med hjälp av ett extraordinärt förfarande.

I det första av dessa hänseenden intar svensk rätt den ståndpunkten att den prövning som har gjorts genom den tidigare domen skall anses omfatta inte bara det eller de brott som uttryckligen anges i den, utan också andra brott, som har en tillräckligt nära anknytning till det händelseförlopp som varit aktuellt i målet för att kunna betraktas som identiska med den gärning som har bedömts i detta. Den lagakraftvunna domen utgör således hinder mot ett nytt åtal för sådana brott.

Allmänt gäller att gärningsbegreppet av hänsyn till den tilltalades rättssäkerhet har getts en vidsträckt tolkning i doktrin och rättspraxis. I rättspraxis har exempelvis en misshandelsdom befunnits utgöra hinder mot ett nytt åtal mot den tilltalade avseende annat, betydligt grövre våld, som utövats inom ramen för det händelseförlopp som varit aktuellt i målet.

Möjligheterna att genom resning till men för den tilltalade angripa en lagakraftvunnen dom är synnerligen begränsade. Härav följer att det krävs mycket starka skäl för att en åklagare skall få vidta utredningsåtgärder i sådant syfte. Det kan inte anses stå i överensstämmelse med gällande rätt att återuppta en förundersökning i avsikt att få till stånd ett beslut om resning till men för den tilltalade, om det inte redan från början föreligger ett välgrundat antagande att utredningen kommer att resultera i att resning beviljas. En utredning som företas utan att denna förutsättning är uppfylld skulle stå i strid

inte bara med respekten för den tilltalades rättssäkerhet och hänsynen till målsägande, vittnen, sakkunniga och andra berörda personer utan också med intresset av att samhällets brottsutredande resurser inte tas i anspråk i onödan.

Om en åklagare överväger att väcka åtal mot någon för ett brott, som på något sätt har anknytning till ett händelseförlopp som varit aktuellt i en lagakraftvunnen dom, måste han således först och främst undersöka om det nya brottet omfattas av domens rättskraft. Om han kommer fram till att det förhåller sig på detta sätt, blir hans nästa åtgärd att bedöma om det har kommit fram nya omständigheter av sådan art att de skulle kunna läggas till grund för en ansökan om resning. Först sedan han har konstaterat att så är fallet, har han en godtagbar anledning att vidta några utredningsåtgärder i egentlig mening i syfte att angripa den lagakraftvunna domen.

Det första beslutet under den handläggning hos Riksåklagaren med anledning av ingripandet mot Osmo Vallo som är föremål för bedömning i detta ärende fattades den 14 november 1997, då riksåklagaren Klas Bergenstrand med anledning av nytillkommen rättsmedicinsk information lämnad av professor Jovan Rajs beslutade att en nedlagd förundersökning avseende misshandel och vållande till annans död skulle återupptas. Vid denna tidpunkt hade domarna mot de två polismännen – en tingsrättsdom respektive en hovrättsdom – avseende vållande till kroppsskada vunnit laga kraft. Klas Bergenstrand överlämnade samtidigt åt en hos Riksåklagaren anställd befattningshavare att genomföra utredningen. Sedan denne efter en omfattande utredning hade beslutat att lägga ned förundersökningen den 4 maj 1999, tog Klas Bergenstrand den 10 juni 1999 på nytt upp frågan om ytterligare straffrättsligt ansvar med anledning av ingripandet mot Osmo Vallo. Denna fråga hölls sedan öppen fram till den 30 mars 2000, då Klas Bergenstrand i ett beslut konstaterade dels att de brott som varit föremål för utredning under den återupptagna förundersökningen omfattades av de tidigare domarnas rättskraft, dels att förutsättningar för resning inte förelåg. De omständigheter som anfördes till grund för resonemang i resningsfrågan var av sådant slag att det synes ha varit möjligt att föra ett liknande resonemang redan på grundval av det material som förelåg den 14 november 1997. Vidare hade möjligheterna att i ett resningsärende åberopa de uppgifter som hade tillförts utredningen genom en av bl.a. Jovan Rajs förrättad obduktion under alla förhållanden upphört i slutet av maj 1999.

Det finns inte någon anledning att ifrågasätta de rättsliga resonemangen i beslutet den 30 mars 2000. Det är emellertid tydligt att den handläggning hos Riksåklagaren som här har redovisats inte följer det nyss beskrivna mönstret för hur en åklagare bör handlägga nya ansvarsfrågor med anknytning till ett skeende som redan har prövats genom en lagakraftvunnen dom. Det har inte under utredningen här framkommit någon omständighet som kan anses utgöra en godtagbar förklaring till att frågan om ytterligare straffrättsligt ansvar med anledning av ingripandet mot Osmo Vallo handlades hos Riksåklagaren på det sätt som skett. Jag har därför inte kunnat finna annat än att handläggningen har stått i strid med lagstiftarens syfte med reglerna om brottmålsdomars rättskraft och om resning till men för den tilltalade. Handläggningen har fått till följd att såväl de dömda som Osmo Vallos anhöriga under lång tid har

hållits i ovisshet om den slutliga utgången i ansvarsfrågorna med det lidande som detta kan antas ha medfört för dem.

En omständighet som i väsentlig mån bidrog till att handläggningen av ärendet drog ut på tiden var Klas Bergenstrands beslut den 10 juni 1999 att överpröva beslutet den 4 maj 1999 att lägga ned den förundersökning som återuptogs genom beslutet den 14 november 1997. Detta nedläggningsbeslut hade som nyss nämnts fattats av en hos Riksåklagaren anställd befattningshavare, som av biträdande riksåklagaren Solveig Riberdahl hade fått i uppdrag att besluta i ärendet. Överprövningen resulterade sedan i Klas Bergenstrands beslut den 30 mars 2000.

Eftersom den befattningshavare som fattade nedläggningsbeslutet var att anse som biträdande åklagare hos Riksåklagaren, var detta beslut i rättsligt hänseende att jämställa med ett beslut av riksåklagaren personligen. Den regel i rättegångsbalken, som ger en högre åklagare rätt att överta ett ärende från en lägre åklagare och som utgör grunden för överprövningsförfarandet, var därför inte tillämplig. Eftersom det efter nedläggningsbeslutet inte hade framkommit några nya sakomständigheter i ärendet, var det, enligt på rättssäkerhetsskäl grundad rättspraxis, inte heller möjligt för riksåklagaren att ompröva nedläggningsbeslutet på annan grund. Klas Bergenstrand hade således inte något rättsligt stöd för att på det sätt som skedde ta upp ansvarsfrågan till förnyad prövning.

Beslutet den 4 maj 1999 att lägga ned förundersökningen måste i sin helhet betraktas som ett ställningstagande i resningsfrågan. Av rättegångsbalkens regler följer emellertid att beslut i en resningsfråga som avser en hovrättsdom får fattas endast av riksåklagaren – eller biträdande riksåklagaren – personligen. Det var därför inte rättsligen möjligt att på det sätt som skedde överlämna åt den befattningshavare som hade verkställt utredningen att besluta i ärendet, i den mån beslutet gällde frågan om resning avseende hovrättsdomen.

Handläggningen hos Riksåklagaren av ärendet om ingripandet mot Osmo Vallo uppvisar allvarliga brister i olika hänseenden. Det är tydligt att de beslut och åtgärder i övrigt som förekommit i ärendet, innan detta avslutades genom beslutet den 30 mars 2000, inte föregåtts av den rättsliga analys som omständigheterna hade bort föranleda. Det kan sammanfattningsvis konstateras att ärendet inte har handlagts med den omsorg och eftertanke som man har rätt att förvänta av landets högste åklagare.

Anmärkning

I en ändring i 10 § förordningen (1989:847) med instruktion för Riksåklagaren som trädde i kraft den 1 juni 2002 sägs att de allmänna åklagare som Riksåklagaren har bestämt skall vara anställda eller placerade vid Riksåklagaren fullgör de åklagaruppgifter som skall utföras av annan allmän åklagare än riksåklagaren eller vice riksåklagaren (SFS 2002:178).

Kritik mot polismyndighet för att den i ett fall inte hade vidtagit tillräckliga utredningsåtgärder innan den beslutat att lägga ned en förundersökning samt att den i ett annat fall beslutat att inte inleda förundersökning trots att det fanns anledning att anta att brott hade förövats

(Dnr 3208-2000)

Initiativet

I samband med en inspektion vid Polismyndigheten i Hallands län den 14–16 juni 2000 granskades bl.a. ärendena K6718-00 och K6735-00. I det protokoll som fördes vid inspektionen noterades följande om iakttagelserna i dessa ärenden.

K6718-00: Anmälan om stöld av en skylift gjordes den 27 mars 2000. Enligt uppgift i anmälan hade ett vittne observerat när en person i en personbil med visst angivet registreringsnummer hakade på skyliften och körde i väg med den. I en tjänsteanteckning undertecknad av en assistent fanns vissa utredningsåtgärder dokumenterade. Den 6 juni 2000 lades förundersökningen ned med motiveringen ”ej spaningsresultat”.

K6735-00: Anmälan om stöld av en mobiltelefon på ett kontor gjordes den 27 mars 2000. Enligt uppgift i anmälan hade en person varit inne på tjänsterummet där telefonen förvarades. Samma dag fattades beslut om att inte inleda förundersökning med motiveringen ”spaningsuppslag saknas”.

Det kunde ifrågasättas om polisen hade vidtagit tillräckliga utredningsåtgärder innan beslut att inte inleda förundersökning eller att lägga ned en pågående utredning meddelades. *ChefsJO Eklundh* beslutade därför att ta upp polismyndighetens handläggning av utredningarna i ett särskilt ärende.

Utredning

Ärendet remitterades till Polismyndigheten i Hallands län för upplysningar och yttrande över handläggningen i de aktuella ärendena.

Polismyndigheten (länspolismästare Krister Jacobsson) kom in med yttrandet. Till dessa hade fogats upplysningar från bl.a. kriminalkommissarien Wigo Brusbo och poliskommissarien Leif Andersson.

I ett beslut den 5 oktober 2001 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Bedömning

K6718-00

Anmälan om stöld av en skylift med ett uppgivet värde av 150 000 kr gjordes hos polismyndigheten den 27 mars 2000. Av anmälan framgick att fastighets-skötaren i den fastighet utanför vilken skyliften stått parkerad hade uppgett att en hyresgäst sett när två män hakade på skyliften på en personbil med ett visst angivet registreringsnummer och körde därifrån någon gång på kvällen den 25 mars 2000.

Förundersökning inleddes samma dag som anmälan gjordes.

Den 13 april 2000 hade en assistent vid polismyndigheten telefonkontakt med fastighetsskötaren, och den 5 juni 2000 fick assistenten per telefon kontakt också med den person som hade observerat de två män som hade åkt iväg med skyliften. Denne uppgav att han hade noterat registreringsnumret, eftersom han tyckte att det såg ”skumt” ut, och han lämnade också ett signalement, dock något vagt, på männen. Den 6 juni 2000 lades förundersökningen ned med motiveringen ”ej spaningsresultat”.

Wigo Brusbo, som var förundersökningsledare i ärendet, har i sitt yttrande uppgett att han den 6 juni 2000 fick del av de uppgifter som assistenten hade fått. En ”slagning” på fordonet visade att det ägdes av en för polismyndigheten känd kriminell person. Wigo Brusbo ansåg att det var lönlöst att vid den tidpunkten, cirka två och en halv månad efter det att brottet begicks, ta kontakt med bilägaren för att försöka utröna vem som hade disponerat fordonet vid det aktuella tillfället.

Krister Jacobsson har som polismyndighetens uppfattning uttalat att förundersökningsledaren inte haft ett tillräckligt underlag för att lägga ned förundersökningen den 6 juni 2000. Kontakt borde ha tagits med bilens registrerade ägare för att man därefter skulle ta ställning till om ytterligare åtgärder var erforderliga. I yttrandet anförs emellertid också att det i en pressad arbetssituation måste finnas förståelse för att man som förundersökningsledare väljer att lägga resurserna på mer prioriterade ärenden. Det upplyses avslutningsvis att ärendet har återupptagits.

Jag anser i likhet med polismyndigheten att det fanns uppslag att bearbeta innan ett eventuellt beslut om att lägga ned förundersökningen kunde meddelas. Jag delar däremot inte myndighetens uppfattning att handläggningen av ärendet kan försvaras med hänvisning till den pressade arbetssituationen vid myndigheten. Oavsett hur arbetsläget ser ut vid en polismyndighet kan prioriteringar av det här aktuella slaget inte accepteras.

K6735-00

I en anmälan om stöld av en mobiltelefon som gjordes den 27 mars 2000 uppgavs att någon hade tillgripit en Kungsbacka kommun tillhörig mobiltelefon på anmälares tjänsterum. Mobiltelefonen låg framme på bordet. Anmälaren hade lämnat rummet vid ett tillfälle då lokalvårdaren var inne och städade. I anmälan angavs vidare: ”Städerskan var ny för dagen, kontroll skall göras på städavdelningen.”

Samma dag som anmälan gjordes fattades beslut om att inte inleda förundersökning med motiveringen att spaningsuppslag saknades.

Leif Andersson, som var anmälningsgranskare och förundersökningsledare i ärendet, har uppgett att polisen och anmälaren hade träffat en överenskommelse som innebar att anmälaren på eget initiativ skulle göra vissa efterforskningar. Om det vid dessa framkom något som kunde användas i polisiärt spaningsarbete, skulle anmälaren återkomma till polisen med besked. I avvaktan på ett sådant besked beslutade Leif Andersson att inte inleda förundersökning med motiveringen ”spaningsuppslag saknas”. Om något ytterligare skulle framkomma i ärendet skulle han återuppta handläggningen.

I polismyndighetens yttrande anförs att det aktuella ärendet inte hanterats fullt tillfredsställande. Förundersökning borde ha inletts eftersom det redan i ingångsskedet fanns material som borde undersökas vidare. Myndighetens syn på de formella förutsättningarna för hanteringen förändras enligt vad som sägs i yttrandet inte av det förhållandet att ärendet, med hänsyn till myndighetens pressade arbetssituation och avsaknad av resurser, inte tillhör den mest prioriterade ärendetypen. Av yttrandet framgår vidare att ärendet har återupptagits.

Regler om inledande av förundersökning finns i 23 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken (RB). Enligt vad som där sägs skall förundersökning inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. För förundersökningar gäller enligt 23 kap. 4 § RB en objektivitetsprincip. Kravet på objektivitet gäller självfallet också för ställningstagandet i frågan om förundersökning skall inledas eller inte.

Tröskeln för att inleda förundersökning har satts lågt. Det är tillräckligt att det förekommer anledning till misstanke om brott. En förundersökning kan således inledas på mycket vaga misstankar så snart dessa avser något som kan vara ett brott (JO 1953 s. 107). Misstanken måste visserligen avse en konkret brottslig gärning men det är inte nödvändigt att man känner till brottets alla detaljer och inte heller när och var det har förövats (Ekelöf, SvJT 1982 s. 658). Förundersökning behöver emellertid enligt 23 kap. 1 § andra stycket RB inte inledas om det är uppenbart att brottet inte går att utreda.

Med hänsyn till det lågt ställda krav som således gäller för inledande av förundersökning torde behovet av kompletterande uppgifter inför ställningstagandet om förundersökning skall inledas eller inte i allmänhet vara ringa.

Det kan inte råda något tvivel om att det i det aktuella fallet fanns anledning att anta att ett brott hade begåtts. Det var inte heller uppenbart att brottet inte gick att utreda. Förundersökning borde därför ha inletts redan på grundval av de uppgifter som hade lämnats i anmälan.

Leif Andersson har som nyss nämnts som förklaring till handläggningen hänvisat till den överenskommelse som träffats med anmälaren om att denne på eget initiativ skulle göra vissa efterforskningar. Jag har i ett tidigare ärende (JO 1999/2000 s. 122) behandlat frågan om möjligheterna för en myndighet att, inför ett beslut i förundersökningsfrågan, avvakta kompletterande uppgifter från anmälaren. Som nämnts i det beslutet kan det i speciella fall träffas en överenskommelse med målsäganden om att denne skall tillhandahålla visst material. En underlåtelse från målsägandens sida att följa en sådan överenskommelse befriar emellertid inte de brottsutredande organen från skyldigheten att sakligt och objektivt vidta de utredningsåtgärder som krävs. Leif Andersson har inte närmare specificerat vilken information som han väntade på. Som nyss har nämnts var emellertid redan de uppgifter som lämnades i anmälan tillräckliga för ett beslut att inleda förundersökning.

Sammanfattning

Som framgår av vad som har sagts i det föregående finns det anledning att kritisera polismyndighetens handläggning av ärendena i olika avseenden.

Polismyndigheten har i yttrandena nämnt polismyndighetens pressade arbetssituation och avsaknad av resurser. Jag har i ett tidigare beslut (dnr 3203-2000) i ett ärende initierat med anledning av den aktuella inspektionen kritiserat utredningsverksamheten vid kriminalavdelningen i Halmstad. De mest anmärkningsvärda brister som hade observerats var de mycket långa handläggningstiderna, avsaknaden av väl fungerande bevaknings- och kontrollrutiner och brister i fråga om prioriteringar av de olika ärendetyperna. Jag konstaterade i beslutet att situationen endast till viss del kunde förklaras med brist på resurser.

Som framgår av det föregående kan bristande resurser och ett pressat arbetsläge över huvud taget inte åberopas som ursäkt för bristerna i handläggningen av de här aktuella ärendena. Jag förutsätter att polismyndighetens ledning på lämpligt sätt ser till att befattningshavarna har den kunskap som krävs för att liknande fel inte skall förekomma i framtiden. En omdömesgill och korrekt hantering av inkomna brottsanmälningar är av grundläggande betydelse för tilliten till samhällets brottsutredande verksamhet.

Kritik mot en förhørsledare för att denne under ett förhör lät en person, som var misstänkt och häktad i det ärende som förhöret avsåg, i alltför stor omfattning ställa frågor till en annan i samma ärende misstänkt person

(Dnr 1881-2001)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Björn H. klagomål mot kriminalinspektören Lars Bergman, Polismyndigheten i Örebro län. Han uppgav bl.a. att Lars Bergman i egenskap av förhørsledare vid ett förhör som hölls den 4 oktober 2000 tillät T.H., som var häktad i ärendet, att agera förhørsledare och ställa frågor till R.A. som var misstänkt i samma ärende.

Protokollet från förhöret hade fogats till anmälan. I detta hade antecknats att förhöret var ett "konfrontationsförhör där T.H. får möjlighet att ställa frågor till R.A".

Utredning

Ärendet remitterades till polismyndigheten för upplysningar och yttrande i följande hänseenden.

- a) Föregicks förhöret med T.H. den 4 oktober 2000 av några kontakter med förundersökningsledaren och, om så var fallet, vad avhandlades med avseende på det förestående förhöret?
- b) Hade förundersökningsledaren gett några direktiv för förhörets genomförande och, om så var fallet, vilka?

- c) Vem hade beslutat att R.A. skulle få närvara vid förhöret och att T.H. skulle få ställa frågor vid detta?
- d) Hur gick förhöret till?

Polismyndigheten (länspolismästaren Bengt Svensson) kom in med ett yttrande till vilket hade fogats upplysningar från förhørsledaren Lars Bergman.

Bengt Svensson

Formerna för förhör

I RB 23 kap. 11 § regleras förundersökningsledarens ansvar för förhörets utformning och rätten att ställa frågor eller meddela sig med den hörde när vissa uppräknade kategorier personer tillåts vara närvarande.

Förhørsledaren uppger att han kontaktat T.H:s ombud som varit förhindrad att närvara och inhämtat dennes medgivande att låta T.H. själv ställa frågor till R.A. Förhørsledaren har vidare före förhöret varit i kontakt med förundersökningsledaren som informerats om T.H:s önskemål och inte haft någon erinran. T.H. har sedan tillåtits framställa sina frågor direkt till R.A. Av det utskrivna dialogförhöret framgår vem som ställt frågor, vilka frågor som ställts och de svar som lämnats.

Polismyndighetens bedömning

Polismyndigheten bedömer att handläggningen följt såväl rättegångsbalkens som förundersökningskungörelsens bestämmelser samt den vägledning som ges i det ovan nämnda referensmaterialet.

Utifrån generella utgångspunkter skulle den typ av förhör som nu genomförts möjligen kunna sägas påfordra något närmare direktiv från förundersökningsledaren om tillvägagångssätt och dokumentation.

Ärendet remitterades därefter till Åklagarmyndigheten i Västerås för upplysningar och yttrande i följande hänseenden.

- a) Föregicks förhöret med T.H. den 4 oktober 2000 av några kontakter med förhørsledaren och, om så var fallet, vad avhandlades med avseende på det förestående förhöret?
- b) Gav förundersökningsledaren några direktiv för förhörets genomförande och, om så var fallet, vilka?
- c) Vem beslutade att R.A. skulle få närvara vid förhöret och att T.H. skulle få ställa frågor vid detta?

Åklagarmyndigheten (överåklagaren Guntra Åhlund) kom in med ett yttrande till vilket hade fogats ett yttrande från chefsåklagaren Göran Edlund.

Guntra Åhlund

Upplysningar och yttrande i ärendet har inhämtats från chefsåklagaren Göran Edlund. När det gäller anmodan att lämna upplysningar hänvisar jag till hans yttrande. Utöver vad som framgår av yttrandet har Edlund tillagt att samma ordförande handlade målet vid häktningsförhandlingen som vid huvudförhandlingen samt att den kritik som riktades mot förhöret vid häktningsförhandlingen inte upprepades vid huvudförhandlingen. Edlund har vidare uppgivit att utredningen inte slutdelgivits enligt 23 kap. 18 § första stycket rätte-

gångsbalken när T.H:s försvarare begärde dels att få närvara vid förhör med R.A., dels att vissa frågor skulle ställas till R.A.

Enligt 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken har den misstänkte och hans eller hennes försvarare rätt att ange den utredning de anser önskvärd. Av 23 kap. 18 § andra stycket rättegångsbalken följer att förhör eller annan utredning skall äga rum på begäran av den misstänkte eller dennes försvarare, om det kan antas vara av betydelse för utredningen. Vanligen finns det anledning för förundersökningsledaren att bifalla en sådan begäran om att en viss förundersökningsåtgärd skall vidtas (Se Ekelöf m.fl., Rättegång V, 7 uppl., s. 134 och Gullnäs m.fl., Rättegångsbalken I, Del 2, s. 23:67 f.).

Det har enligt min uppfattning inte framkommit något som ger anledning att ifrågasätta Edlunds beslut om att vidta de av försvararen begärda förundersökningsåtgärderna, dvs. att vissa frågor skulle ställas till R.A.

Rätten för olika personer att närvara vid förhör under förundersökningen regleras i 23 kap. 10 § rättegångsbalken. Av bestämmelsens andra stycke framgår att den misstänkte och dennes försvarare har rätt att närvara vid förhör som de påkallat enligt 23 kap. 18 § andra stycket rättegångsbalken. Denna närvarorätt är ovillkorlig (Se Ekelöf m.fl., Rättegång V, 7 uppl., s. 133 f., Gullnäs m.fl., Rättegångsbalken I, Del 2, s. 23:44 och Gärde, Nya rättegångsbalken, s. 301). I detta fall har framställan om utredningsåtgärderna inte gjorts efter det att utredningen slutdelgivits enligt 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken. Försvararens framställan torde då inte vara att se som en begäran enligt 23 kap. 18 § andra stycket rättegångsbalken, varför en ovillkorlig rätt att närvara vid förhöret inte synes ha förelegat (Se JO 1965 s. 187–200, särskilt s. 198, Blomkvist, Försvararen, s. 30 och Ekelöf m.fl., Rättegång V, 7 uppl., s. 133 f. Se även TSA 1965 s. 84–94).

Det kan vara lämpligt att den misstänkte eller annan är närvarande vid förhör även i andra fall än när ett sådant förhör påkallats enligt 23 kap. 18 § andra stycket rättegångsbalken (Se SOU 1938:44 s. 289). Bestämmelsen i 23 kap. 10 § andra stycket rättegångsbalken ger således undersökningsledaren rätt att tillåta annan än förhörsvittne att närvara vid förhör. Av bestämmelsen följer också att den misstänktes försvarare får närvara vid förhör om det kan ske utan men för utredningen.

I största möjliga utsträckning bör en sådan framställan bifallas (Se JO 1965 s. 187–200, särskilt s. 199 och Blomkvist, Försvararen, s. 30). I praxis torde det vara mycket sällsynt att en begäran från försvararen om att närvara vid förhör avslås (Se Ekelöf m.fl., Rättegång V, 7 uppl., s. 134. Se även Blomkvist, Försvararen, s. 31). Undersökningsledaren kan delegera beslutanderätten enligt 23 kap. 10 § andra stycket rättegångsbalken till förhørsledaren (Se Gullnäs m.fl., Rättegångsbalken I, Del 2, s. 23:43).

I det aktuella fallet står det klart att Edlund beslutat om att T.H. skulle tillåtas närvara vid det aktuella förhöret med R.A. Huruvida detta borde ha tillåtits är en bedömningsfråga där olika uppfattningar kan ha skäl för sig. Rättsläget angående när en framställan kan avslås synes vidare vara något oklart. Begäran om att närvara vid det aktuella förhöret har framställts av en misstänkt i syfte att denne skulle kunna tillvarata sin rätt. En sådan begäran bör i största möjliga utsträckning bifallas (Se JO 1965 s. 187–200, särskilt s. 199). Om det finns skäl att tro att annan misstänkt i målet (medmisstänkt) skulle bli lidande av att framställan bifalls bör den misstänkte, enligt min mening, inte tillåtas att närvara vid förhöret. Detta gäller under förutsättning att det kan förväntas att den medmisstänktes intresse av att begäran avslås överväger den misstänktes intresse av att närvara vid förhöret för att kunna tillvarata sin rätt. Det kan också av andra skäl än det nämnda finnas anledning att avslå en begäran från misstänkt om att få närvara vid förhör. Även i dessa fall måste de motstående intressena överväga den misstänktes intresse att närvara för att kunna tillvarata sin rätt. Det kan i detta sammanhang noteras att det inte är möjligt att neka misstänkt att närvara vid förhör som påkallats enligt 23 kap. 18 § andra stycket rättegångsbalken. Detta måste beaktas vid

prövningen. I det aktuella fallet har Edlund följt huvudregeln och bifallit den misstänktes begäran. Enligt min mening ger vad som framkommit i ärendet inte belägg för att Edlund inte haft fog för beslutet att tillåta T.H. att närvara vid förhöret.

Är den misstänkte närvarande vid förhör får han eller hon, enligt 23 kap. 11 § rättegångsbalken, framställa frågor till den som hörs i den ordning som undersökningsledaren bestämmer. Förhørsledaren i det aktuella ärendet synes mena att han klargjort för Edlund att hans tanke var att förhöret skulle genomföras på så sätt att T.H. direkt fick ställa frågor till R.A. Förhørsledaren har uppfattat att Edlund givit sin tillåtelse till att förhöret genomfördes på detta sätt. Edlund har å sin sida uppgivit att han inte uppfattat att förhørsledaren avsåg att hålla förhöret på detta sätt, utan att tanken var att T.H. skulle ställa sina frågor genom förhørsledaren. Det var också Edlunds uppfattning att förhöret skulle ske på detta sätt. Edlund har inte kunnat erinra sig vad som mer i detalj sades vid samtalet med förhørsledaren.

De uppgifter som lämnats av Edlund och förhørsledaren är enligt min mening sådana att det inte blivit klarlagt att Edlund med full insikt beslutat att T.H. skulle tillåtas att ställa sina frågor direkt till R.A. vid förhöret. Att förhöret kommit att ske på det sättet att T.H. direkt ställde frågor till R. A., och att förhöret således inte hållits i enlighet med förundersökningsledarens intentioner, synes ha berott på ett missförstånd mellan Edlund och förhørsledaren. Jag anser att det ålegat de inblandade, och i synnerhet Edlund, att tillse att korrekt information lämnas, att denna uppfattas på ett riktigt sätt och att direktiv uppfattas på ett riktigt sätt av förhørsledaren. Det har emellertid, som jag ser det, inte framkommit sådana uppgifter som ger anledning att klandra vare sig Edlund eller förhørsledaren för det missförstånd som synes ha uppkommit.

När det rent allmänt gäller i vilka situationer en misstänkt bör ges möjlighet att direkt ställa frågor till den hörde så förefaller detta sparsamt ha behandlats i doktrinen. Huvudregel är självfallet att det är förhørsledaren som bör ställa frågorna. I vilka situationer det finns anledning till avsteg från denna huvudregel får betecknas som oklart (Se Blomkvist, Försvaren, s. 31, Bring m.fl., Förhör, s. 74 f., Ekelöf m.fl., Rättegång V, 7 uppl., s. 132 f., Gullnäs m.fl., Rättegångsbalken I, Del 2, s. 23:46a–23:47 och Gärde, Nya rättegångsbalken, s. 302). Enligt min mening finns det generellt anledning till försiktighet med att tillåta en misstänkt att ställa frågor direkt till den hörde.

Av ordalydelsen i 23 kap. 11 § rättegångsbalken framgår att det är undersökningsledaren som skall besluta om formerna för förhöret. Med hänsyn till de uttalanden som gjorts i litteraturen förefaller det dock vara förhørsledaren som normalt beslutar i frågan (Se Blomkvist, Försvaren, s. 31, Bring m.fl., Förhör, s. 74, Gullnäs m.fl., Rättegångsbalken I, Del 2, s. 23:46a–23:47 och Gärde, Nya rättegångsbalken, s. 302). Den rättsliga grunden för en sådan ordning är inte helt klar. Ordningen torde emellertid kunna motiveras med att undersökningsledaren normalt får anses ha delegerat sin beslutanderätt till förhørsledaren om frågan inte berörs särskilt eller på annat sätt avgjorts. Om Edlund i detta fall hade överlåtit bestämmanderätten rörande de närmare formerna för förhöret till förhørsledaren kan jag, mot nämnda bakgrund, inte se att ett sådant beslut kan kritiseras. Detta förutsatt att frågan inte konkret hade avhandlats vid kontakten mellan Edlund och förhørsledaren.

Jag gör således sammanfattningsvis den bedömningen att det inte finns anledning att rikta någon kritik mot Edlunds handläggning av ärendet.

I ett beslut den 25 januari 2002 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Bedömning

Bestämmelser om rätten att närvara vid förhör finns i 23 kap. 10 § rättegångsbalken (RB). Enligt första stycket skall om möjligt ett av undersökningsledaren anmodat trovärdigt vittne närvara. Enligt paragrafens andra stycke har undersökningsledaren vidare en generell rätt att bestämma att också någon annan än ett vittne får vara närvarande vid ett förhör. Den misstänkte och hans försvarare har en ovillkorlig rätt att närvara vid sådana förhör som påkallats med stöd av 23 kap. 18 § andra stycket RB. Enligt detta lagrum skall på begäran av den misstänkte eller hans försvarare förhör eller annan utredning äga rum, om detta kan antas vara av betydelse för undersökningen. Vidare får försvararen också i andra fall närvara vid förhör om det kan ske utan men för utredningen.

Om den misstänkte eller hans försvarare är närvarande vid ett förhör, får han enligt 23 kap. 11 § RB i den ordning undersökningsledaren bestämmer framställa frågor till den som hörs.

Av utredningen framgår att den misstänkte vid tidpunkten för framställningen om förhöret med R.A. inte på det sätt som anges i 23 kap. 18 § första stycket RB hade underrättats om sin rätt att ta del av vad som hade förekommit vid utredningen och att framföra önskemål och synpunkter med anledning av denna (s.k. slutdelgivning). JO har i ett tidigare ärende gett uttryck för uppfattningen att rätten för den misstänkte och hans försvarare att påkalla utredningsåtgärder med stöd av 23 kap. 18 § andra stycket inträder först i och med slutdelgivningen (JO 1965 s. 198). Också andra uppfattningar har emellertid framförts i denna fråga (se Fitger, Rättegångsbalken del 2, s. 23:44 med där gjorda hänvisningar).

Mot bakgrund av vad som kommit fram i ärendet finner jag inte anledning att göra något uttalande med anledning av Göran Edlunds beslut att T.H. skulle tillåtas närvara vid förhöret med R.A. och framställa frågor till denne.

Det finns däremot skäl att behandla frågan om det sätt på vilket förhöret kom att genomföras. I protokollet anges T.H. som förhörsperson. Av förhørsutskriften framgår emellertid att förhöret till stor del genomfördes på så sätt att T.H. ställde frågor direkt till R.A. Sammanlagt framställde T.H. ett trettio-tal frågor till R.A. under den del av förhöret som redovisas i dialogform i förhørsutskriften. Också förhørsledaren Lars Bergman ställde ett antal frågor till R.A. Han riktade däremot endast någon enstaka fråga till T.H.

Förhørsledaren har det fulla ansvaret för genomförandet av förhöret. Han skall därvid bl.a. se till att det inte förekommer några sådana otillbörliga åtgärder som anges i 23 kap. 12 § RB. Ett förhör måste självfallet genomföras på ett sådant sätt att förhørsledaren inte förlorar kontrollen över vad som förekommer vid detta. Jag delar åklagarmyndighetens uppfattning att det generellt finns anledning till försiktighet med att tillåta en misstänkt att ställa frågor direkt till den hörde. Frågor från den misstänkte bör i stället som huvudregel framställas genom förhørsledaren. Det får självfallet under inga omständigheter förekomma att förhørsledarskapet i praktiken helt eller delvis utövas av den misstänkte. Enligt min mening tilläts T.H. vid förhöret framställa frågor till R.A. i en omfattning som inte står i överensstämmelse med

vad som får anses ha varit lagstiftarens avsikt med bestämmelsen i 23 kap. 11 § RB. Eftersom syftet med förhöret inte var att inhämta uppgifter från T.H. och det därför ställdes endast någon enstaka fråga till denne, var det vidare missvisande att i protokollet ange T.H. som förhörsperson.

Göran Edlund har under utredningen uppgett att han var av den uppfattningen att T.H. skulle ställa sina frågor genom förhørsledaren. Lars Bergman har i sin tur uppgett att han fått den uppfattningen att han hade fått Göran Edlunds tillåtelse att genomföra förhöret på det sätt som skedde. Meningarna om vad som avhandlades mellan förundersökningsledaren och förhørsledaren före förhöret går således isär. Det finns inte någon anledning att anta att ytterligare utredningsåtgärder skulle kunna bringa klarhet i saken. Jag lämnar därför denna fråga.

Kritik mot en polismyndighet för dröjsmål med diarieföring och besvarande av ett till myndigheten inkommet e-postmeddelande

(Dnr 4060-2001)

Anmälan

I en anmälan till JO som kom in den 6 november 2001, framförde T.H. kritik mot Polismyndigheten i Skåne. Han uppgav att någon okänd person hade uppgivit hans företags webbadress som avsändare till erbjudanden att köpa självlysande kondomer. Den 5 oktober 2001 skickade han ett elektroniskt brev till Polismyndigheten i Skåne var han ställde frågor om möjligheterna att göra polisanmälan mot den som missbrukat hans webbadress och nå framgång med en sådan anmälan. Då han inte fick något svar på sin fråga skickade han ett nytt e-postmeddelande till polismyndigheten den 6 november 2001 där han bl.a. ifrågasatte varför myndigheten hade en e-postadress när "ingen verkar bry sig". Samma dag ingav han en anmälan till JO.

Utredning

Muntliga upplysningar inhämtades från polismyndigheten.

Ärendet remitterades därefter till Polismyndigheten i Skåne för upplysningar om och yttrande över hur T.H:s elektroniska brev till myndigheten den 5 oktober 2001 handlagts, och vilka rutiner polismyndigheten har för öppnande, registrering och besvarande av inkommande elektronisk post. Polismyndigheten (biträdande länspolismästare Kjell Arne Eliasson) kom in med ett yttrande till vilket hade fogats länspolismästarens tjänsteföreskrift om extern e-post (saknr 181-2) den 1 december 2000.

Kjell Arne Eliasson

Upplysningar om ärendets handläggning

Fredagen den 5 oktober 2001 klockan 22.57 avsändes till Polismyndighetens i Skåne e-postbrevlåda ett meddelande avsänt av anmälaren, T.H. Meddelandet registrerades i myndighetens e-postdiarium strax efter midnatt den 6 oktober

och öppnades av registrator på morgonen måndagen den 8 oktober, skrevs ut på papper och översändes samma dag till Centraljouren inom Polisområde Malmö (POMA) för bedömning om ärendet skulle föras in i diariet för kriminalärenden (K-dariet).

Av de upplysningar som inhämtats från POMA framgår att ärendet sannolikt inkom dit på eftermiddagen den 8 oktober men eftersom mottagaren där inte uppfattade handlingen som en brottsanmälan skickades ärendet vidare för komplettering och vidare handläggning till den polisman som är utsedd att hantera frågor och svar via Internet. Det framgår vidare att denne tog sig an ärendet, som inte bedömdes prioriterat, antingen tisdagen den 9 eller onsdagen den 10 oktober. Eftersom ärendet saknade anknytning till POMA skickades det med internpost vidare för handläggning till Polisområde Mellersta Skåne (POMS), där det geografiskt hör hemma. Kopia av handlingen med påteckning att det vidare sänts till POMS översändes till registrator och för att sättas in i den pärm som används för ärenden, som inte diarieförts i myndighetens ALM-diarium. Olyckligtvis kom meddelandet att sättas in i fel pärm.

För POMA:s del hämtas internposten av vaktmästeri varje vardagsmorgon första gången klockan 07.00 och läggs i aktuell utkorg. POMS avhämtar sin post ca klockan 13.30.

POMS har upplyst att handlingen i enlighet med gängse rutiner sannolikt hämtades i Malmö tisdagen den 16 oktober och diariefördes den 17 oktober. Inom POMS registrerades ärendet på chefen för spanings- och narkotikaroteln den 23 oktober. Denne lade ut ärendet på en av de få utredningsmän som besitter kompetens på området. Eftersom ärendet inte prioriterades högre än andra liknande ärenden lades det i balans och påbörjades den 9 november.

Då registrator den 8 november kontaktades först av informationsdirektören och därefter av Riksdagens ombudsmän blev hon konsternerad av att ärendet inte kunde återfinnas i den pärm som används för sådana ärenden. När hon försökte finna en anledning till dröjsmålet kunde hon i hastigheten inte finna någon annan förklaring än att meddelandet misstänkts vara virusmittat och därför inte hanterats enligt gängse rutiner.

Efter samtalet och ytterligare sökande återfanns dock ärendet senare samma dag. För att inte handläggningen skulle försenas ytterligare vidarebefordrade hon genast meddelandet till myndighetens upplysningscentral som samma dag besvarade den av Hansson framställda frågan. – Vid upplysningscentralen handläggs mer allmänt hållna frågor från allmänheten rörande t ex trafikbestämmelser och olika slags polismyndighetsärenden.

Rättslig reglering

Polismyndighetens rutiner för öppnande och registrering av extern e-post regleras i myndighetens bilagda tjänsteföreskrift (*här utesluten, JO:s anm.*) den 1 december 2000 med saknummer 181-2. Av tjänsteföreskriften framgår de grundläggande bestämmelserna.

Registrator skall bl a enligt föreskriften

varje dag kontrollera om meddelande kommit in samt diarieföra enligt gängse rutiner
skriva ut alla meddelanden som är allmänna handlingar.

Föreskriften innehåller härutöver bestämmelser om att all e-post automatiskt skall registreras i ett e-postdiarium. Detta sker i en därför särskilt upprättad server.

När ett meddelande från allmänheten nått polismyndighetens e-postbrevlåda lämnas numera automatiskt följande besked:

”DETTA ÄR ETT AUTOMATISKT SÄNT E-MAIL

Ert e-mail har nått polismyndighetens e-post brevlåda med adressen polis-myndigheten@skane.police.se

Brevlådan töms i normalfallet endast en gång per helgfri arbetsdag.

I NÖDSITUATION ELLER I ÖVRIGT VID BRÅDSKANDE FALL, RING 112.”

Inkommande elektronisk post besvaras elektroniskt om ärendet är av enkel beskaffenhet eller om myndigheten endast har skrivelseavsändarens e-mailadress. I övriga fall besvaras e-posten på traditionellt sätt.

Bedömning

Den förfrågan som inkom från T.H. ansågs svår att klassificera och det stod därför inte klart för registrator om ärendet borde hanteras som ett K-ärende eller om det var fråga om ett sådant ärende som ankom på upplysningscentralen att handlägga. I enlighet med de rutiner som tillämpas överlämnades därför ärendet till Centraljouren för bedömning varifrån ärendet sedan – också i enlighet med de rutiner som tillämpas – översändes till POMS för vidare handläggning.

Orsaken till den fördröjning av diarieföringen som sedan uppstod då ärendet översändes från POMA till POMS kan numera inte klarläggas. Klart är emellertid att ärendet – om det avhämtades i Malmö den 10 oktober – borde ha kunnat diarieföras i POMS senast den 12 oktober och inte som skedde den 17 oktober.

En förklaring till att handlingarna sattes in i fel pärm torde vara att registrator under lång tid haft en mycket hög arbetsbelastning, bl a beroende på att antalet e-postmeddelanden ökat kraftigt. Polismyndigheten, som ser allvarligt på det inträffade, kommer därför fr o m den 1 januari 2002 att förstärka registratorsfunktionen med en halv årsarbetskraft.

I syfte att förbättra sin service gentemot den rättssökande allmänheten och undvika rena hanteringsfel avser myndigheten dessutom att införa en sådan rutin – genom markering i e-postlistan – att en avsändare av e-post på förfrågan omedelbart kan få besked om hur ärendet handlagts och var inom organisationen det kan återfinnas.

T.H. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 14 mars 2002 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Bedömning

Landets polismyndigheter är skyldiga att inneha en eller flera officiella elektroniska brevlådor i syfte att bereda möjlighet för enskilda att kommunicera med myndigheten via e-post om så önskas (jfr 2 kap. 3 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om postbehandling och diarieföring vid polismyndigheterna, RPSFS 2001:15 [FAP 181-1]).

Myndigheternas serviceskyldighet innebär bl.a. att frågor från enskilda skall besvaras så snart som möjligt (4 § andra stycket förvaltningslagen [1986:223]). Detta gäller oberoende av på vilket sätt frågan framställs.

Polismyndigheten har i sitt yttrande bl.a. anfört att T.H:s e-postförfrågan var svår att klassificera. Bestämmelsen om myndigheternas serviceskyldighet får emellertid förstås så att även om besvarandet i materiellt hänseende kan vara komplicerat och därför bedömas ta längre tid än normalt, kan det inte godtas att förfrågningar, som i det här fallet, blir liggande obesvarade. Det får således anses åligga myndigheten att i så fall underrätta frågeställaren om att

2002/03:JO1

svaret kan ta tid, att frågan inte kan besvaras eller att ge det besked i övrigt som förfrågan kan föranleda.

I 15 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) föreskrivs bl.a. att en allmän handling som har kommit in till en myndighet skall registreras utan dröjsmål. I likhet med polismyndigheten anser jag att T.H:s e-postärende diarieförts för sent. Skyndsamhetskravet i 15 kap 1 § sekretesslagen innebär enligt min mening att T. H:s e-postförfrågan, som kom in till polismyndigheten den 6 oktober, borde ha diarieförts redan måndagen den 8 oktober 2001.

Jag delar polismyndighetens uppfattning att det finns anledning att se allvarligt på det inträffade. Jag noterar emellertid att myndigheten har vidtagit åtgärder för att undvika att något liknande inträffar i framtiden.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det sagda.

Kriminalvård

Kritik mot en kriminalvårdsmyndighet för att ha granskat ett brev från JO till en intagen

(Dnr 3772-2000)

I ett beslut den 30 oktober 2001 anförde *JO Pennlov* bl.a. följande.

Anmälan

I en anmälan anförde förtroenderådet Tidaholm – – – följande. Den 26 oktober 2000 tog vi emot ett brev från JO innehållande en handling i ett ärende. Brevet var poststämplat den 23 oktober 2000 och med gällande rutiner vid anstalten borde vi ha fått detta brev den 25 oktober, eftersom intagna får sina brev dagen efter att de anlät till anstalten. Eftersom vi fick brevet ytterligare en dag försenat, tilldrog det sig vår uppmärksamhet och vi misstänkte att det hade passerat via säkerhetschefen Katharina Larsson. I en anhållan till henne den 26 oktober begärde vi därför att få veta vilken form av granskning som brevet hade utsatts för. Hon svarade att brevet hade genomlysts av henne för att konstatera att det kom från JO. I och med detta svar kan två avvikelser från reglerna om brevgranskning konstateras. Således har Katharina Larsson dels granskat ett brev från en svensk myndighet, dels har hon inte underrättat oss om det, eftersom något meddelande om granskningen inte följde med brevet.

Utredning

Efter remiss anförde Kriminalvårdsmyndigheten Jönköping genom kriminalvårdschefen Lisbeth Malmqvist följande.

Granskning av myndighetspost skall ske i enlighet med 25 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL). Enligt denna bestämmelse får sådan granskning endast ske om brevet anges vara avsänt från svensk myndighet och det skäligen kan misstänkas att uppgiften är oriktig och förhållandena inte kan klargöras på annat sätt. Det framgår av anstaltens rutin rörande brevgranskning – – – att nattpersonalen vid misstanke enligt ovan skall vidarebefordra försändelsen till säkerhetsinspektören för granskning. Vidare framgår att kontakt skall tas med säkerhets- eller rättsvårdsinspektör om osäkerhet uppstår över hur hanteringen skall gå till. Detta för att säkerställa att myndighetspost ej granskas utan lagligt stöd. Enligt 73 § Kriminalvårdsstyrelsens anstaltsföreskrifter, KVVFS 1998:8, skall den intagne underrättas om att granskning av försändelsen skett. Detta står även inskrivet i anstaltens rutin angående brevgranskning.

I aktuellt ärende har säkerhetsinspektör Katharina Larsson granskat brev från JO till förtroenderådet vid anstalten medelst genomlysning. Det framgick ej av brevet att någon granskning skett. Hanteringen av brevet är felaktig såtillvida att någon information om att granskning skett ej fanns på brevet. Det faktum att säkerhetsinspektören granskat brevet medelst genomlysning berodde på att det framkommit uppgifter som gjorde att brevet misstänktes komma från annan än JO. Säkerhetsinspektören deltog den 24 augusti 2000 vid ett konstallationsmöte med Rikskrim, Länskrim, SÄPO, säkerhetschefen på KVS samt övriga säkerhetsinspektörer i Göteborgsregionen. Vid detta möte informerades deltagarna om att brev från JO samt Länsrätten i Stockholm förekommit på andra anstalter, dock avsända från annan än någon av

dessa myndigheter. Anstalten anser sig därför ha haft tillräcklig misstanke för att granska brevet medelst genomlysning.

Jag inspekterade anstalten Tidaholm den 23 november 2000. Vid den genomgång som hölls avslutningsvis uppgav säkerhetsinspektören Katharina Larsson bl.a. att hon granskat det aktuella brevet från JO, eftersom det fanns misstanke om att det skulle kunna komma från en annan avsändare. Information härom skulle hon ha fått vid ett konstellationsmöte som kriminalvården haft med polisen.

Med anledning av de uppgifter som Katharina Larsson lämnat företog kanslichefen hos JO, Kjell Swanström, en utredning. Resultatet av denna redovisas i en PM den 27 november 2000 avseende tjänsteanteckningar under tiden den 24–27 november. Sammanfattningsvis framkom under den utredningen följande. Medlemmar vid konstellationsmötena är bl.a. Ulf Högström, Rikspolisstyrelsen, Bo Klame och Thomas Johansson vid anstalten Kumla. Varken Högström, Klame eller Johansson kan erinra sig att man vid något möte diskuterat att det skulle finnas misstankar vad gäller försändelser i kuvert från JO, dock har frågan om advokatpost diskuterats.

Med anledning av uppgifterna i promemorian anmodades kriminalvårdsmyndigheten att yttra sig på nytt. I remissvaret anförde Lisbeth Malmqvist följande.

— — —

Tjänsteanteckningen från JO Jan Pennlöv har delgivits anstaltens säkerhetsinspektör som medger att hennes uppfattning om vad som sagts vid aktuellt möte väsentligt skiljer sig från de övriga medlemmarnas uppfattning. Kriminalvårdschefen Lisbeth Malmqvist har, med anledning av det inträffade, fört diskussioner med säkerhetsinspektören för att inskräpa vikten av att hon endast fattar beslut om granskning av brev på väldokumenterade misstankar.

Förtroenderådet har beretts tillfälle att yttra sig över remissvaren men inte hörts av.

Bedömning

Av utredningen i ärendet framgår att det aktuella brevet från JO till förtroenderådet blivit utsatt för granskning i form av genomlysning. Vidare framgår att det inte på brevet fanns någon uppgift om att granskning skett. Underlåtenheten att på det sättet informera om granskningen strider mot Kriminalvårdsstyrelsens anstaltsföreskrifter och kan inte undgå kritik.

Det skydd för förtrolig kommunikation som regleras i 25 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt kan ses som en för intagna i kriminalvårdsanstalt anpassad form av det skydd som gäller varje medborgare enligt 2 kap. 6 § regeringsformen. Det är därför av synnerlig vikt att den som har att bedöma huruvida ett brev från t.ex. en myndighet skall granskas, vinnlägger sig om att göra en seriös bedömning av möjligheterna att klarlägga vem som är avsändare av brevet. I den mån det bedöms nödvändigt att granska ett brev från en myndighet måste dessutom misstankarna beträffande avsändare vara väldokumenterade.

Huruvida det i praktiken kan klarläggas vem som är ett brev avsändare på annat sätt än genom att granska brevet t.ex. med hjälp av genomlysning beror självfallet på omständigheterna i det särskilda fallet. I det nu aktuella fallet hade ett telefonsamtal till JO:s kansli med all sannolikhet kunnat klarlägga avsändarens riktighet utan att brevet hade behövt genomlysas eller bli föremål för någon annan form av granskning. Genomlysningen av brevet kan därför inte undgå kritik.

Vad som i övrigt framkommit motiverar inte något uttalande från min sida.

Ett på JO:s initiativ upptaget ärende angående möjligheterna för intagna i kriminalvårdsanstalt att studera

(Dnr 3843-2000)

I ett beslut den 31 augusti 2001 anförde *JO Pennlov* följande.

Initiativet

I en artikel i Dagens Nyheter den 6 november 2000 med rubriken Fångar nekas utbildning stod bl.a. följande att läsa.

Under 90-talet skars antalet utbildningstimmar på landets fängelser ned med en tredjedel. Möjligheterna att studera varierar mycket från anstalt till anstalt. Visionen är att alla intagna skall få möjlighet att läsa in gymnasiekompetens men man är mycket långt därifrån idag. En studieledare för anstalterna i Malmöregionerna uppger att fångarna inte kan erbjudas den utbildning de behöver och vill ha. Till följd av hårda sparkrav har komvuxundervisningen på anstalterna ersatts av korrespondenskurser. Systemet med kurser på distans innebär att examen hänger på en enda stor tenta efter ett års undervisning. På Kriminalvårdsverket arbetar man just nu fram en plan för att säkra utbildningens kvalitet.

Utredningen

Med anledning av artikeln infordrades ett yttrande från Kriminalvårdsstyrelsen. I sitt svar den 22 december 2000 anförde t.f. generaldirektören Stig Fjärstedt följande.

Under den senaste femårsperioden (1995–1999) har deltagandet i klientutbildning varit ganska konstant, ca 15 procent, av den totala tiden som de intagna i anstalt är sysselsatta. Klientutbildning utgör tillsammans med arbetsdrift, intern service, brotts- och missbruksrelaterade program samt annan strukturerad verksamhet kriminalvårdens programverksamhet. De intagnas deltagande i arbetsdrift och internservice uppgår till cirka 60 procent av sysselsättningstiden.

Antalet timmar för klientutbildning under ovannämnda tidsperiod har successivt minskat från 1 017 timmar per år 1995 till 845 timmar per år 1999. Under denna tid har även den totala sysselsättningstiden minskat från 6 779 timmar per år 1995 till 5 720 timmar per år 1999. En av förklaringarna till minskningen är att den totala fångpopulationen också har minskat på grund av att merparten dömda till högst tre månaders fängelse avtjänar sina straff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll. År 1995 var antalet nyin-

tagna i anstalt 13 644 och år 1999 var antalet 9 300. Intensivövervakning infördes i hela landet den 1 januari 1997. En annan förklaring är att kriminalvården under nämnda tid haft stora besparingskrav, vilket påverkat omfattningen av den totala programverksamheten.

Enligt en undersökning utförd av Kriminologiska Institutionen, Stockholms universitet (Fångars levnadsförhållanden, 1999) är fångars utbildningsnivå generellt mycket låg. Av den framgår att 15 procent saknar fullbordad utbildning jämfört med 0,3 procent i befolkningen och att mindre än hälften (46 %) av fångarna har utbildning över lägsta obligatoriska nivå jämfört med befolkningens 84 procent. Dessa siffror bekräftar kriminalvårdens uppfattning att utbildningsbehovet är stort. Målsättningen är att erbjuda alla intagna som har behov av det möjlighet att studera på grundskole- och gymnasienivå.

Kriminalvården upphandlar all klientutbildning enligt lagen om offentlig upphandling. Upphandlingen baseras på fångpopulationens behov på en generell nivå, vilket gör att grundläggande utbildning upphandlas mest frekvent (ca 56 procent av utbildningen). Upphandlingen sker i regel för två år vilket gör att det kan vara svårt att tillgodose enskilda behov av utbildning eftersom intagningen i anstalt sker kontinuerligt. Härutöver tillkommer andra försvårande faktorer när det gäller att tillgodose de behov intagna har.

Ungefär två tredjedelar av de intagna har strafftider som understiger sex månader, vilket betyder en verkställighetstid på fyra månader eller mindre. Under denna tid skall utredning av de individuella behoven göras så att verkställigheten kan utnyttjas på bästa sätt och frigivningen förberedas. Tiden i anstalt begränsar möjligheten att studera, och cirka 20 procent av dömda med nämnda strafftider deltar i någon form av utbildning, vilket kan jämföras med cirka 45 procent av dem som är dömda till ett år och däröver.

En fjärdedel av de intagna i anstalt är utländska medborgare och representerar tillsammans ungefär 100 nationaliteter. Möjligheterna för dem att delta i studier är därför begränsade. De vanligaste studierna omfattar svenska och engelska språken och datautbildning.

Nästan 60 procent av de nyintagna i anstalt är narkotikamissbrukare. Skadorna av missbruket medför koncentrationssvårigheter, vilket kan utgöra ett hinder för att delta i läroplaner. Olika insatser som syftar till behandling har hög prioritet, såsom deltagande i missbruksrelaterade program, vistelse på motivationsavdelning och i vissa fall vistelse under de sista månaderna av verkställigheten på behandlingshem.

Förflyttningar till andra anstalter gör att påbörjad utbildning inte alltid kan fortsätta på nästa anstalt.

För att på ett bättre sätt svara upp mot de intagnas behov och för att kunna ge ökad tillgänglighet till utbildning kommer kriminalvården under 2001 att utreda förutsättningarna för att införa internetbaserad utbildning. Fördelarna är att oavsett förflyttning till annan anstalt kan studierna fortsätta. Möjligheterna att även efter frigivning studera ökar också.

Under innevarande år har Kriminalvårdsstyrelsen utarbetat ett system för kvalitetsledning. Utbildning i detta kommer att genomföras för personal vid kriminalvårdens samtliga 36 myndigheter under år 2001. Systemet ger vägledning för hur en god inlärningsprocess skall planeras, genomföras, följas upp, utvärderas och förbättras.

Kriminalvårdsstyrelsen har den 19 december 2000 beslutat att avsätta medel för forskning med syfte att utvärdera klientutbildningen inom kriminalvården med fokus på klienter och utbildningens organisation. Vidare har beslutats att uppdraget skall utföras av Göteborgs universitet. Uppdraget beräknas pågå till december månad 2001.

Bedömning

Enligt 4 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) skall kriminalvården i anstalt utformas så att den intagnes anpassning i samhället främjas och skadliga följder av frihetsberövandet motverkas. I den utsträckning det kan ske utan att kravet på samhällsskydd eftersätts bör verksamheten från början inriktas på åtgärder som förbereder den intagne för tillvaron utanför anstalten. Enligt 10 § samma lag skall en intagen under arbetstid ges möjlighet till arbete, undervisning, utbildning, arbetsträning, viss särskilt anordnad programverksamhet eller annan lämplig sysselsättning som såvitt möjligt främjar utsikterna för honom att efter frigivningen inordna sig i samhället.

Av Kriminalvårdsstyrelsens remissvar framgår att utbildningsnivån bland de intagna i anstalt generellt sett är väsentligt lägre än hos resten av befolkningen i landet. Samtidigt är utbildning och kunskaper idag i än högre grad än tidigare en förutsättning för möjligheterna att kunna få arbete och ett ordnat socialt liv. Av kriminalvårdsmyndighetens remissvar framgår att kriminalvården under senare år i vart fall delvis till följd av besparingar har drabbats av försämringar när det gäller de intagnas möjligheter att studera. Enligt min mening är denna utveckling både beklaglig och oroande. Den på detta sätt försämrade kvaliteten på kriminalvården minskar i hög grad de intagnas förutsättningar för återanpassning i samhället, vilket självfallet också är olyckligt från samhällsekonomisk synpunkt på längre sikt.

Kriminalvårdsstyrelsen har redogjort för vissa åtgärder som har vidtagits och som kommer att genomföras i syfte att bättre kunna tillgodose de intagnas behov av utbildning. Det rör sig till stora delar om att utreda vad som i framtiden bör göras för att förbättra situationen. Jag kommer med intresse att följa vad de planerade åtgärderna resulterar i.

Uttalanden om en kriminalvårdsmyndighets rutiner för granskning av inkommande och utgående post

(Dnr 1894-2001)

I ett beslut den 6 maj 2002 anförde *JO Pennlöv* följande.

Anmälan

J.L. har kritiserat anstalten Kalmars granskning av de intagnas inkommande och utgående post. Han har anförut bl.a. följande.

Istället för att utföra granskning stickprovsvis har anstalten satt i system att granska nästan all post. Vid flera tillfällen har personalen öppnat utgående post utan att meddela den intagne att så skett. Det har också vid ett antal tillfällen hänt att såväl utgående som inkommande post har "försvunnit" och dykt upp flera dagar senare utan att någon förklaring till fördröjningen har lämnats. Vid ett tillfälle tog anstalten ett brev till honom i beslag utan att han fick något beslagsprotokoll eller liknande. Brevet innehöll över tjugo lotter (TRISS). Först sedan han hotat med att kontakta advokat fick han lotterna vid inläsningen, tio timmar efter att de andra intagna fått dagens post.

Utredningen

Ärendet har remitterats till Kriminalvårdsmyndigheten Kalmar. Av kriminalvårdschefen Lars Berggrens remissvar framgår, i de delar som är intressanta att referera för min bedömning, bl.a. följande.

Brev eller andra försändelser till eller från den som är intagen i sluten anstalt får, enligt 26 § första stycket lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt – KvaL, granskas för undersökning av om de innehåller något otillåtet föremål. Beträffande den som är intagen på specialavdelning skall en sådan granskning alltid göras. Finns det anledning att anta att en försändelse innehåller ett sådant föremål eller sker det stickprovsvis, får granskning i detta syfte göras även av en försändelse till eller från den som är intagen i en öppen anstalt.

Av 26 § andra stycket KvaL framgår att beträffande den som är intagen på en specialavdelning skall granskningen av brev eller andra försändelser även syfta till att undersöka om de innehåller något meddelande om planläggning av brottslig verksamhet, avvikande eller något annat liknande förfarande. Granskning i detta syfte får också göras beträffande andra intagna, när det finns anledning att anta att en försändelse innehåller ett sådant meddelande. Beträffande den som är intagen i en sluten anstalt får sådan granskning även göras stickprovsvis samt om det är nödvändigt med hänsyn till den intagnes särskilda förhållanden.

Granskning av brev eller andra försändelser får, enligt 27 § första stycket KvaL, ej vara mer ingående än som är nödvändigt med hänsyn till granskningens syfte.

Av 27 § andra stycket och tredje stycket KvaL framgår att vid öppning av brev eller andra försändelser bör den intagne vara närvarande, om det lämpligen kan ske samt att brev eller andra försändelser som granskats får kvarhållas, om det är påkallat av säkerhetsskäl. Den intagne skall i så fall genast underrättas därom. Är det fråga om ankommande försändelser, skall den intagne i den utsträckning det lämpligen kan ske få kännedom om innehållet. En kvarhållen försändelse skall utlämnas till den intagne så snart det kan ske och senast när anstaltsvården upphör, om ej särskilda skäl talar däremot.

Ovanstående bestämmelser innehåller begränsningar avseende skyddet mot undersökning av brev m.m. i 2 kap 6 § regeringsformen. Detta skydd kan således under vissa förutsättningar begränsas genom lag.

Kriminalvårdsstyrelsen har genom anstaltsföreskrifterna (KVVFS 1998:8) meddelat kompletterande bestämmelser om granskning av försändelser. Av 73 § nämnda föreskrifter framgår att granskning får ske medelst genomlysning av försändelsen i öppnat skick, öppnande utan genomläsning och öppnande och genomläsning av innehållet. Har försändelsen öppnats enbart för att söka efter otillåtet föremål, får innehållet inte läsas. Efter granskningen skall försändelsen förseglas och den intagne underrättas om åtgärden.

Av 75 § anstaltsföreskrifterna framgår att om innehållet i en försändelse bedöms vara straffbart eller lämna upplysningar om brott skall polis snarast underrättas. Vidare framgår av 76 och 77 §§ anstaltsföreskrifterna att brev som kvarhålls skall läggas i den intagnes akt eller förvaras så att det inte kan läsas av obehöriga och att sådant brev skall återlämnas så snart det är möjligt eller senast då den intagne frigges såvida det inte föreligger särskilda skäl.

Som nämnts tidigare ankom periodvis en mängd brev till J.L. Det är upplyst av Curt Brathen att ett flertal av dessa brev visade sig vid granskning innehålla trisslotter, penninglotter, frimärken och/eller kontanter. Det som sändes till honom uppgick till betydande värde. Breven saknade huvudsakligen

skriftligt meddelande och avsändaren var okänd. Omständigheterna medförde att man i samband med granskningen av den nu aktuella försändelsen försökte kontrollera (via lotternas nummerserier) med polismyndigheten om lotterna avhäfts annan genom brott. Något besked som tydde på att så var fallet lämnades inte, varpå lotterna överlämnades till J.L. Han hade dessförinnan upplysts muntligen att lotterna tagits om hand. Vad han anfört om när lotterna överlämnades till honom kan äga sin riktighet.

Såsom J.L:s klagomål får förstås i denna del riktar han inte anmärkning mot beslutet att granska den aktuella försändelsen, utan mot åtgärderna som företogs vid granskningen och omedelbart därefter.

Allmänt kan nämnas att det inte åligger kriminalvården att uppdaga och beivra brott. Detta är istället en uppgift som är av polisiär karaktär. Emellertid får det anses ankomma på kriminalvården att försöka förhindra att en intagen börjar eller fortsätter en brottslig verksamhet under tiden i anstalt. Det är mot bakgrund av bl a detta som bestämmelserna om granskning av meddelande syftande till att upptäcka planläggning av brottslig verksamhet får ses.

Vid granskningen har misstankar riktats mot att lotterna kan ha åtkommit genom brott. Av bestämmelserna 75 § anstaltsföreskrifterna framgår att polis snarast skall underrättas om innehållet i en försändelse bedöms lämna upplysningar om brott. Hur man skall förfara med en sådan försändelse i avvaktan på besked om innehållet är inte närmare angivet.

Som nämnts tidigare utgör bestämmelserna i KvaL om granskning och kvarhållande av försändelser inskränkningar i enskilda personers grundlagskyddade fri- och rättigheter. Utgångspunkten bör därvid vara att myndigheten är skyldig att vidarebefordra post till intagen och att bestämmelserna om kvarhållande utgör undantag på när myndigheten kan underlåta detta.

Med stöd av bestämmelserna i 27 § KvaL får kriminalvårdsmyndigheten kvarhålla brev till intagna om det är påkallat av säkerhetsskäl. För det fall ett brev kvarhålls skall den intagne omedelbart underrättas om detta. Med säkerhetsskäl synes snarast avses förhållanden som medför problem att upprätthålla ordning och säkerhet i anstalten. Att lotterna, utöver misstankarna om sättet på vilket dessa åtkommit, även skulle kunna ha den inverkan förefaller inte sannolikt, vilket också visas genom att lotterna sedermera överlämnats till J.L. Möjlighet förefaller saknas att, enligt sistnämnda lagrum, kvarhålla försändelser som innehåller sådant som fränhänts annan genom brott utan att också negativt påverka säkerheten i anstalten.

Anträffas i vissa fall egendom som kan antas bli tagen i beslag, får den lokala kriminalvårdsmyndigheten omhänderta egendomen i avvaktan på beslut i frågan. Detta framgår av 64 § KvaL. Bestämmelsen synes ha tillkommit bl a för att förhindra att knivar och inbrottsverktyg behöver överlämnas till den intagne då denne friges (prop 1994/95:124). Bestämmelsen har dock till sin lydelse även kommit att omfatta föremål som kan antas ha avhäfts någon genom brott. Med anträffas synes dock närmast avses att föremålet påträffas då det redan finns i anstalten, t ex vid en visitation av den intagnes bostadsrum. Att bestämmelsen även skulle kunna tillämpas avseende innehåll i försändelser, vilka således under postbefordran inkommer till anstalten, förefaller tveksamt – särskilt med beaktande av att det rör inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter och att myndigheten med anledning därav bör ha klart författningsstöd för de åtgärder som den vidtar.

Av ovanstående framgår att det måste anses tveksamt om myndigheten haft lagliga möjligheter att underlåta att omedelbart vidarebefordra en försändelse endast på den grunden att innehållet kunde antas fränhänt annan genom brott. Om Justitieombudsmannen finner att myndighetens uppfattning är befogad, så får tidigare nämnda förhållande snarast ses som en brist, vilket bör föranleda en diskussion om behovet av förändrade bestämmelser.

När myndigheten väl beslutat att inte omedelbart vidarebefordra den aktuella försändelsen efter själva granskningen, så skulle ett formligt beslut att

omhändert alternativt kvarhålla försändelsen ha meddelats. Detta har utgjort en brist i sig.

J.L. har yttrat sig över remissvaret.

Med anledning av vad kriminalvårdsmyndigheten anfört i remissvaret om lagligheten i att kvarhålla lotterna för att utreda eventuell bakomliggande brottslighet har ärendet remitterats till Kriminalvårdsstyrelsen. Nämnda myndighet har genom överdirektören Doris Högne anfört följande.

Det finns inga uttryckliga regler om när brev till en intagen skall vidarebefordras till honom av anstalten. En annan sak är att det givetvis skall ske så snart som möjligt. Vad som kan påverka tiden för utdelandet av intagnas post är bl.a. omfattningen av de granskningsåtgärder som enligt 25–28 §§ lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) skall vidtas med försändelser till de intagna. Sådana granskningsåtgärder brukar karaktäriseras som faktiskt handlande och inte handläggning av ärenden.

Hantering av det nu aktuella brevet är enligt Kriminalvårdsstyrelsens mening ett typexempel på faktiskt handlade. Det var inte fråga om beslut om beslag enligt 64 § KvaL eller kvarhållande enligt 27 § samma lag. Det var istället en sådan granskningsåtgärd som avser att utröna om det senare skall meddelas ett formellt beslut i något avseende beträffande brevet. Sådant faktiskt handlade är inte underkastat de formkrav som gäller vid handläggningen av ärenden med dokumentation i form av formella beslut etc. Givetvis bör den intagne underrättas om att granskning har skett eller kommer att ske vilket också har skett i detta fall.

Kriminalvårdsstyrelsen kan inte se att det av innehållet i de remitterade handlingarna framgår något som i det nu aktuella hänseendet kan utgöra skäl för kritik mot anstalten Kalmar för hanteringen av brevet med trisslotter. Kriminalvårdsstyrelsen delar därför inte de bedömningar som Kriminalvårdsstyrelsen Kalmar gjort därom.

J.L. har beretts tillfälle att yttra sig även över Kriminalvårdsstyrelsens remissvar men inte hörts av.

Bedömning

Kriminalvårdsmyndigheten Kalmar har till stora delar tillbakavisat J.L:s kritik och i vissa delar anfört att den är så allmänt hållen att det inte har varit möjligt att utreda påståendena. I dessa delar har utredningen inte givit något stöd för J.L:s kritik. Jag saknar därför anledning att kritisera Kriminalvårdsmyndigheten Kalmar för att granskningen av J.L:s post skulle ha skett i sådan omfattning att den inte kan anses ha varit stickprovsmässig, att inkommande och utgående post försvunnit samt att han i vissa fall inte har meddelats då granskning skett.

När det gäller anstalten Kalmars förfarande med de aktuella lotterna vill jag anföra följande.

Kriminalvårdsmyndigheten har anfört att de lotter som anträffats vid granskningen av J.L:s post inte omedelbart lämnades ut till denne, därför att myndigheten ville utreda om de var stulna. Jag delar Kriminalvårdsstyrelsens mening att sistnämnda förfarande med lotterna är att betrakta som faktiskt handlande och att det på det stadiet inte har förelegat någon skyldighet för

myndigheten att meddela ett formellt beslut om kvarhållande eller omhändertagande.

Att faktiskt handlande med en försändelse inte är underkastat formkrav i den bemärkelse som Kriminalvårdsstyrelsen har anfört innebär dock inte att det inte styrs av några som helst lagregler. Självfallet måste beaktas bl.a. att sådana åtgärder – eftersom de medför att försändelsen inte utan dröjsmål vidarebefordras till den intagne – bara får utföras inom ramen för en handläggning som i sig är laglig. Det faktiska handlandet måste med andra ord alltid företas i ett lagligt syfte. Detta gäller oavsett om det rör sig om brevgranskning eller någon annan typ av faktiskt handlande. Man måste alltså ställa sig frågan om kriminalvårdsmyndigheten har haft rätt att vidta åtgärder som inneburit att utlämnandet av lotterna fördröjts just i syfte att utröna om de var stulna. Kriminalvårdsmyndigheten har också ställt den frågan i sitt remissvar.

Beträffande brevgranskning gäller att sådan endast – bortsett från en situation som inte är aktuell här – får företas i syfte att undersöka om en försändelse innehåller något otillåtet föremål (26 § första stycket KvaL). Jag saknar skäl att här närmare gå in på vad som kan utgöra ett otillåtet föremål. Det kan däremot konstateras att det på grund av nämnda bestämmelse torde vara uteslutet att utföra brevgranskning enbart för att utreda om en försändelse innehåller stöldgods, om inte det man eftersöker samtidigt skulle utgöra ett otillåtet föremål.

Enligt min mening måste själva brevgranskningen i det här aktuella fallet emellertid anses ha varit avslutad i och med att försändelsen hade öppnats och granskats, varvid lotterna hade anträffats. De åtgärder som därefter vidtogs med lotterna, dvs. utredningen rörande misstanken om att de utgjorde stöldgods, har enligt min mening alltså inte utgjort ett led i själva brevgranskningen. De åtgärderna är istället att betrakta som ett faktiskt handlande som syftade till att ta reda på om lotterna var stulna och huruvida det förhållandet i sin tur borde föranleda några åtgärder från kriminalvårdsmyndighetens sida. Huruvida det förfarandet är lagligt beror på om kriminalvårdsmyndigheten hade kunnat vidta några åtgärder som innebar att lotterna inte lämnades ut till J.L. för det fall de hade visat sig utgöra stöldgods.

I förevarande fall har kriminalvårdsmyndigheten vid brevgranskning anträffat egendom som myndigheten misstänkte kunde utgöra stöldgods. Om detta hade visat sig vara riktigt, hade kriminalvårdsmyndigheten enligt min mening haft att bedöma huruvida lotterna i enlighet med 64 § KvaL skulle omhändertaras därför att de kunde antas bli tagna i beslag. Beslut om beslag fattas normalt av polis eller åklagare. Vidare torde kriminalvårdsmyndigheten i enlighet med 75 § anstaltsföreskrifterna ha varit skyldig att underrätta polis om fyndet.

Med det synsätt jag har anlagt har kriminalvårdsmyndigheten haft rätt att vidta de åtgärder den gjorde med lotterna efter avslutad brevgranskning. Även om myndighetens kontroll av lotterna, såvitt framgår av utredningen, möjligen kan förefalla ha tagit förhållandevis lång tid, tyder ingenting på att den har pågått under längre tid än nödvändigt.

Mot bakgrund av det anförda finner jag inte skäl att kritisera kriminalvårdsmyndigheten för dess hantering av försändelsen med lotterna heller.

Fråga om en kriminalvårdsmyndighet borde ha fattat ett formellt beslut att omhänderta intagens egendom m.m.

(Dnr 2455-2001)

I ett beslut den 18 februari 2002 anförde *JO Pennlov* följande.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 27 juni 2001, har M.H. klagat på att han inte fått svar på en anhållan som han hade gjort i april samma år om att få inneha viss boxningsutrustning i sitt bostadsrum. Han har anført bl.a. följande. I augusti 2000 beviljades en begäran från honom om att få ha ett par säckhandskar och ett par s.k. pads för boxning i bostadsrummet. I beslutet angavs att detsamma skulle kunna komma att omprövas om han omplacerades till en annan avdelning i anstalten. Sedan han i mars 2001 flyttats till E-huset i anstalten lämnade han in en ny skriftlig anhållan om att få in boxningsutrustningen till bostadsrummet. Det enda svar han vid tiden för sin anmälan till JO hade fått var en muntlig hänvisning till att boxningsutrustning inte är lämplig i E-huset.

Till sin anmälan har M.H. fogat bl.a. beslutet meddelat av Kriminalvårdsmyndigheten Kumla den 31 augusti 2000, enligt vilket han beviljades "att inneha säckhandskar och boxningspads på isoleringsavdelningen". I beslutet anfördes också att "vid en eventuell omplacering till annan avdelning kan kriminalvårdsmyndigheten Kumla på nytt pröva frågan".

M.H. har ifrågasatt lagligheten i att frånta honom de tillhörigheter han beviljats att ha i bostadsrummet utan att meddela ett beslut i frågan. Han har vidare klagat på att anstalten inte besvarat hans anhållan.

Utredningen

M.H:s behandlingsjournal har lånats in och granskats. Av denna framgår att kriminalvårdsmyndigheten den 17 april 2001 registrerat en anhållan från M.H. om att få in ett par säckhandskar och ett par pads, men inte huruvida något beslut meddelats i saken.

Kriminalvårdsmyndigheten Kumla har anmodats att yttra sig över vad M.H. anført i sin anmälan. Av t.f. kriminalvårdschefen Kenneth Gustafssons remissvar, som är daterat den 19 september 2001, framgår bl.a. följande.

Kriminalvårdsmyndigheten kan konstatera att M.H. i augusti föregående år erhållit ett för honom gynnande beslut, och att förvägra honom fortsatt innehav av säckhandskar och boxningspads, skall med stöd av bl.a. 24 § lagen om kriminalvård i anstalt (KvaL) meddelas i beslutsform med besvärshänvisning.

Utredningen i ärendet har inte kunnat bringa fullständig klarhet i hanteringen av ifrågavarande ärende. Det förefaller vara mest sannolikt att bristande

noggrannhet och viss oförståelse för kravet på formell handläggning har varit den bakomliggande orsaken till myndighetens agerande.

Alltsedan kriminalvårdens stora omorganisation och vid bildandet av kriminalvårdsmyndigheten har kompetensutvecklingsinsatser genomförts vid myndigheten och upprepade utbildningar i bl.a. förvaltningsrätt ägt rum. Inspektören för rättsvård och förvaltning, som leder myndighetens rättsvårdsforum, kommer att närmare redogöra för det korrekta förfarandet i en sådan situation som nu uppstått, och i samråd med bl.a. kriminalvårdsinspektörerna bedöma behovet av eventuella åtgärder härutöver för att undvika att det nu inträffade upprepas.

Sedan tidigare är en rättsvårdsutbildning, avsedd för avdelningspersonal med visst funktionsansvar för säkerhet som omfattar bl.a. innehavsfrågor, inplanerad och uppmärksamhet kommer bl.a. ägnas omhändertagandebeslut, prövningar med utgångspunkt i lagstiftningens krav, förvaltningsrättsliga regler m.m.

M.H. har yttrat sig över remissvaret.

Bedömning

M.H. har av Kriminalvårdsmyndigheten Kumla genom beslut den 31 augusti 2000 beviljats att inneha viss boxningsutrustning *på isoleringsavdelningen*. Nyssnämnda begränsning i tillståndet kan inte innebära annat än att beslutet upphörde att gälla när M.H. förflyttades till en annan avdelning. Det har alltså – även om boxningsutrustningen rent faktiskt omhändertogs för placering i anstaltens förråd – inte varit fråga om att ändra ett gällande gynnande beslut på det sätt som kriminalvårdsmyndigheten har anfört.

Enligt min mening ligger det närmast tillhands att jämföra den uppkomna situationen med den att en intagen skrivs in i anstalten och därvid medför personliga tillhörigheter. I ett sådant läge gäller enligt 10 § Kriminalvårdsverkets författningssamling (KVVFS) 1998:8 att tillhörigheterna skall förtecknas och beskrivas på ett mottagningskort samt förvaras under tillförlitliga förhållanden. En intagen som i den situationen inte tillåts att ta med sig vissa tillhörigheter till bostadsrummet torde rimligen inte kunna kräva att kriminalvårdsmyndigheten före eller senast i samband med omhändertagandet av egendomen meddelar ett formellt skriftligt avslagsbeslut i frågan. Han får i stället hänvisas till att anhålla om att få in tillhörigheterna i bostadsrummet, varefter en prövning enligt 24 § KvaL görs och ett formellt beslut meddelas i frågan.

Med hänsyn till det anförda kan jag inte finna skäl att kritisera kriminalvårdsmyndigheten för att den inte meddelade ett formellt beslut när den omhändertog boxningsutrustningen i samband med M.H:s förflyttning till en annan avdelning. Däremot borde myndigheten självfallet ha besvarat hans anhållan med tillbörlig skyndsamhet. För den långa handläggningstiden i detta avseende kan kriminalvårdsmyndigheten inte undgå kritik.

Exekutiva ärenden

Kronofogdemyndighet har i mål om betalningsföreläggande delgivit ett föreläggande med fel person

(Dnr 698-2001)

Den 15 oktober 2001 meddelade *JO Pennlöv* ett beslut med följande innehåll.

Anmälan

S.J, född 1968, klagade på kronofogdemyndighetens handläggning av ett mål om betalningsföreläggande. Han anförde följande. I november 2000 fick han ett föreläggande från kronofogdemyndigheten i brevlådan som var ställt till en annan person med samma namn, född 1966, men med angivande av hans adress. Han kontaktade då omedelbart kronofogdemyndigheten, som uppmanade honom att skriva på delgivningskvittot och på detta ange att föreläggandet hade kommit till fel person. Trots detta erhöll han ett utslag i målet den 27 november 2000, i vilket – som han uppfattade det – han förpliktigades att utge yrkat belopp. När han på nytt kontaktade kronofogdemyndigheten upplystes han om att det enda sättet att rätta till misstaget var att han ansökte hos tingsrätten om återvinning. Sedan sökanden i målet medgivit hans ansökan om återvinning undanröjde Falu tingsrätt utslaget. Den 19 februari 2001 fick han återigen ett föreläggande till den andre S.J. från kronofogdemyndigheten. Myndighetens agerande tyder på att den alltjämt är av den uppfattningen att den andre S.J. bor på hans adress. Myndigheten borde ha kontrollerat adressuppgiften. Det felaktiga utslaget hade dessutom kunnat undvikas om kronofogdemyndigheten hade gjort en tjänsteanteckning om hans första telefonsamtal till myndigheten.

Utredningen

Med anledning av vad S.J. anförde i sin anmälan tog chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh – som har tillsyn över bl.a. allmänna domstolar – på eget initiativ upp ett särskilt ärende mot Falu tingsrätt (dnr 800-2001).

Kronofogdemyndighetens akt avseende mål om betalningsföreläggande mot S.J, född 1966, lånades in och granskades. Ärendet remitterades därefter till Kronofogdemyndigheten i Gävle. I sitt svar anförde regionkronodirektören Pia Liljebblad Ryberg bl.a. följande.

Kronofogdemyndighetens bedömning m.m.

Vid handläggningen av S.J:s ärende har flera fel begåtts vid kronofogdemyndigheten.

Det första felet begicks när kronofogdemyndigheten på grund av bristande noggrannhet förväxlade och sökte fel S.J.

Det var inte heller lämpligt att uppmana S.J. att skicka in delgivningskvittot med uppgivande av att det rör fel person. Kronofogdemyndigheten borde omgående ha rättat till felet.

Då delgivningen registrerades trots att S.J. på kortet uppgivit att det rör sig om fel person, gjorde kronofogdemyndigheten ånyo fel.

När utslag meddelas görs ingen särskild kontroll av att delgivningen är riktig utan kronofogdemyndigheten utgår från uppgiften att delgivning skett. Oftast görs utslagen maskinellt automatiskt. Detta innebär att när "systemet" konstaterar att de åtgärder som ska företas med betalningsföreläggandet gjorts och stadgade tidsfrister löpt ut skrivs utslag ut automatiskt och skickas likaledes automatiskt ut till svaranden.

I samband med att S.J. åter kontaktade kronofogdemyndigheten på grund av det felaktiga utslaget skulle vi ha gått igenom ärendet och sett till att rätta till de fel som vi hade möjlighet till och vidare säkrat upp att ytterligare fel inte skulle kunna uppstå.

I samband med erfarenhetsutbyte med alla handläggare av betalningsföreläggande den 13 mars har en genomgång skett av vad som hänt i detta ärende som ett led i att förhindra ett upprepande.

Vi driver också under detta år ett kvalitetsprojekt i betalningsföreläggandegruppen, som syftar till att höja kvaliteten i handläggningen.

Vi beklagar de olägenheter som S.J. fått utstå på grund av våra bristande handläggningsrutiner. Ursäker har framförts tidigare dels i brev och dels i tidningen Dala-Demokraten i samband med intervju.

S.J. har beretts tillfälle att yttra sig över remissvaret.

Bedömning

Som kronofogdemyndigheten har konstaterat har ett flertal fel begåtts vid handläggningen av målet om betalningsföreläggande. Det första föreläggandet har skickats ut till fel S.J. Därefter har kronofogdemyndigheten, såvitt framgår av utredningen, uppmanat S.J. att underteckna delgivningskvittot, trots att han uppgivit att föreläggandet avsåg en annan person. Det sistnämnda ökade risken för det som senare även inträffade, nämligen att ett felaktigt utslag kom att meddelas. Kronofogdemyndigheten borde ha gjort en tjänsteanteckning om det första samtalet med S.J. Därigenom hade riskerna minskats för att den felaktiga adressuppgiften användes på nytt, vilket också det har skett, och för att S.J:s påteckning på delgivningskvittot godtogs. Kronofogdemyndigheten borde heller inte ha registrerat föreläggandet som delgivet. Förutom av den uppgift som kronofogdemyndigheten redan fått per telefon av S.J. om att det var fel person som hade nåtts av föreläggandet, borde dennes anteckning om detta på delgivningskvittot ha fått kronofogdemyndigheten att reagera. Att kronofogdemyndigheten på nytt försökte delge honom ett föreläggande ställt till den andre S.J, illustrerar följderna av myndighetens slarviga handläggning.

Kronofogdemyndighetens felaktiga handläggning har vållat S.J. betydande obehag och besvär.

För det inträffade kan Kronofogdemyndigheten i Gävle inte undgå allvarlig kritik. Orsakerna står enligt vad som har framkommit genom utredningen att finna i okunskap och slarv. Med hänsyn till bl.a. att vissa åtgärder har vidtagits för att förhindra att liknande misstag begås i framtiden finner jag inte skäl att ytterligare kommentera saken.

Ärendet avslutas.

Ett ärende angående rätten till ränta på utmäta medel som en kronofogdemyndighet placerat på räntebärande konto i avvaktan på redovisning

(Dnr 3828-2001)

I en anmälan till JO klagade N.B. på att kronofogdemyndigheten inte till henne hade betalat ut den ränta som upplupit på ett belopp som utmätts för hennes räkning. Hon anförde bl.a. följande.

Hon begärde verkställighet av en dom enligt vilken H.L. förpliktigats att till henne betala 51 000 kr. Eftersom H.L. överklagade utmätningen betalades pengarna dock inte omedelbart ut till henne. På hennes fråga till kronofogdemyndigheten hur hon skulle kunna tillförsäkra sig ränta på beloppet under den tid överklagandet prövades fick hon av kronofogde Filippa Drakenmark till svar att hon inte skulle förlora några pengar eftersom pengarna hade satts in på ett räntebärande konto. När det åtta månader senare stod klart att gäldenären inte vunnit framgång med sitt överklagande redovisades emellertid endast kapitalbeloppet till henne. När hon skrev och frågade varför, fick hon ett skriftligt svar av kronofogde Patrik Berglund, i vilket han anförde att hon inte hade rätt till någon ränta eftersom någon sådan inte skulle utgå enligt domen. Hon tyckte att det var märkligt och skrev därför på nytt och bad om ett förtydligande. Då hon inte fått något svar på närmare två veckor ringde hon upp Patrik Berglund. Det blev en diskussion i vilken han, enligt hennes uppfattning, uttalade sig nedlåtande om henne och bl.a. undrade om en sådan liten summa verkligen var så mycket att bråka om. På begäran fick hon därefter ett till brev i saken. Det innehöll emellertid inte några nya argument. Som hon har uppfattat det anser kronofogdemyndigheten, helt utan lagstöd, att det är staten som har rätt till räntan på hennes pengar.

Ärendet remitterades till Kronofogdemyndigheten i Stockholm och därefter till Riksskatteverket.

Kronofogdemyndigheten – regionkronodirektören Sten Johansson – anförde i sitt svar följande.

Av bifogade redogörelse från kronofogde Berglund framgår vilka ställningstaganden som gjorts under handläggningen av det ärende som anmälts av N.B. till justitieombudsmannen.

Till denna redogörelse kan tillfogas att kronofogde Drakenmark upplyst om att hon lämnat generella besked till N.B. om hur kronofogdemyndigheten hanterar utmäta medel. Det finns inga handläggningsnoteringar som kan styrka eller bekräfta detta.

För det fall justitieombudsmannen finner att de utbetalda medlen skulle utbetalats så snart som möjligt efter utmätningen är ett belopp om 951 kr på grund av dröjsmålet, befogat.

Av kronofogde Patrik Berglunds yttrande framgår följande.

Redogörelse för ärendet

N.B. (sökanden) har i ansökan som inkom till kronofogdemyndigheten den 19 december 2000 begärt fullständig verkställighet av Handens tingsrätts dom avseende stadfäst förlikning den 1 mars 2000 (Mål nr T 1776-99). Enligt

förlikningens första punkt skall H.L. (gäldenären) den 2 mars 2000 till N.B. betala i kontanter femtioentusen (51 000) kronor. Kronofogdemyndigheten beslutade den 15 februari 2001 att utmäta gäldenärens inestående medel på postgirokonto intill ett belopp om 52 000 kronor, varav 1 000 kr avsåg kronofogdemyndighetens grundavgift. Efter invändning från gäldenären om att hinder för verkställighet var för handen, fann kronofogdemyndigheten i beslut den 21 februari 2001 att något sådant hinder inte förelåg. Kronofogdemyndighetens beslut överklagades till Stockholms tingsrätt som lämnade överklagandet utan bifall. Tingsrättens beslut överklagades. Svea hovrätt meddelade inte prövningstillstånd. Med anledning av att H.L. den 13 mars 2001 överklagade beslutet den 21 februari 2001 om att hinder mot verkställighet inte förelåg, insattes de utmäta postgiromedlen på kronofogdemyndighetens räntebärande konto. Efter det att Svea Hovrätts beslut vunnit laga kraft gjordes den 24 augusti 2001 en utbetalning till sökanden. Endast ett belopp om 39 200 kronor utbetalades på grund av att kronofogdemyndigheten samma dag utmätte 11 800 kronor för N.B:s restförda skulder i enskilt mål.

Sakfrågan

N.B. har gjort gällande att räntan som uppkommit under den tid när det utmäta beloppet inestätt på kronofogdemyndighetens konto skall tillfalla henne. Hon anför att pengarna har utmätts för hennes räkning, varför de tillhör henne och att hon på grund härav är berättigad till upplupen ränta på kapitalbeloppet. I detta fall aktualiseras frågan till vem det utmäta penningbeloppet kan anses ha tillhört under den tid det varit insatt på kronofogdemyndighetens räntebärande konto.

På grund av att gäldenärens invändning mot verkställighet var föremål för domstolsprövning, har kronofogdemyndigheten inte ansett att utmäta medel har kunnat utbetalas till sökanden. Under tid utmätt belopp varit insatt på kronofogdemyndighetens räntebärande konto kan varken förfogande- eller äganderätten till dessa medel anses ha övergått till N.B. Hon har därför inte varit berättigad till den ränta som uppkommit under tiden medlen varit räntebärande.

Gäldenären har enligt exekutionstiteln förpliktats att utge 51 000 kronor till sökanden. Någon ränta skall enligt den stadfästa förlikningen ej utgå på kapitalbeloppet. Kronofogdemyndigheten verkställer i enlighet med exekutionstiteln och sökanden har erhållit betalning i enlighet med denna. Även på denna grund kan kronofogdemyndigheten inte finna att N.B. skulle vara berättigad till aktuellt räntebelopp.

Enligt 13 kap. 14 § tredje punkten utsökningsbalken (UB) får medel ej betalas ut utan att säkerhet ställts, om rätten till medlen är beroende av ett överklagande av utmätningen. En analog tillämpning av denna bestämmelse bör kunna göras när ett beslut enligt 3 kap. 21 § UB har överklagats. På grund av gäldenärens överklagande av kronofogdemyndighetens beslut i frågan om hinder mot verkställighet, har myndigheten bedömt att utmäta medel inte skall betalas ut till sökanden. Av ovannämnda lagstadgande framgår dock att N.B. omgående hade kunnat tillgodogöra sig det utmäta beloppet om hon i enlighet med 13 kap. 14 § UB ställt säkerhet. I detta läge hade således pengarna kunnat utbetalas och hon hade därmed haft möjlighet att själv göra pengarna räntebärande.

Kronofogdemyndigheten återbetalade den 29 augusti 2001 den upplupna räntan om 951 kronor till gäldenären.

Riksskatteverket avgav remissvar genom kronodirektören Magnus Westerström. Av verkets yttrande framgår följande.

Av 13 kap. 1 § 1 st. UB framgår att medel som flyter in till KFM i mål om utmätning ska redovisas så snart som möjligt. Bestämmelsen är tillämplig

oavsett av vilken anledning medel flyter in till KFM (utmätning av kontanter, försäljning av lös eller fast egendom, frivillig betalning av gäldenären m.m.).

Enligt kompletterande föreskrift i 13 kap. 3 § 1 p UF ska influtna medel redovisas inom två veckor om inte hinder möter eller särskilda skäl föreligger. I vilka fall KFM inte får utbetala medel utan att säkerhet ställs framgår av 13 kap. 14 § UB. Utbetalningsförbud föreligger t.ex. när rätten till medlen är beroende av ett överklagande av utmättningsbeslutet (13 kap. 14 § 3 p UB). Det bör här anmärkas att hinder mot utbetalning inte innebär hinder mot att KFM fördelar och därmed reserverar medel för viss borgenär. Om däremot beslut om inhibition meddelats innan fördelning ägt rum ska givetvis ingen fördelning äga rum.

KFM:s beslut med anledning av invändning mot verkställighet gäller omedelbart. Även om beslutet överklagas ska verkställigheten fortgå om inte annat förordnas av domstol (2 kap. 19 § UB). Enligt RSV:s uppfattning innebär ett överklagande av nämnda beslut inte hinder mot utbetalning. Om däremot överklagandet till sitt innehåll bedöms utgöra ett överklagande av t.ex. själva utmättningsbeslutet är förhållandet givetvis ett annat.

KFM har i förevarande fall ansett att utmätta medel inte skulle utbetalas till sökanden. Medlen har därför gjorts räntebärande enligt 13 kap. 1 § UF. Fråga har nu uppkommit avseende vem som har rätt till den upplupna räntan på influtna medel.

I 13 kap. 2 § UB stadgas att vad som sägs om influtna medel gäller även den ränta som utgår på medlen t.o.m. den i 6 § angivna fördelningsdagen. Ränta på belopp som inestår därefter tillkommer den som är berättigad till beloppet. Bestämmelsen om ränta överensstämmer med sättet för beräkning av anmälda fordringar enligt 13 kap. 6 § UB. Av förarbetena och kommentarerna till UB framgår att principerna om ränta ska tillämpas även om någon förmlig fördelning inte ska ske, dvs. när endast en borgenär finns.

Enligt 13 kap. 6 § 1 st. UB ska anmäld fordran räknas fram och upptas med det belopp till vilket den uppgår på fördelningsdagen. När det som i detta fall endast finns en borgenär anses utbetalningsdagen som fördelningsdag och fordran beräknas och tas upp med det belopp den uppgår till den dag då KFM beslutar om utbetalning. Om influtet belopp avsätts t.ex. på grund av tvist om bättre rätt till medlen, bör beslutet om avsättning räknas lika som betalning. Vid tidpunkten för KFM:s beslut om att avsätta medlen uppgick fordringsanspråket till 51 000 kronor.

Av 13 kap. 2 § 2 p UB följer att ränta som utgår efter dagen för beslut om avsättning fram till utbetalningsdagen tillkommer den borgenär som är berättigad till det avsatta beloppet. Enligt RSV:s uppfattning är kommentaren till UB mycket tydlig i detta avseende. ”Borgenär som får vänta på betalning har rätt till den ränta som faktiskt upplupit på hans fordran från fördelningsdagen t.o.m. utbetalningsdagen”. Således är det fråga om en form av kompensationsränta för att borgenären får vänta på utbetalningen. Endast om dröjsmålet beror på borgenären, t.ex. om han inte företer löpande skuldebrev, upphör borgenärens rätt till ytterligare ränta. Vilket det inte är fråga om i detta fall.

Enligt RSV:s mening är det ovidkommande att Bjurström inte har rätt till ränta enligt den stadfästa förlikningen då det gäller rätten till den s.k. kompensationsräntan. Den ränta om 951 kronor som upplupit på det avsatta beloppet från dagen för KFM:s beslut fram till själva utbetalningen borde därför ha tilldelats Bjurström.

N.B. har yttrat sig över remissvaren.

I sitt den 15 april 2002 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* i bedömningsdelen följande.

Riksskatteverket har i sitt remissvar redogjort för de bestämmelser som reglerar kronofogdemyndighetens förfarande med medel som inlutit till myndigheten i utmätningssmål.

I förevarande fall har kronofogdemyndigheten – på grund av att gäldenären överklagat ett beslut av myndigheten att inte finna att hinder mot verkställighet förelåg – ansett att de utmäta medlen i enlighet med 13 kap. 14 § utsökningsbalken inte skulle betalas ut utan säkerhet. Jag vill här framhålla att jag inte delar kronofogdemyndighetens åsikt att man kan jämställa ett överklagande av ett beslut att inte finna hinder mot verkställighet föreligga med ett överklagande av ett utmätningssmål, när det gäller bedömningen av om hinder mot utbetalning av utmäta medel föreligger enligt nämnda bestämmelse. Jag har dock inte funnit skäl att uttala mig om riktigheten i kronofogdemyndighetens bedömning i det här aktuella fallet.

Enligt 13 kap. 2 § 2 p utsökningsbalken tillfaller ränta på inlutna medel som inestår efter den i 6 § angivna fördelningsdagen *den som är berättigad till beloppet*. Det förhållandet att en borgenär genom att ställa säkerhet kan framtvinga utbetalning av utmäta medel i den aktuella situationen saknar betydelse för frågan om vem som slutligen skall anses ha rätt till räntan på beloppet.

Jag delar Riksskatteverkets uppfattning att nyss nämnda bestämmelse i förevarande fall innebär att N.B. är den som har rätt till den ränta som har upplupit på det belopp som utmäts för hennes räkning från det att kronofogdemyndigheten beslutade att avsätta medlen till dess att de betalades ut till henne. Genom kronofogdemyndighetens förfarande har räntan kommit att tillfalla en person som – enligt vad utredningen har visat – under den tid som räntan löpte inte hade rätt till det kapitalbelopp som generade den, vilket måste anses vara direkt lagstridigt.

Förvaltningsdomstolar

En länsrätt har vid en muntlig förhandling som var offentlig tillfrågat åhörare om namn och antecknat uppgifterna i protokollet

(Dnr 1310-2001)

Anmälan

I en anmälan mot Länsrätten i Västmanlands län framförde Sten Malm, Lennart Andersson och Göran Johnson följande. De hade varit åhörare när länsrätten den 22 februari 2001 höll muntlig förhandling i fyra mål. Ordföranden, rådmannen Bernt Åkerblom, begärde vid förhandlingen att få uppgift om deras namn och registrerade uppgifterna.

Utredning

Föredraganden i ärendet inhämtade vid telefonsamtal med rådmannen Bernt Åkerblom följande. De mål som avses i anmälan gällde bl.a. livränta enligt lagen om arbetsskadeförsäkring och frågor enligt lagen om allmän försäkring. Den muntliga förhandlingen hölls inte inom stängda dörrar. Bernt Åkerblom har i protokollet från förhandlingen antecknat Sten Malm, Lennart Andersson och Göran Johnson under rubriken "övriga närvarande".

Anmälan remitterades till länsrätten.

I yttrande anförde Bernt Åkerblom bl.a. följande.

Den rättsliga regleringen angående vem som skall identifieras (eller uppge sitt namn) vid en förhandling är mycket kortfattad, se förordningen (1979:575) om protokollföring m.m. vid de allmänna förvaltningsdomstolarna. Sålunda skall i ett protokoll, upptecknas parter och deras ombud/biträden (9 §) samt vittnen och sakkunniga (14 §). Även om ett vittne egentligen inte behöver uppge sitt namn förrän förhöret skall hållas, är det av praktiska skäl nödvändigt att kontrollera närvaron av vittnen i det fall dessa kallas till förhandlingen i samband med att målet påropas. Slutsatsen är således att samtliga personer som medverkar under en förhandling även skall uppge sina namn.

För övriga personer (åhörare) saknas helt en rättslig procedurreglering. Av detta måste följande att om en förhandling skall vara offentlig, enligt den i 2 kap. 11 § regeringsformen angivna huvudregeln, skall en åhörare inte heller behöva uppge sitt namn.

Om däremot en förhandling hålles inom stängda dörrar (se 16 och 39 §§ förvaltningsprocesslagen jämfört med 5 kap. 4 § och 9 kap. 6 § rättegångsbalken) skall en sekretessbelagd uppgift i princip ej få röjas. På grund härav bör samtliga närvarande personer vid en sådan förhandling uppge sina namn. Detta gäller således även en åhörare som medges närvara med stöd av 5 kap. 3 § rättegångsbalken.

Eftersom den aktuella förhandlingen inte hölls inom stängda dörrar har jag begått ett formellt fel.

Länsrättens lagman Bo Elmin hänvisade till Bernt Åkerbloms yttrande.

Sten Malm och Lennart Andersson kommenterade remissyttrandet.

Kopia av protokollet från den muntliga förhandlingen hämtades in.

I beslut den 21 november 2001 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Bernt Åkerblom har i sitt remissyttrande förklarat att om den enskilde parten yrkat att förhandlingen skulle hållas inom stängda dörrar hade rätten bifallit denna begäran. Härtill vill jag inledningsvis anmärka att rätten självmant haft att pröva om någon sekretessregel utgjort hinder mot att förhandlingen var offentlig (jfr JO 1986/87 s. 28).

När förhandlingen, som nu blev fallet, var offentlig har var och en haft rätt att vara närvarande såsom åhörare utan att behöva uppge namn (se Fitger, Rättegångsbalken, s. 5:3 f.). Sten Malm, Lennart Andersson och Göran Johnson skulle därför inte ha tillfrågats om namn och uppgifterna därom skulle inte heller ha antecknats i protokollet. Handläggningen var således felaktig.

Med hänsyn till att felaktigheten rört den grundlagsskyddade principen om offentlighet vid domstolsförhandlingar ser jag allvarligt på det skedda. Länsrätten är dock införstådd med felet och jag utgår från att det varit ett enstaka misstag.

Jag avslutar därför ärendet med den kritik som ligger i det sagda.

Central statsförvaltning, arbetsmarknadsmyndigheter m.m.

Fråga om skyldighet för Barnombudsmannen att göra anmälan till socialnämnd på grund av anonyma skrivelser enligt vilka det kunde misstänkas att några flickor hade blivit könsstympade; även fråga om det på grund av sekretess förelåg hinder för Barnombudsmannen att göra en polisanmälan i anledning av de i skrivelserna lämnade uppgifterna

(Dnr 3235-2001)

Den 17 oktober 2000 inkom till Barnombudsmannen (BO) ett handskrivet anonymt brev. Till brevet hade fogats en sammanställning av uppgifter angående några flickor som eventuellt skulle ha blivit könsstympade under en vistelse i Somalia sommaren år 2000. Den anonyme brevskrivaren bad BO att föra saken vidare.

Brevet föranledde ett ärende hos BO (dnr 7.1:471/00). Den 25 oktober 2000 antecknade BO:s handläggare följande i akten.

Har bedömt att BO inte har kunskap om att barnen far illa i nuläget. Socialtjänsten behöver sålunda inte informeras på grund av aktens innehåll. Kunskap om brott kan heller inte anses föreligga. Utan avsändare kan ärendet inte besvaras. A.a. 25/10-00.

Den 14 november 2000 kom ett nytt anonymt brev in till BO. I brevet lämnades ett antal personuppgifter som synes ha syftat till att upplysa om några fall då könsstympning skulle ha ägt rum.

Det nya brevet lades den 15 november 2000 till handlingarna i BO:s ärende.

Under sensommaren 2001 uppmärksammades i massmedia BO:s handläggning av de anonyma breven.

Med hänvisning till vad som förekommit i massmedia begärde N. i en anmälan till JO att JO skulle utreda BO:s agerande med anledning av de uppgifter om misstänkta fall av könsstympning som hade lämnats till BO.

Anmälan remitterades till BO för utredning och yttrande över handläggningen av de anonyma skrivelserna som kom in till BO under hösten 2000. I ett remissvar anförde barnombudsmannen Lena Nyberg följande.

Ärendet inkom och diariefördes den 17 oktober 2000. Diarienummer 7.1:471/00. Ärendet lämnades till ansvarig handläggare, som bedömde att ärendet inte kunde besvaras då det var anonymt. Brevet innehöll obekräftade uppgifter om att ett antal flickor bosatta i Sverige skulle ha könsstympats i Somalia under sommaren 2000. Fyra av de utpekade flickorna skulle möjligen ha kunnat identifieras av polisen.

Den 14 november 2000 inkom ännu en anonym skrivelse med ytterligare fyra svårtolkade adresser till vuxna personer som enligt uppgift skulle kunna knytas till flickor som könsstympats.

I samband med handläggningen av ärendet bedömdes att barnen akut i nuläget inte kunde anses fara så illa, enbart på grund av att de tidigare skulle ha könsstympats, att socialtjänsten borde ingripa till deras skydd i efterhand. Däremot ansågs att det kunde föreligga risk för att barnen skulle fara illa om

de och deras föräldrar eftersöktes och förhördes av polis eller socialtjänst, oavsett om de blivit könsstympade eller ej.

BO:s anmälningsskyldighet till socialnämnden regleras i Lagen om Barnombudsman 3 §: "Barnombudsmannen skall genast till socialnämnden anmäla om ombudsmannen i sin verksamhet får kännedom om att någon som är under 18 år misshandlas i hemmet eller om det i annat fall måste antas att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Om det finns särskilda skäl får anmälan till socialnämnden göras även i andra fall. Barnombudsmannen får lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av en underårigs behov av skydd. Lag (1994:87)."

Av prop. 1993/94:107 Sekretess m.m. hos Barnombudsmannen framgår att BO:s anmälningsskyldighet skiljer sig från 71 § socialtjänstlagen främst däri genom att det krävs att det av den information som BO har "måste antas" att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. För att BO ska vara skyldig att göra anmälan krävs alltså en ganska hög grad av sannolikhet för att det behövs åtgärder från socialnämndens sida. BO bedömde hösten 2000 att dessa rekvisit inte kunde gälla i ärende 7.1:471/00.

Av prop. 1993/94:107 framgår också att BO i vissa fall kan göra polisanmälan. Någon plikt att göra en sådan anmälan bör dock inte föreskrivas. Någon sådan plikt finns inte heller för socialnämnden.

BO ska enligt sin lag och instruktion särskilt uppmärksamma att lagar och andra författningar samt deras tillämpning stämmer överens med Sveriges åtaganden enligt Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). I artikel 3 punkt 1 i barnkonventionen stadgas "Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, skall barnets bästa komma i främsta rummet."

Under hösten 2000 gjordes, med anledning av det ovanstående, bedömningen att en polisiär eftersökning, eventuell identifiering med efterföljande förhör, läkarundersökning etc. inte kunde bedömas vara det bästa för dessa flickor. Ärendet avslutades utan någon ytterligare åtgärd.

Med anledning av att en journalist under våren 2001 gjorde vissa efterforskningar i BO:s diarium, och fann ärende 7.1:471/00 som nu är i fråga, kom BO att se över myndighetens interna rutiner avseende hur myndigheten tillämpar sina bestämmelser kring anmälningsskyldigheten. Vidare diskuterade ombudsmannen internt frågan om könsstypning och kom då till slutsatsen att lagen om dubbel straffbarhet när det gäller könsstypning borde prövas rättsligt. BO beslutade sig för att göra en polisanmälan p.g.a. misstanke om brott samt att informera socialtjänsten. BO ansåg även att det ur ett allmänt preventivt perspektiv skulle vara angeläget att polisanmäla och informera socialtjänsten om de uppgifter som fanns i ärendet. Detta skedde den 29 maj 2001.

BO har också infört tydligare rutiner om hur ärenden som eventuellt ska anmälas till socialnämnd respektive polis bör hanteras. Inga ärenden avslutas vid myndigheten med mindre än att barnombudsmannen själv eller ansvarig jurist har granskat dem.

N. fick tillfälle att yttra sig över remissvaret.

BO:s remissvar gav inte ett klart besked i frågan om beslutet att inte göra anmälan till socialnämnd var handläggarens eget eller om hon hade samrått med barnombudsmannen eller annan befattningshavare inför ställningstagandet. JO anmodade därför BO att inkomma med uppgift härom. I ett kompletterande remissvar anförde barnombudsmannen Lena Nyberg i huvudsak följande.

Efter utredning och samtal med dåvarande barnombudsmannen, Louise Sylwander, och med ifrågavarande handläggare har BO funnit att ifrågavarande

handläggare var den som ensam gjorde bedömningen att en anmälan till socialnämnd inte skulle göras. Såvitt framkommit av utredningen har handläggaren inte samrått med någon i det aktuella ärendet.

Som BO anført i sitt första yttrande till JO har BO numera infört tydligare rutiner om hur ärenden som eventuellt skall anmälas till socialnämnd respektive polis bör hanteras. Inga ärenden avslutas vid myndigheten med mindre än att barnombudsmannen själv eller ansvarig jurist har granskat dem.

En kopia av det kompletterande yttrandet sändes till N. för kännedom.

JO hade tillgång till handlingarna i BO:s ärende med dnr 7.1:471/00.

Föredraganden inhämtade per telefon vissa kompletterande upplysningar från BO.

I ett beslut den 15 februari 2002 anförde *JO André* följande.

Inledning

I det följande kommer jag först att redovisa de rättsregler som är av intresse i detta sammanhang samt uppehålla mig vid vissa allmänna frågor som rör socialnämndens uppgifter vid misstanke om att barn far illa och skyldigheten att till socialnämnd göra anmälan vid misstanke om att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd.

Härefter kommer jag att behandla frågan om BO redan under hösten år 2000 borde ha gjort en anmälan till socialnämnd och polismyndighet på grund av de uppgifter som hade lämnats i de anonyma breven till BO.

Den 1 januari 2002 trädde en ny socialtjänstlag (2001:453), SoL, i kraft. Innehållet i lagen motsvarar i många väsentliga delar bestämmelserna i 1980 års socialtjänstlag (1980:620). I det följande kommer jag att hänföra mig till bestämmelserna i den nya lagen.

Rättslig reglering m.m.

En grundläggande regel i vårt rättssystem är att alla människor skall vara skyddade mot kränkningar av sin kroppsliga integritet. Denna princip kommer till uttryck i bl.a. Förenta Nationernas deklaration om mänskliga rättigheter.

I Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter, Barnkonventionen, som antogs av FN:s generalförsamling den 20 november 1989, föreskrivs i artikel 24 punkt 3 att konventionsstaterna skall vidta alla effektiva och lämpliga åtgärder i syfte att avskaffa traditionella sedvänjor som är skadliga för barns hälsa. Till sådana sedvänjor hör könsstympning av barn (se bl.a. prop. 1989/90:107 s. 62 f.). Sverige har ratificerat Barnkonventionen efter ett beslut av riksdagen den 21 juni 1990.

Könsstympning, eller kvinnlig omskärelse som det tidigare kallades i Sverige, är förbjuden enligt svensk lag sedan 1982. Enligt 1 § lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor får ingrepp i de kvinnliga yttre könsorganen i syfte att stympa dessa eller åstadkomma andra bestående förändringar av dem (könsstympning) inte utföras, oavsett om samtycke har lämnats till ingreppet eller inte. Den som bryter mot 1 § döms till fängelse i högst fyra år. Om brottet har medfört livsfara, allvarlig sjukdom eller i annat

fall inneburit ett synnerligen hänsynslöst beteende skall det bedömas som grovt. För grovt brott döms till fängelse, lägst två och högst tio år.

För försök, förberedelse och stämpling samt underlåtenhet att avslöja brott döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Ansvar för ett brott som har begåtts utom riket kan i Sverige bli aktuellt endast under vissa förutsättningar. De centrala bestämmelserna härom finns i 2 kap. brottsbalken. I 2 kap. 2 § första stycket anges att för brott som har begåtts utom riket döms efter svensk lag och vid svensk domstol bl.a. om brottet begåtts av svensk medborgare eller utlänning med hemvist i Sverige. Undantag härifrån görs enligt andra stycket i paragrafen om gärningen är fri från ansvar enligt lagen på gärningsorten eller om den har begåtts inom område som ej tillhör någon stat och enligt svensk lag svårare straff än böter icke kan följa på gärningen. I fall som avses i paragrafen får inte ådömas påföljd som är att anse som strängare än det svåraste straff som är stadgat för brottet enligt lagen på gärningsorten (tredje stycket). Bestämmelsen är ett uttryck för principen om kravet på s.k. dubbel straffbarhet. I 2 kap. 3 § och 3 a § brottsbalken finns vissa ytterligare bestämmelser om möjlighet att i Sverige väcka åtal och döma för brott som har begåtts utomlands. De saknar dock intresse i förevarande sammanhang. Enligt 3 § lagen (1982:316) med förbud mot könsstypning av kvinnor döms den som gjort sig skyldig till brott mot lagen vid svensk domstol även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig. Detta undantag från kravet på s.k. dubbel straffbarhet tillkom år 1999.

I samband med att kravet på dubbel straffbarhet togs bort när det gäller könsstypning anförde regeringen bl.a. följande (prop. 1998/99:70 s. 9).

Trots att könsstypning av kvinnor är förbjuden i Sverige, förekommer det att flickor som bor i Sverige könsstympas. I vilken utsträckning det sker i Sverige eller utomlands vet vi inte, bara att det förekommer. Det bor drygt 5 000 flickor, varav cirka 2 000 är under 7 år, i Sverige som ursprungligen kommer från länder där könsstypning praktiseras. Flertalet kommer dessutom från länder där bruket är så utbrett att mellan 80 och 100 procent av kvinnorna i dessa länder är könsstympade. Dessa flickor är barn i riskzonen.

Många människor som har invandrat till och bosatt sig i ett annat land har en önskan om att någon gång återvända till hemlandet och då är det ofta hemlandets normer som återigen gäller. Det är en viktig förklaring till att man vill hålla traditionen vid liv. Mycket tyder också på att traditionens starka kraft medför att föräldrar som kommer från länder där könsstypning praktiseras och som får barn i Sverige kommer att fortsätta föra sedvänjan vidare. Risken finns att man försöker utföra ingreppet under semestrar eller skollov på besök i hemlandet.

I propositionen (s. 11) anfördes rörande syftet med lagändringen bl.a. följande.

” ... syftet med lagen med förbud mot könsstypning av kvinnor liksom den nu föreslagna lagändringen är att ge flickor och unga kvinnor i Sverige ett skydd mot att utsättas för könsstypning. Den utvidgade domsrätten är således avsedd att hindra att flickor och unga kvinnor som finns i Sverige förs utomlands för att där få ingrepp som är förbjudna i Sverige utförda.

Det är i första hand den som har vårdnaden om ett barn som har ett ansvar för barnets personliga förhållanden och som skall se till att barnets behov av omvårdnad, trygghet och god fostran tillgodoses. Vid sidan av barnets vård-

nadshavare har socialnämnden enligt 5 kap. 1 § SoL ett ansvar för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden. Socialnämndens insatser för barn och ungdomar bygger på frivillighet från de berörda enskildas sida. Under vissa förutsättningar kan det bli aktuellt att bereda barn vård utan samtycke. Regler härom finns i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Vård enligt LVU skall beslutas bl.a. om det på grund av misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas.

För att en socialnämnd skall kunna fullgöra de uppgifter som nämnden har beträffande barn och ungdomar är nämnden ofta beroende av att få information från allmänheten och myndigheter. I 14 kap. 1 § första stycket SoL föreskrivs därför att var och en som får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd bör anmäla detta till nämnden. Enligt bestämmelsens andra stycke är myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt andra myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten skyldiga att genast till socialnämnden anmäla om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Detta gäller även anställda hos sådana myndigheter och vissa yrkeskategorier inom enskild verksamhet, t.ex. privatpraktiserande läkare. Bestämmelsen om skyldighet att göra en anmälan till socialnämnd är en s.k. sekretessbrytande regel (se bl.a. 14 kap. 1 § sekretesslagen [1980:100], SekrL). Den som har ålagts en skyldighet att göra anmälan skall därför göra detta även om anmälan innebär att en uppgift som omfattas av sekretess skulle röjas.

Skyldigheten att göra anmälan till socialnämnden förutsätter inte att det är klarlagt att socialnämnden behöver ingripa. Även uppgifter som är svårbedömda eller obestyrkta skall anmälas, om de tyder på att ett barn kan vara i behov av stöd eller hjälp från socialnämndens sida. Det är viktigt att en anmälan görs även om den som skall göra anmälan för egen del känner osäkerhet om uppgiften kommer att leda till någon åtgärd från socialtjänstens sida. Socialnämnden har ofta en samlad bild av ett barns förhållanden, och en uppgift som inte är helt styrkt eller en delvis oklar uppgift kan utgöra en viktig pusselbit för socialnämndens bedömning av behovet av olika åtgärder.

En inte helt okomplicerad fråga är om en myndighet skall vidarebefordra uppgifter som lämnats till myndigheten anonymt. Det är rent allmänt sett inte tillfredsställande om en myndighet medverkar till att lämna vidare felaktiga uppgifter som från början kanske har spridits i syfte att trakassera en enskild person. Något allmängiltigt svar på frågan kan inte ges. Ofta kan det vara lämpligt att myndigheten diskuterar frågan med socialförvaltningen. Om den diskussionen förs under upprätthållande av sekretess för den enskildes identitet föreligger inte något hinder för myndigheten att rådfråga socialtjänsten. I tveksamma fall ankommer det ytterst på myndigheten att själv avgöra om en anmälan till socialnämnden skall göras.

BO har enligt 1 § lagen (1993:335) om Barnombudsman att bevaka frågor som angår barns och ungdomars rättigheter och intressen. BO skall särskilt uppmärksamma att lagar och andra författningar samt deras tillämpning

stämmer överens med Barnkonventionen. BO skall enligt 2 § förordningen (1993:710) med instruktion för barnombudsmannen inom sitt verksamhetsområde bl.a. företräda och stödja barn och ungdomar i den allmänna debatten och ta initiativ till samordning och utveckling av samhällets förebyggande insatser inom området barn och ungas säkerhet. BO skall ägna särskild uppmärksamhet åt frågor som rör utsatta barn och ungdomar. Inriktningen på BO:s verksamhet ligger således på det generella planet. Detta innebär bl.a. att BO inte skall ägna sig åt enskilda fall, dvs. hur exempelvis en konflikt skall lösas mellan en enskild och en myndighet. Inget hindrar dock att BO uttalar sig om de principer som lagstiftningen ger uttryck för. Denna inriktning innebär att BO inte skall fullgöra någon tillsyn eller granskning av andra myndigheters arbete (prop. 1992/93:173 s. 11).

BO, som visserligen ägnar sig åt ”barn- och ungdomsfrågor”, handlägger således inte enskilda ärenden angående barn och ungdomar. Det har därför ansetts att anmälningsplikten enligt 14 kap. 1 § andra stycket SoL (tidigare 71 § andra stycket) inte gäller för BO (se prop. 1993/94:107 s. 13 f.). Det har i stället införts en särskild bestämmelse i 3 § lagen (1993:335) om Barnombudsman där det stadgas att BO skall genast till socialnämnden anmäla om ombudsmannen i sin verksamhet får kännedom om att någon som är under 18 år misshandlas i hemmet eller om det i annat fall måste antas att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Vidare sägs att om det finns särskilda skäl får anmälan göras även i andra fall.

I förarbetena till bestämmelsen anfördes bl.a. följande (prop. 1993/94:107 s. 14).

Den här föreslagna anmälningsplikten skiljer sig från 71 § socialtjänstlagen främst därigenom att det krävs att det av den information som barnombudsmannen har ”måste antas” att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. För att Barnombudsmannen skall vara skyldig att göra en anmälan krävs alltså en ganska hög grad av sannolikhet för att det behövs åtgärder från socialnämndens sida. Enligt 71 § socialtjänstlagen ställs inte lika höga krav på att behov av åtgärder skall föreligga (.kännedom om något som kan innebära att.). Avsikten med socialtjänstlagens bestämmelse är att uppgiften skall utredas och bedömas av socialnämnden. Barnombudsmannen har getts ett större utrymme för en egen bedömning.

Barnombudsmannen bör också ha möjlighet att göra anmälan till socialnämnden om i andra fall särskilda skäl talar för det. Det kan gälla t.ex. vissa situationer som avses i 71 § socialtjänstlagen som inte omfattas av Barnombudsmannens anmälningskyldighet. Någon skyldighet för Barnombudsmannen att göra anmälan i dessa fall föreligger inte.

Även om det inte är BO:s uppgift att utreda enskilda ärenden ligger det i sakens natur att BO i sin verksamhet erhåller känsliga uppgifter om enskilda personer. I 7 kap. 34 § SekrL föreskrivs därför att sekretess gäller i verksamhet enligt lagen (1993:335) om Barnombudsman för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Sekretessen motsvarar den som gäller för myndigheter inom hälso- och sjukvårdens samt socialtjänstens område (7 kap. 1 § och 4 § SekrL). Det råder således en presumtion för att en uppgift om en enskilds förhållanden omfattas av sekretess. Enligt 7 kap.

34 § andra stycket SekrL hindrar emellertid sekretessen inte att Barnombudsmannen gör anmälan och lämnar uppgifter till socialnämnden enligt vad som föreskrivs i lagen om Barnombudsman.

Borde BO har gjort en anmälan till socialnämnd hösten år 2000?

I det första brevet som kom in till BO anfördes bl.a. följande.

Vill anonymt överlämna en lista över flickor som enligt uppgiftslämnaren har könsstypats under sommaren i Somalia.

Jag kan inte bekräfta sanningshalten. Jag och en grupp andra personer har diskuterat hur man skall gå tillväga vid en eventuell polisanmälan. Uppgiftslämnaren är rädd för sin egen säkerhet och kan inte medverka vid en polisanmälan.

Listan är en renskrivning grundad på muntlig berättelse och skriftliga uppgifter. Jag avser att anstränga mig för att få fram originalhandlingarna och kommer i så fall att skicka dem till Dig.

De uppgifter som lämnades i det första brevet uppgavs i några fall vara osäkra på grund av risk för att angivna orter kunde ha missförståtts eller förväxlats. I några fall var dock uppgifterna mer preciserade. I handlingen förekom bl.a. följande (uppgifter rörande bl.a. namn på enskilda personer har här utelämnats).

1 flicka från [X. kommun] , namn på flickan liksom namn på och adress på mamman. C:a 14 år gammal dotter till [namn, adress och telefonnummer]

1 flicka från [Y. kommun] där vi känner till mammans namn och adress och telefonnummer. Familjen är känd hos socialförvaltningen, en mångbarnsfamilj.

1. 14-15årig flicka, dotter till [namn, adress och telefonnummer]

2 flickor från [Z. kommun] från en och samma familj. Flickorna är äldre --- Omskärelsen skall vara av sunna-typ.

2 flickor från [W. kommun] från två familjer --- En av familjerna är idag identifierad --- Ett av dessa fall: 13 år gammal dotter till [namn, adress].

I handlingen fanns också förslag på hur några icke identifierade familjer kanske skulle kunna spåras.

Fråga är nu närmast om BO var skyldig att göra en anmälan till socialnämnden på grund av innehållet i breven.

Enligt den anteckning som gjordes i BO:s akt fanns det inte skäl att göra en anmälan därför att ” BO inte har kunskap om att barnen far illa i nuläget”. I sitt remissyttrande har BO anført att det bedömdes att barnen vid tidpunkten för anmälan till BO inte, enbart på grund av att de tidigare skulle ha könsstypats, kunde anses fara så illa att det fanns skäl för socialtjänsten att i efterhand ingripa till deras skydd.

Om en socialnämnd får kännedom om att ett barn som vistas i Sverige skall könsstypas har socialnämnden att ingripa till den underåriges skydd. Ytterst torde det bli aktuellt att bereda barnet vård enligt LVU. Nämnden kan i avvaktan på ett beslut om vård enligt LVU omhänderta barnet med stöd av

6 § LVU. Vid misstanke om en förestående könsstympning föreligger anmälningsplikt till socialnämnden enligt 14 kap. 1 § SoL. I ett sådant fall får som regel – om misstanken inte är helt försumbar – anses föreligga anmälningsplikt också för Barnombudsmannen.

I förevarande fall rör det sig om den situationen att misstanke förelåg om att barn redan hade utsatts för könsstympning. Att en förälder har låtit stympa sitt barn innebär att risken för ett nytt sådant övergrepp inte föreligger för det barnet. Könsstympningen i sig leder emellertid inte sällan till svåra medicinska komplikationer omedelbart efter ingreppet. Även på länge sikt kan komplikationer förekomma. Övergreppet mot barnet kan föranleda samma behov av stödinsatser som när ett barn har utsatts för allvarlig misshandel. Om föräldrarna medverkat till ingreppet på barnet kan man fråga sig vilken benägenhet de har att söka hjälp för barnet. Att en förälder har låtit genomföra en könsstympning av sitt barn kan även föranleda frågetecken när det gäller vårdnadshavarens omvårdnad om barnet i allmänhet. Mot bakgrund av det allvarliga övergrepp mot barnet som könsstympning innebär måste därför anses föreligga en skyldighet enligt 14 kap. 1 § andra stycket SoL att göra en anmälan till socialnämnden vid misstanke om att ett barn har könsstympats. Anmälningsplikt kan föreligga även därför att ett barn som könsstympats har syskon och det då finns anledning befara att syskonen kan bli utsatta för liknande ingrepp. Dessa allmänna utgångspunkter gör sig gällande även när det gäller BO:s skyldighet att göra en anmälan. Som framgår av det tidigare anförda skiljer sig anmälningsplikten för BO från den skyldighet, som enligt 14 kap. 1 § SoL gäller för andra myndigheter, endast på det sättet att det för att skyldighet skall inträda krävs en högre grad av sannolikhet för att det behövs åtgärder från socialnämndens sida.

Jag kan konstatera att det i och för sig måste ha varit möjligt att utifrån uppgifterna i den lista som gavs in till BO klarlägga flera av flickornas identitet. I ett par fall lämnades uppgifter om personer som skulle kunna kontaktas om man ville ”spåra” ytterligare några barn. Även om brevskrivaren var anonym var de uppgifter som lämnades enligt min mening sådana att man inte utan vidare kunde lämna dem utan avseende. Å andra sidan var uppgifterna om de påstådda brotten mycket vaga. Den anonyme brevskrivaren kunde inte heller för egen del uttala sig om uppgifternas riktighet. Vid en samlad bedömning kan jag inte finna att de uppgifter som hade lämnats till BO var sådana att BO var skyldig att göra en anmälan till socialnämnd.

Som framgått tidigare *skall* BO genast till socialnämnden anmäla om ombudsmannen i sin verksamhet får kännedom om att någon som är under 18 år misshandlas i hemmet eller om det i annat fall måste antas att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Härutöver *får* BO göra en anmälan även i andra fall om det finns särskilda skäl. Bestämmelsen om möjligheten för BO att göra en anmälan om det finns särskilda skäl har kommit till för att BO skall ha möjlighet att lämna upplysningar till socialtjänsten även om det inte föreligger en anmälningsplikt. Lagen har utformats så att BO skall ha möjlighet att själv avgöra om en anmälan skall göras i de fall det inte föreligger en anmälningsplikt.

Enligt det nyss anförda anser jag inte att BO hade skyldighet att göra en anmälan till socialnämnd. Det har dock inte funnits något hinder för BO att ändå göra en anmälan om BO ansett att det funnits särskilda skäl för att göra en sådan. Såvitt jag har förstått grundades också BO:s beslut att våren 2001 göra en anmälan till socialnämnd på att det då ansågs föreligga särskilda skäl. Det kan naturligtvis ifrågasättas varför det ställningstagandet inte gjordes redan hösten år 2000; några ändrade förhållanden i sak synes inte ha tillkommit i tiden därefter. Emellertid grundas BO:s överväganden i denna del ytterst på sådana bedömningar som JO är återhållsam med att uttala sig om. Jag nöjer mig därför med att uttrycka en viss förvåning över att BO kommit till så olika slutsatser i anmälningsfrågan.

Jag vill i sammanhanget framhålla att BO:s skyldighet/möjlighet att göra en anmälan inte gäller anställda vid myndigheten utan själva myndigheten. Som regel får det ankomma på barnombudsmannen själv att avgöra huruvida BO skall göra en anmälan. Om en tjänsteman hos BO i sin verksamhet där erhåller en uppgift om barn som far illa får det därför anses ankomma på denne att uppmärksamma barnombudsmannen på frågan. Barnombudsmannen har därefter att själv ta ställning till saken för myndighetens räkning (se prop. 1993/94:107 s. 15). Såvitt framgår av utredningen i ärendet här har det i detta hänseende funnits delvis oklara rutiner hos BO. Enligt vad som har anförts i yttrandet till JO har rutinerna efter det inträffade ändrats. Att det tidigare rått viss osäkerhet om hur anmälningar som innefattar påstående om att barn far illa skall hanteras är självfallet inte tillfredsställande. De nya rutiner som utarbetats torde uppfylla de krav som måste ställas vad gäller handläggningen i detta avseende.

Innan jag lämnar frågan rörande BO:s anmälan till socialnämnd vill jag avslutningsvis beröra en uppgift som BO har lämnat i sitt remissyttrande.

Enligt den anteckning som gjordes i BO:s akt fanns det inte skäl att göra en anmälan till socialnämnd därför att ”... BO inte har kunskap om att barnen far illa i nuläget”. BO har i sitt yttrande till JO utvecklat den bedömning som gjordes beträffande anmälningskyldigheten. BO har då anført att barnen vid tiden för anmälan till BO inte kunde anses fara så illa, enbart därför att de könsstympats, att socialtjänsten borde ingripa till deras skydd i efterhand. I remissyttrandet har vidare anförts att det ansågs att det kunde föreligga risk för att barnen skulle fara illa om de och deras föräldrar eftersöktes och förhördes av polis eller socialtjänst, oavsett om de blivit könsstympade eller ej.

Syftet med reglerna om skyldighet att göra anmälan till socialnämnden är att värna om barns och ungdomars behov av skydd. Vilka åtgärder som skall vidtas med anledning av en anmälan ankommer det på socialnämnden att avgöra. Detta är frågor som inte skall vägas in när en myndighet bedömer om det föreligger en anmälningsplikt enligt 14 kap. 1 § andra stycket SoL. Som jag redan anført är anmälningskyldigheten för BO utformad på ett annat sätt än när det gäller skyldigheten att göra anmälan enligt bestämmelsen i socialtjänstlagen. De nu redovisade allmänna principerna gäller dock även för BO.

Borde BO ha gjort en polisanmälan hösten år 2000?

Det finns inte någon skyldighet för en myndighet att underrätta polis- eller åklagarmyndighet angående en misstanke om brott utom i vissa fall som här saknar intresse. Att en myndighet inte är skyldig att göra en polisanmälan vid misstanke om brott innebär inte att en myndighet skall förhålla sig passiv i ett sådant fall. Förenklat uttryckt kan man säga att när en myndighet överväger om en polisanmälan skall göras har myndigheten att särskilt beakta brottets svårighetsgrad och hur starka misstankarna är (se bl.a. prop. 1983/84:142 s. 28 f.).

För många myndigheter gäller sekretess för uppgifter om enskilda personer. Som framgått tidigare finns bestämmelsen om sekretess hos Barnombudsmannen för uppgifter som rör en enskilds personliga förhållanden i 7 kap. 34 § SekrL. På grund av sekretess kan en myndighet vara förhindrad att utan vidare lämna ut uppgifter till polisen.

I sekretesslagen finns i 14 kap. 2 § fjärde och femte stycket särskilda s.k. sekretessbrytande regler vad gäller uppgifter som lämnas t.ex. till polismyndighet.

Sekretess hindrar inte att uppgift som angår misstanke om brott lämnas till åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda annan påföljd än böter.

För uppgift som omfattas av sekretess enligt 7 kap. 1–6 och 34 §§ (*JO:s markering*), – – –, gäller vad som föreskrivs i fjärde stycket endast såvitt angår misstanke om brott för vilket är inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Dock hindrar sekretess enligt 7 kap. 1, 4 eller 34 § inte att uppgift som angår misstanke om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken mot någon som inte har fyllt arton år lämnas till åklagarmyndighet eller polismyndighet.

När det gäller möjligheten att i samband med en polisanmälan röja uppgifter för vilka sekretess normalt gäller kan jag hänvisa även till 1 kap. 5 § SekrL, 14 kap. 3 § SekrL och reglerna i brottsbalken om nöd. Det finns inte skäl att här gå in på dessa bestämmelser.

BO hade fått uppgifterna om de misstänkta fallen av könsstympning i sin verksamhet. Uppgifterna rörande de berörda enskilda personerna har därför hos BO omfattats av sekretess enligt 7 kap. 34 § första stycket SekrL. Enligt bestämmelsens andra stycke hindrar sekretessen inte att BO gör en anmälan eller lämnar uppgift till socialnämnden enligt vad som föreskrivs i lagen om Barnombudsman. Någon motsvarande bestämmelse finns inte när det gäller en s.k. brottsanmälan. För att BO i samband med en polisanmälan skall kunna röja uppgifter för vilka sekretess gäller fordras därför att det är fråga om misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år eller om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken mot barn.

Den som gör sig skyldig till brott mot lagen med förbud mot könsstympning av kvinnor kan dömas till fängelse i högst fyra år. Om brottet är grovt är föreskrivet fängelse i minst två och högst tio år. Brottet är grovt om det har medfört livsfara, allvarlig sjukdom eller i annat fall inneburit ett synnerligen hänsynslöst beteende. Faktorer som bör påverka bedömningen av om brottet

är grovt är skadans omfattning – både fysiskt och känslomässigt – kvinnans ålder vid ingreppet, hennes inställning till det, om det begåtts som ett led i en verksamhet som bedrivits i stor omfattning m.m. (se prop. 1981/82:172 s. 10, jfr prop. 1997/98:55 s. 136).

Om brottet inte är grovt kan, enligt det ovan anförda, sekretessbelagda uppgifter lämnas ut till polismyndighet om det är fråga om misstanke om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken mot barn. Brott mot lagen med förbud mot könsstympning av kvinnor finns inte med i uppräkningslistan i 14 kap. 2 § femte stycket andra meningen SekrL. I samband med remissbehandlingen av en inom regeringskansliet utarbetad promemoria, Könsstympning - Borttagande av kravet på dubbel straffbarhet (Ds 1993:3), anförde Socialstyrelsen att förbudet mot könsstympning av kvinnor regleras i en särskild lag och omfattas, med undantag för gärningsmannaskap vid misstanke om grovt brott, inte av den sekretessbrytande regeln i 14 kap. 2 § femte stycket sekretesslagen. Socialstyrelsen ansåg därför att ett tillägg borde göras i paragrafen med innebörd att även misstanke om brott enligt lagen med förbud mot könsstympning av kvinnor begånget mot en underårig skulle omfattas av den sekretessbrytande bestämmelsen (se prop. 1998/99:70 s. 20). Regeringen anförde med anledning härav att det i vissa fall kan föreligga sekretesshinder för personal inom hälso- och sjukvården eller socialtjänsten att anmäla misstänkt könsstympning till polis- eller åklagarmyndighet (prop. s. 12). I propositionen framhölls att regeringen har beslutat om direktiv till en utredning som skall undersöka om bl.a. den s.k. tvåårsregeln i 14 kap. 2 § SekrL i några situationer kan leda till otillfredsställande resultat. Regeringen ansåg att det var angeläget att frågan om sekretesshinder i de fall det inte är fråga om misstanke om grovt brott får en snabb lösning och avsåg därför att skyndsamt bereda frågan om undantag från sekretess för uppgift om misstanke vid brott mot lagen med förbud mot könsstympning av kvinnor.

Det är svårt att utifrån de uppgifter som lämnades i breven till BO avgöra om det kunde röra sig om brott av "normalgraden" eller om det i något eller några av fallen kunde vara fråga om grovt brott. Det saknades nämligen närmare uppgifter om flickornas inställning till könsstympningen, huruvida ingreppen utgjorde ett led i en omfattande verksamhet eller medfört livsfara. I ett av de misstänkta fallen uppgavs dessutom att ingreppet hade varit av begränsad omfattning. Det kan diskuteras om enbart den omständigheten att brott riktats mot en underårig utgjorde anledning anta att brottet skulle anses som grovt. Som framgår av det förgående stycket torde uppgifter som hos BO omfattas av sekretess inte heller ha kunnat lämnas med stöd av 14 kap. 2 § femte stycket SekrL eftersom misstankarna inte rört brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken. Å andra sidan bör beaktas att det inte finns någon rättspraxis som klart belyser när ett brott mot lagen med förbud mot könsstympning av kvinnor är grovt. Det är för övrigt alltid en grannlaga uppgift för en anmälande myndighet att avgöra vilket straff som ett brott kan föranleda. Alltför stora krav kan inte ställas på en myndighet i detta hänseende. Vidare skulle man måhända kunna hävda att en gärning som utgör ett brott mot lagen med förbud mot könsstympning även utgör misshandel eller annat brott i

3 kap. brottsbalken. Sekretessbelagda uppgifter skulle då kunna lämnas ut till polismyndighet om brottet har riktats mot ett barn.

Jag är för egen del tveksam till om det var möjligt för BO att vid polisanmälan rörande de aktuella misstänkta brotten lämna ut uppgifter som hos BO omfattades av sekretess. Det finns dock utrymme för att hävda en annan ståndpunkt och BO:s uppfattning i denna del kan inte anses som uppenbart felaktig. Jag anser mig därför inte ha anledning att kritisera BO för att uppgifterna lämnades ut i samband med att en polisanmälan gjordes våren år 2001. Samtidigt kan jag på grund av min ståndpunkt i sekretessfrågan inte hävda att BO borde ha gjort en polisanmälan redan hösten år 2000. Mot bakgrund av den bedömning som BO har gjort i sekretessfrågan framstår det likväl som förvånande att en anmälan inte gjordes i samband med att BO erhöll uppgifterna. Det ligger dock i sakens natur att det finns ett stort utrymme för olika bedömningar av huruvida en polisanmälan skall göras eller inte. Det finns inte skäl för mig att i detta fall anlägga några synpunkter på saken.

Sammanfattningsvis finner jag inte anledning att rikta någon kritik mot BO när det gäller handläggningen av frågan om polisanmälan.

Det finns starka skäl som talar för att BO inte på grund av sekretess skall vara förhindrad att polisanmäla en misstanke om att ett barn har könsstympats när brottet inte är att bedöma som grovt. I praktiken torde dessa skäl göra sig än mer gällande när det gäller myndigheter inom socialtjänstens samt hälso- och sjukvårdens område. Den osäkerhet som får anses råda rörande möjligheten att anmäla misstanke om sådana brott är därför inte tillfredsställande. Jag tillställer Offentlighets- och sekretesskommittén en kopia av detta beslut.

Sammanfattning

BO erhöll under hösten 2000 anonyma uppgifter om att barn som var bosatta i Sverige eller hade anknytning hit eventuellt hade blivit könsstympade i Somalia sommaren år 2000. I ärendet här har aktualiserats frågor som rör om BO var skyldig att göra en anmälan till socialnämnd och polismyndighet med anledning av de anonyma uppgifterna.

Enligt 3 § lagen (1993:335) om Barnombudsman skall BO genast till socialnämnden anmäla om ombudsmannen i sin verksamhet får kännedom om att någon som är under 18 år misshandlas i hemmet eller om det i annat fall måste antas att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Vidare sägs att om det finns särskilda skäl får anmälan göras även i andra fall.

Vad som kommit fram vid min granskning har inte gett vid handen att de aktuella uppgifterna var sådana att BO hade *skyldighet* att göra en anmälan till socialnämnd. Det har emellertid inte funnits något hinder för BO att ändå göra en anmälan om det fanns särskilda skäl för det. En anmälan gjordes också under våren år 2001. Såvitt jag har förstått grundades detta beslut på att BO då ansåg att det fanns särskilda skäl för att göra en anmälan. Det kan naturligtvis ifrågasättas varför det ställningstagandet inte gjordes redan hösten år 2000. Huruvida en anmälan skall göras därför att det föreligger ”särskilda skäl” grundas dock ytterst på sådana bedömningar som JO är återhållsam med

att uttala sig om. Jag har inte funnit anledning att göra något undantag från den principen i detta fall.

Däremot har det vid utredningen kommit fram att det vid BO synes ha förekommit oklara rutiner om vem som hos BO skall avgöra om BO skall göra en anmälan till socialnämnd. Skyldigheten/möjligheten att göra en anmälan gäller inte anställda hos BO utan själva myndigheten. Som regel får det därför ankomma på barnombudsmannen själv att ta ställning i frågan. Enligt vad som har anförts i yttrandet till JO har rutinerna efter det inträffade ändrats. Att det tidigare rått viss osäkerhet om hur anmälningar, som innefattar påståenden om att barn far illa, skall hanteras är självfallet inte tillfredsställande. De nya rutiner som utarbetats torde uppfylla de krav som bör ställas på handläggningen i detta avseende.

Jag har inte funnit anledning att rikta någon kritik mot BO när det gäller handläggningen av frågan om polisanmälan. Vid bedömningen i denna del har jag emellertid funnit skäl att något beröra den osäkerhet som synes råda vad gäller tillämpningen av en av de s.k. sekretessbrytande bestämmelserna i sekretesslagen. Det finns anledning att tillställa Offentlighets- och sekretesskommittén (Ju 1999:06) en kopia av detta beslut.

Initiativvärende mot Statens ansvarsnämnd beträffande grunderna för ett beslut om avstängning av en kammaråklagare från arbetet

(Dnr 2540-2001)

Initiativet

I en promemoria som den 6 juli 2001 upprättats hos ombudsmannaexpeditionen anfördes följande.

Statens ansvarsnämnd beslutade den 6 juni 2001 (protokoll 2001:6) att L.B. med omedelbar verkan skulle vara avstängd från arbetet som kammaråklagare. Beslutet skulle gälla till dess att nämnden prövat frågan om avskedande eller beslutat något annat. Av skälen för beslutet framgår att L.B. är misstänkt för allvarlig brottslighet.

I 1 § förordningen (1988:1102) med instruktion för Statens ansvarsnämnd föreskrivs att nämnden har de uppgifter som framgår av 34 § lagen (1994:260) om offentlig anställning, LOA, och 15 § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning.

Enligt 34 § första stycket LOA beslutar Statens ansvarsnämnd i frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande, när det gäller arbetstagare som anställs av regeringen. Regeringen får enligt andra stycket föreskriva att nämnden skall besluta i sådana frågor också när det gäller andra arbetstagare.

Enligt 15 § första stycket lagen om fullmaktsanställning beslutar Statens ansvarsnämnd i frågor om avskedande, avstängning och läkarundersökning när det gäller ordinarie domare samt andra arbetstagare som regeringen bestämmer. Enligt andra stycket nämnda lag gäller första stycket inte justitiekanslern, justitieråd och regeringsråd.

Av 28 § åklagarförordningen (1996:205) framgår att frågor som avses i 34 § LOA prövas av Statens ansvarsnämnd beträffande åklagare samt att anmälan till nämnden görs av Riksåklagaren.

I 15 § första stycket anställningsförordningen (1994:373) föreskrivs följande. Om det uppkommer en fråga om disciplinansvar, åtalsanmälan eller

avskedande som skall prövas av Statens ansvarsnämnd, skall detta genast anmälas till nämnden. Detsamma gäller i fråga om avstängning och läkarundersökning enligt lagen om fullmaktsanställning.

Enligt 18 § första stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd, LAS, får avskedande ske, om arbetstagaren grovt har åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren. Genom avskedandet kan arbetsgivaren enligt 4 § fjärde stycket avbryta anställningen med omedelbar verkan. Arbetsgivaren är i sådant fall oförhindrad att stänga av arbetstagaren från arbetet under den tid som fordras för att överläggning skall ske (se Lunning, Anställningsskydd, 1984 s. 326).

Bestämmelser rörande tvister om giltigheten av uppsägningar eller avskedanden m.m. finns i 34–37 §§ LAS. Enligt 34 § andra stycket, andra mening- en får en arbetstagare inte avstängas från arbete på grund av de omständigheter som har föranlett en uppsägning annat än om det finns särskilda skäl. Enligt sista stycket samma paragraf kan en domstol för tiden intill det slutliga avgörandet besluta bl.a. att en pågående avstängning skall upphöra.

1994 års LOA ersatte den 1 juli 1994 den tidigare lagen från år 1976 (SFS 1994:260, prop. 1993/94:65, bet. 1993/94:AU16).

I 13 kap. 1976 års LOA fanns bestämmelser om bl.a. avstängning vid uppsägning och avskedande. Reglerna om avstängning i LOA skiljde sig från reglerna i LAS på det sättet att medan det i LOA angavs när avstängning fick ske det i LAS sades när avstängning inte får ske. Se LOA-utredningens betänkande (SOU 1992:60) Enklare regler för statsanställda s. 229 f.

Enligt 1976 års LOA (13 kap. 1 §) fick en arbetstagare avstängas från arbetet i två fall. Det ena fallet var om det inleddes ett förfarande som syftade till att avskeda arbetstagaren. Det andra fallet var om arbetstagaren hade begått brott. – Om det i det sistnämnda fallet vidtogs en åtgärd för att anställa åtal mot arbetstagaren fick han avstängas från arbetet, om gärningen i fråga kunde antas medföra uppsägning eller avskedande.

Reglerna i 1976 års LOA om avstängning vid uppsägning eller upphörande av anställning fördes inte över till den nya lagen. Motivet härför angavs vara intresset av att samma regler i fråga om avstängning skulle gälla över hela arbetsmarknaden.

I förarbetena till den nya lagen (prop. s. 99) uttalade departementschefen bl.a. följande.

I likhet med vad som gäller i andra anställningsförhållanden behövs det inom det statliga området en möjlighet att snabbt ställa en arbetstagare åt sidan. Är det fråga om en akut nödsituation, anses det enligt praxis att arbetsgivaren kan försätta arbetstagaren ur tjänstgöring (jfr avsnitt 9.9). Denna rätt grundar sig på arbetsgivarens arbetsledningsrätt samt allmänna rättsgrundsatser om nöd. Är det i stället ett led i en uppsägnings- eller avskedandesituation, kan arbetsgivaren på grund av det system som jag i övrigt förordar använda sig av reglerna om avstängning i LAS.

Lika litet som LOA-utredningen kan jag finna att institutet försättande ur tjänstgöring behöver ändras eller författningsregleras (huvudbetänkandet s. 175, 180 och 181).

Samtidigt med 1994 års LOA antogs lagen (1994:261) om fullmaktsanställning. Sådana arbetstagare som är anställda med fullmakt får enligt 10 § den lagen avstängas från arbetet bl.a. om ett förfarande inleds som syftar till att arbetstagaren skall avskedas samt om en åtgärd vidtas för att åtal skall väckas mot honom för en gärning som kan antas medföra avskedande.

Anledningen till att det när det gäller ordinarie domare och andra fullmaktsanställda har införts en uttrycklig regel om möjlighet till avstängning är främst att det i 11 kap. 5 § andra stycket regeringsformen föreskrivs att en ordinarie domare skall kunna påkalla domstols prövning av ett beslut om avstängning (prop. 1993/94:65 s. 142).

I förarbetena till 1994 års LOA påpekas i författningskommentaren till 34 § (prop. s. 132) att det i nya LOA inte finns några särskilda regler om

avstängning, vilket innebär att reglerna i LAS skall tillämpas. Den som har att besluta om avskedande med stöd av LAS har därför enligt kommentaren också att pröva frågan om avstängning. Om det är Statens ansvarsnämnd som har rätt att i sådana fall besluta om avskedande, är nämnden också behörig att besluta om avstängning.

Av förarbetsuttalandena till LOA framgår som nämnts att avsikten varit att samma regler i fråga om avstängning skall gälla över hela arbetsmarknaden. För den statliga delen av arbetsmarknaden har man inte ansett sig behöva några regler utöver reglerna i LAS och i fullmaktslagen.

Vad som sägs i 34 § LAS om avstängning gäller förhållandena vid regelrätt uppsägning och synes ej omedelbart tillämpligt i en sådan situation som Statens ansvarsnämnd hade att pröva i beslutet den 6 juni 2001.

Beslutet om avstängning av L.B. synes inte ha stöd av någon uttrycklig bestämmelse i lag.

Mot bakgrunden av det sagda bör yttrande inhämtas från Statens ansvarsnämnd rörande grunderna för nämndens beslut.

Utredning

Statens ansvarsnämnd uttalade i sitt remissyttrande följande.

Tidigare lagstiftning om avstängning av en offentligt anställd vid tilltänkt avskedande

Lagen (1976:600) om offentlig anställning (äldre LOA) upphävdes i samband med att lagen (1994:260) om offentlig anställning (nya LOA) och lagen (1994:261) om fullmaktsanställning trädde i kraft den 1 juli 1994. Äldre LOA omfattade i allt väsentligt samma kategorier av anställda som nu omfattas av nya LOA och lagen om fullmaktsanställning.

Enligt 13 kap. 1 § äldre LOA, i paragrafens lydelse närmast före lagens upphävande (SFS 1986:50), gällde att – om det enligt denna lag inleddes ett förfarande, som syftade till att avskeda en arbetstagar, eller om det vidtogs en åtgärd för att anställa åtal mot honom och gärningen i fråga kunde antas medföra uppsägning eller avskedande – arbetstagar fick avstängas från arbetet. Enligt paragrafen gällde sådan avstängning längst till dess att anställningen upphörde.

Den nämnda regleringen vilade på tanken att det skulle finnas möjlighet att, på grund av brott eller fel i tjänsten, i administrativ ordning avstänga en tjänsteman från arbetet redan innan den slutliga påföljden för brottet eller felet kunde bestämmas. Syftet med denna ordning var att skydda tjänsten från befattningshavare som, genom vad de låtit komma sig till last, var olämpliga för den tjänst som de innehade eller utövade. Avstängning i avskedandefallet ansågs emellertid vara en så ingripande åtgärd att den borde kunna användas endast i mycket allvarliga fall då vederbörande inte kunde behållas i tjänst i avvaktan på beslut om hans avskedande. En annan sak var att det måste stå en myndighet fritt att tillfälligt förhindra en tjänsteman att fullgöra sina åligganden, om detta krävdes för att undvika fara eller för att upprätthålla ordning i tjänsten. Ett sådant ingripande ansågs kunna och böra ske i annan ordning än genom beslut om avstängning från arbetet. (Se prop. 1965:60 s. 190, 1975:78 s. 199, 1975/76:105 bil. 2 s. 260, 1984/85:117 s. 24. Angående skillnaden mellan avstängning och s.k. försättande ur tjänstgöring, se särskilt Arbetsdomstolens resonemang i rättsfallet AD 75/1985.)

Den nämnda regleringen, som var gemensam för de kategorier av anställda som numera omfattas enbart av nya LOA eller även lagen om fullmaktsanställda, gällde således omedelbart före ikraftträdandet av dessa lagar. Vidare gällde enligt 14 kap. 6 § äldre LOA att, om en åtgärd hade vidtagits för att anställa åtal mot en arbetstagar, ett ärende om uppsägning eller avskedande

på grund av gärningen i fråga inte fick avgöras förrän ansvarsfrågan hade prövats slutligt.

Nuvarande lagstiftning om avstängning av en offentlig anställd vid tilltänkt avskedande

Nya LOA och lagen om fullmaktsanställning

Regleringen i 13 kap. 1 § äldre LOA har inte förts över till nya LOA. Däremot innehåller lagen om fullmaktsanställning, som omfattar sådana arbetstagare hos myndigheter under regeringen som är anställda med fullmakt, i 10 § en reglering om avstängning som är avsedd att i sak motsvara nämnda reglering i äldre LOA (se prop. 1993/94:65 s. 142). Enligt nyssnämnda paragraf får sålunda en arbetstagare av den aktuella kategorin avstängas från arbetet bl.a. om ett förfarande inleds som syftar till att han skall avskedas (1 p.) eller om en åtgärd vidtas för att åtal skall väckas mot honom för en gärning som kan antas medföra avskedande (2 p.). Någon bestämmelse motsvarande 14 kap. 6 § äldre LOA har inte tagits in i nya LOA eller lagen om fullmaktsanställning.

Regleringen i nya LOA och lagen om fullmaktsanställning bör ses i ljuset av bestämmelsen i 11 kap. 10 § regeringsformen (RF) om att grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning i andra hänseenden än som berörs i regeringsformen meddelas i lag. (Jfr chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundhs yttrande över betänkandet I medborgarens tjänst – En samlad förvaltningspolitik för staten, SOU 1997:57. I yttrandet, s. 4, föreslår chefsjustitieombudsmannen att det i sådan lag som avses i den nämnda bestämmelsen i RF – vid sidan av vad som föreskrivs i nya LOA – tas in särskilda regler också om de statliga anställningar utöver de nuvarande fullmaktstjänsterna som innefattar myndighetsutövning; en reglering av detta slag bör – i överensstämmelse med vad som tidigare har gällt generellt på det statliga området – avse sådana frågor som bl.a. formerna för beslut om avstängning.)

Av motiven till nya LOA och lagen om fullmaktsanställning framgår att det har ansetts vara av vikt att samma regler i fråga om avstängning gäller för hela arbetsmarknaden och att det utöver reglerna i lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) därför ansetts inte behövas några särskilda regler om avstängning för den statliga delen av arbetsmarknaden. Anledningen till att reglerna i äldre LOA om avstängning på grund av att avskedande kan bli aktuellt förts över till lagen om fullmaktsanställning utan ändring i sak har i lagmotiven ansetts vara främst att det i 11 kap. 5 § andra stycket RF föreskrivs att en ordinarie domare skall kunna påkalla domstols prövning av ett beslut om avstängning. Det har därför ansetts behövas en uttrycklig reglering av möjligheterna till avstängning när det gäller ordinarie domare och andra fullmaktsanställda. (Se prop. 1993/94:65 s. 97 ff. 142.)

I det utredningsförslag som låg till grund för den nya lagstiftningen uttalades bl.a. följande i fråga om avstängning av fullmaktsanställda (SOU 1992:60 s. 305). Att det i RF föreskrivs att en ordinarie domare skall kunna påkalla domstols prövning av ett beslut om avstängning talade starkt för en uttrycklig reglering av möjligheten till avstängning när det gällde ordinarie domare och andra fullmaktsanställda. Ambitionen hade också varit att samla reglerna om fullmaktshavarnas anställningsskydd i förslaget till lag om fullmaktsanställning. Till detta kom att det för de ordinarie domarnas del, men även för andra fullmaktsanställda, typiskt sett var svårt att genomföra omplaceringar inom anställningens ram.

I de nyssnämnda lagmotiven berörde föredragande statsrådet även frågan om försättande ur tjänstgöring och anförde i denna fråga bl.a. följande (prop. 1993/94:65 s. 99). I likhet med vad som gällde i andra anställningsförhållanden behövdes det inom det statliga området en möjlighet att snabbt ställa en arbetstagare åt sidan. Var det fråga om en akut nödsituation ansågs det enligt praxis att arbetsgivaren kunde försätta arbetstagaren ur tjänstgöring. Denna

rätt grundade sig på arbetsgivarens arbetsledningsrätt samt allmänna rättsgrundsatsen om nöd. Var det i stället ett led i en uppsägnings- eller avskedandesituation, kunde arbetsgivaren på grund av det nya systemet i övrigt använda sig av reglerna om avstängning i LAS.

I det utredningsförslag som låg till grund för den nu gällande lagstiftningen behandlades frågan om försättande ur tjänstgöring (SOU 1992:60 s. 178 f.). Utredningen anförde bl.a. att enighet rådde om att utrymmet för försättande ur tjänstgöring var snävt begränsat, att det var svårt att tänka sig att ett försättande ur tjänstgöring kunde vara mer än några dagar och att man inte fick komma in på det område som uttömmande reglerades av avstängningsreglerna.

Det kan påpekas att den nämnda utredningens förslag att slopa de särskilda reglerna i äldre LOA om avstängning vid tilltänkt avskedande beträffande personer utan fullmaktsanställning kritiserades av en del remissinstanser. Bl.a. ifrågasatte Kammarrätten i Stockholm om det inte beträffande sådana anställda – om de har arbetsuppgifter med starka inslag av myndighetsutövning, t.ex. icke ordinarie domare – borde finnas mera vidsträcktta möjligheter att hindra en brottsmisstänkt från att utföra de ordinarie arbetsuppgifterna än vad utredningsförslaget innebar, nämligen att möjligheten till försättande ur tjänstgöring eller till avstängning enligt LAS fick utnyttjas. Riksåklagaren, som anförde liknande synpunkter med avseende på åklagare, ansåg att den föreslagna regleringen i lagen om fullmaktsanställning om avstängning skulle tas in även i föreslagna nya LOA. Vidare pekade flera remissinstanser på att reglerna i äldre LOA om avstängning var klara och att det fanns svårigheter med tolkningen av regleringen i LAS om avstängning. Riksskatteverket ansåg att en avtalsreglering måste genomföras, om reglerna i äldre LOA om avstängning togs bort.

När det gäller skälen för att den tidigare nämnda föreskriften i 14 kap. 6 § äldre LOA – om uppskov med beslut när brott utgör grunden för uppsägning eller avskedande – slopats uttalade föredragande statsrådet i motiven till den nya lagstiftningen bl.a. följande (prop. 1993/94:65 s. 99 f.). Enligt hennes mening var den kritik som hade framförts mot den tidsutdräkt som var inbyggd i systemet på den statliga sidan befogad. Ibland kunde det dröja flera år tills frågan var avgjord. Brottmålet kunde komma att behandlas i flera instanser innan arbetsgivaren kunde fatta sitt beslut, som också kunde prövas i flera instanser. Avsevärd tid kunde således förflyta till dess att frågan var slutligt prövad. Detta måste givetvis vara pressande för arbetstagaren, som dessutom kunde vara avstängd från sitt arbete under hela tiden. För arbetsgivaren måste det också upplevas som påfrestande att beslut inte kunde fattas ens i klara fall.

Lagen om anställningsskydd (LAS)

Enligt LAS gäller förbud i vissa fall mot avstängning vid avskedande.

I 35 § LAS föreskrivs bl.a. följande. Har en arbetstagare blivit avskedad under omständigheter som inte ens skulle ha räckt till för en giltig uppsägning, skall avskedandet förklaras ogiltigt på yrkande av arbetstagaren. Om ett sådant yrkande framställs, kan en domstol besluta att anställningen trots avskedande skall bestå tills tvisten har slutligt prövats. Har en domstol meddelat ett sådant beslut, får arbetsgivaren inte avstänga arbetstagaren från arbete på grund av de omständigheter som har föranlett avskedandet.

Enligt 37 § LAS får, om en domstol genom lagakraftvunnen dom har ogiltigförklarat ett avskedande, arbetsgivaren inte avstänga arbetstagaren från arbete på grund av de omständigheter som har föranlett avskedandet.

Av 2 § LAS följer bl.a. följande. Om det i en annan lag eller i en förordning som har meddelats med stöd av en lag finns särskilda föreskrifter som avviker från LAS, skall dessa föreskrifter gälla. Ett avtal är ogiltigt i den mån det upphäver eller inskränker arbetstagarens rättigheter enligt LAS. Avsteg

från LAS kan emellertid ske genom kollektivavtal i vissa fall. De frågor om avstängning som regleras i 35 och 37 §§ utgör inte sådana fall.

Regleringen i 2 § LAS innebär bl.a. att föreskrifterna i 10 § lagen om fullmaktsanställning om avstängning vid tilltänkt avskedande gäller i stället för vad som följer av LAS i denna fråga.

Frågan om avstängning i samband med avskedande har berörts i en lagkommentar (Lars Lunning, Anställningsskydd, 7:e omarbetade uppl., 1989, s. 338 f.). I kommentaren uttalas följande i anslutning till 18 § LAS:

Även om det i 4 § tredje stycket anges att anställningen genom avskedande avbryts *med omedelbar verkan*, är detta inte liktydigt med att anställningsförhållandet upphör i samma stund som arbetsgivaren bestämmer sig för att vidta avskedandet. Som framgår av 30 § skall nämligen även ett avskedande *föregås av underrättelse och varsel*. Och med hänsyn till arbetstagarpartens rätt att begära överläggning kan det gå minst en vecka innan avskedandet får verkställas. Arbetsgivaren är dock i ett sådant fall oförhindrad att *avstänga* arbetstagaren från arbetet t.ex. när det är påkallat av utrednings- eller säkerhetsskäl under den tid som fordras för att överläggning skall ske. Något förbud mot avstängning vid avskedande finns inte i anställningsskyddslagen utom i det fall som anges i 35 § tredje stycket.

I motiven till nya LOA och lagen om fullmaktsanställning uttalade föredragande statsrådet (prop. 1993/94:65 s. 97) att skillnaden mellan reglerna i äldre LOA och i LAS om avstängning var att det i äldre LOA angavs när avstängning fick ske medan det i LAS anges när avstängning inte får ske.

Upplysningar om nuvarande rättstillämpning i fråga om avstängning av en offentligt anställd vid tilltänkt avskedande

Ansvarsnämnden har uppmärksammat att AD åtminstone i ett fall har prövat frågan om avstängning i en situation som den nu aktuella, nämligen i ett beslut den 23 oktober 1998 i mål nr B 121/98. AD:s beslut och underinstansens beslut bifogas, *bil. A:1 och A:2*. Vidare kan nämnas att frågan – med utgångspunkt från AD:s beslut – har behandlats i en promemoria av den 25 november 1998 av Arbetsgivarverkets chefsjurist, se *bil. A:3*.

Ansvarsnämnden har – förutom i det av JO nu uppmärksammade fallet – i två fall tidigare efter nya LOA:s ikraftträdande beslutat om avstängning vid tilltänkt avskedande på grund av brott av en offentligt anställd som inte omfattas av lagen om fullmaktsanställning. I även dessa fall har det varit fråga om avstängning av åklagare. Det ena fallet gällde en kammaråklagare som var häktad på sannolika skäl misstänkt för våldtäkt m.m. (ärende nr Ä 10/1998, beslut 1998-10-22; avstängningen hävdades 1999-05-25 sedan tingsrätten ogillat åtalet mot åklagaren). Det andra fallet gäller en kammaråklagare som har åtalats för sexuellt ofredande m.m. (ärende nr Ä 8/2000, beslut 2000-09-15; beslutet om avstängning gäller fortfarande).

Ansvarsnämnden har i övrigt inte överblick över hur den aktuella frågan tillämpas bland olika myndigheter.

Ansvarsnämndens synpunkter

Som har framgått av det tidigare anförda betonades i lagmotiven, då nya LOA och lagen om fullmaktsanställning infördes, vikten av att samma regler i fråga om avstängning gäller över hela arbetsmarknaden. Frågan är emellertid om denna utgångspunkt har fått genomslag i den nuvarande lagstiftningen. Det står nämligen enligt ansvarsnämndens mening klart att lagstiftarens avsikt i det aktuella lagstiftningsärendet var att det i fortsättningen skulle finnas samma möjligheter att avstänga en offentligt anställd vid tilltänkt avskedande oavsett om denne omfattades enbart av nya LOA eller även av lagen om full-

maksanställning. Genom att den tidigare regleringen i äldre LOA i frågan i sak oförändrat togs in i lagen om fullmaktsanställning måste lagstiftaren också ha tänkt sig att möjligheterna till avstängning i dessa fall skulle vara desamma som tidigare. Eftersom regleringen i LAS har blivit tillämplig i denna fråga i de fall då den offentligt anställde inte omfattas av lagen om fullmaktsanställning, har emellertid – med hänsyn till tolkningen av möjligheterna till avstängning med stöd av LAS i de aktuella fallen – en oklar situation uppstått om lagstiftningens innebörd på området.

Till bilden hör att den offentlige arbetsgivaren numera, sedan regleringen 14 kap. 6 § i äldre LOA har slopats, inte – vid tilltänkt avskedande på grund av brott – regelmässigt kan avvakta lagakraftvunnen dom i brottmålet innan frågan om avskedande prövas utan, enligt vad som gäller enligt LAS (18 § andra stycket), måste ta ställning i denna så snart de närmare omständigheterna har blivit utredda. Det har möjligen föresvävat lagstiftaren att behovet av avstängning under någon längre tid därmed bortfallit. Ansvarsnämnden har emellertid erfarenheten, inte minst genom de tre tidigare nämnda fallen där beslut om avstängning har fattats, att det även i fortsättningen kommer att inträffa fall där frågan om avskedande på grund av brott kan prövas först när en lagakraftvunnen brottmålsdom föreligger, kanske flera år efter det att skäligh brottsmisstanke först uppkom och behovet av avstängning av den anställde uppstod. Institutet försättande ur tjänstgöring kan inte användas i dessa fall.

Enligt ansvarsnämndens mening är det tydligt att det måste finnas möjlighet att avstänga en offentligt anställd, som inte omfattas av lagen om fullmaktsanställning, vid ett tilltänkt avskedande i motsvarande situationer som avses i 10 § 1 och 2 nämnda lag. Den oklarhet som har hävdats i fråga om lagstöd för en sådan åtgärd är otillfredsställande både med hänsyn till den anställdes rättssäkerhet och den offentlige arbetsgivarens tungt vägande intressen. Det senare intresset framträder särskilt tydligt på åklagarområdet.

Ansvarsnämnden har i samband med den pågående remissbehandlingen av promemorian Statens ansvarsnämnds funktion och kompetensområde, m.m. (Ju 1999/205/PP) tagit upp frågan om behovet av klarläggande lagstiftningsåtgärder.

I ett beslut den 4 december 2001 uttalade *JO Berggren* följande.

Bedömning

Jag instämmer i Statens ansvarsnämnds bedömningar rörande lagstiftarens intentioner när det gäller möjligheten till avstängning av offentliga arbetstare utan samband med andra åtgärder för uppsägning eller avskedande. Oavsett dessa intentioner står det enligt min mening klart att det saknas uttryckligt lagstöd för beslut om avstängning i dessa fall.

Lagstiftningens innebörd är emellertid oklar, och jag finner inte skäl till kritik mot nämnden i de hänseenden som föranlett remissen.

Jag delar den av ansvarsnämnden uttalade uppfattningen att det finns ett klart behov i vissa fall att kunna stänga av en offentligt anställd som inte omfattas av lagen om fullmaktsanställning. En sådan möjlighet bör självfallet lagfästas i tydlig lag.

Jag bifogar ett exemplar av detta beslut till mitt remissyttrande över promemorian Statens ansvarsnämnds funktion och kompetensområde, m.m. (Ju 1999/205/PP).

Ärendet avslutas.

Taxering och uppbörd samt folkbokföring

Fråga om lämpligheten av bandupptagning som efterforskningsmetod vid skatterevision

(Dnr 274-2001)

I en anmälan till JO mot Skattemyndigheten i Linköping anförde S.D. bl.a. följande.

Han är ägare av H. AB, som sedan 1993 bedrivit verksamhet med försäljning av snabbmat i Linköping. Under våren 1999 inleddes en skatterevision av bolaget. Den 7 juni 1999 företog revisorn B.A. bandupptagning i bolagets lokal. Upptagningen ägde rum under restaurangens öppethållande. Kunderna kände inte till att de blev föremål för bandupptagning. Han hade heller inte lämnat sitt medgivande till denna. Föredraganden i ärendet hos JO tog reda på att det hos Åklagarmyndigheten i Linköping pågick en förundersökning rörande bandupptagningen.

Härefter inhämtades yttrande från skattemyndigheten, som genom regionsskattechefen Bertil Olofson anförde följande.

Skattemyndigheten i Linköping beslutar att för 1999 års taxering inrätta ett restaurangprojekt för taxering av restauranger. Till projektledare förordnar myndigheten I.S. Enligt projektdirektiven från den 15 april 1999 ingår bl.a. revisorerna B.A. och B.K. i projektet.

Skattemyndigheten beslutar den 12 maj 1999 att revision skall göras hos H. AB (bolaget). Revisionen skall utföras av B.A. och B.K.

B.A. tar telefonkontakt med bolaget den 21 maj 1999 och det första besöket hos bolaget sker tillsammans med B.K. den 27 maj 1999.

Bandinspelningen

Inledningsvis kan sägas att skattemyndigheten tog brevet från bolagets ombud angående bandinspelning etc. med stort allvar. I brevet nämndes arbetsmetoder som är fjärran från myndighetens sätt att arbeta.

Skattemyndigheten igångsatte samma dag en intern utredning. Efter kontakter med Riksskatteverket anlätade skattemyndigheten några dagar senare en person från annan skattemyndighet att utreda händelseförloppet. B.A. fick omgående ändrade arbetsuppgifter. Intervjuer hölls bl.a. med de två förordnade revisorerna och projektledaren.

Revision skall ske i samverkan med den reviderade. Vid revisioner gör revisorerna ett stort antal olika kontroller. Vid den typ av revision som nu är aktuell kan ingå kundräkning, dvs. att revisorn personligen efter överenskommelse med den reviderade sitter i den reviderades affärslokal och räknar kunder och inköp. B.A. uppger vid samtal den 21 september 1999 med företrädare för skattemyndigheten, med anledning av brevet den 7 september 1999 från bolagets advokat till regionsskattechefen, att kundräkning skett genom bandinspelning. Anledningen till att kundräkningen gjordes genom bandinspelning och inte genom att en av revisorerna satt "ute" i affärslokalen var "att både han och bolaget var överens om att det var smidigare och mindre störande att dokumentera med inspelning än att en 'kundräknare' satt i lokalen". B.A., som genomförde bandinspelningen, var under inspelning närvarande och satt del av tiden i bolagets kök och en del i affärslokalen. Bandinspelningen ägde rum vid två tillfällen den 7 juni 1999. Vid ovannämnda samtal uppger B.A. "att han uppfattat att det inte var någon tvekan om att bolagets

företrädare förstod att bandinspelningen skulle göras”. Någon skriftlig överenskommelse gjordes inte.

S.D. uppger att bandinspelning ägt rum ”helt utan mitt medgivande” ---. Som framgår ovan var B.A. av uppfattningen att de var överens om bandinspelningen. I.S. uppger att inköp av bandspelare aldrig skett om inte överenskommelse förelegat.

Skattemyndigheten känner inte till att denna form av kundräkning skett tidigare vid myndigheten och har i brev den 16 oktober 1999 --- till bolagets advokat ansett metoden olämplig.

I brev den 7 september 1999 från bolagets advokat får jag som myndighetens chef kännedom om ovannämnda bandinspelning. B.A. kopplas omgående bort från revisionen och omplaceras tillfälligt till nya arbetsuppgifter. Ny revisor utses senare och revisionen fullföljs.

Åklagarmyndigheten prövar för närvarande om bandinspelningen var olaglig.

Advokaten Christer Sackemark inkom, som befullmäktigat ombud för S.D. och bolaget, med ett yttrande. Av detta framgår bl.a. följande. I revisionsakten finns inte någon anteckning om att B.A. eller någon annan begärt samtycke eller tillstånd till bandupptagningen. Allmänt skall det ställas höga krav på dokumentationen hos skattemyndigheten för det fall myndigheten väljer att frångå sina gängse normer.

Härefter inkom Christer Sackemark med intyg från fyra personer, som alla arbetade i restaurangen den 7 juni 1999, dvs. dagen för bandupptagningen. Samtliga intyg innehåller följande stycke.

Jag får härmed intyga och bekräfta att B.A. inte begärde S.D:s samtycke att montera mikrofon eller göra bandupptagning i lokalen avseende honom eller H. AB:s kunder eller vi anställda. Ej heller har jag vid de samtal jag har avhört hört S.D. lämna något samtycke till detta.

Den 21 juni 2001 inkom Christer Sackemark med ytterligare en skrift. Till denna var fogad kopior av handlingar rörande åklagarmyndighetens förundersökning. Av dessa framgår bl.a. att chefsåklagaren Anders Öjert, Åklagarkammaren i Nyköping, den 20 mars 2001 beslutade att lägga ned förundersökningen därför att brott inte kan styrkas.

Härefter anmodades Riksskatteverket (RSV) att yttra sig över vad som i ärendet framkommit om den av skattemyndigheten genomförda bandupptagningen. Verket gjorde genom skattedirektören Monika Linder följande bedömning.

Grundläggande bestämmelser om taxeringsrevision finns bl.a. i 3 kap. taxeringslagen (1990:324).

I 14 kap. skattebetalningslagen (1997:483), SBL, finns bestämmelser som gäller vid revision för kontroll av skatter och avgifter enligt nämnda lag. Hur en revision skall genomföras, vilka skyldigheter och befogenheter revisorn har m.m. regleras i taxeringslagen (jfr 14 kap. 7 § SBL).

RSV har med stöd av bl.a. 25 § taxeringsförordningen (1990:1236) utfärdat föreskrifter om revision. De i ärendet aktuella föreskrifterna är RSFS 1998:19.

Det finns dock varken några bestämmelser eller några av RSV utfärdade föreskrifter om bandinspelningar såsom efterforskningsmetod.

Frågan om laglighet och lämplighet i olika efterforskningsituationer inom beskattningsverksamheten har varit föremål för JO:s bedömning i beslutet

”1984:1 JO om moderna efterforskningsmetoder i skatte- och kronofogdemyndigheternas verksamhet – en undersökning av laglighet och lämplighet”.

Såsom en allmän principdeklaration har JO i ovannämnda beslut uttalat:

Så länge efterforskningsåtgärderna äger rum på allmänna eller enskilda platser dit allmänheten äger tillträde och i sig inte innefattar något brott (olovlig avlyssning, ofredande, förargelseväckande beteende, egenmäktigt förfarande etc.) finns inga närmare lagliga hinder mot dem. Så länge sådana hinder generellt eller för speciella situationer (av typ lagen om TV-övervakning) inte uppställs av lagstiftaren får de i stället diskuteras i termer av lämplighet.

Ärendet bör, mot bakgrund av det ovan anförda, avse om bandupptagningen var lämplig.

RSV delar här skattemyndighetens, i dess remissvar, redovisade inställning att åtgärden inte varit lämplig. RSV anser emellertid att kränkningen av den personliga integriteten, och då avses kränkningen av tredje man dvs. de kunder som gjort beställningar eller inköp, här måste varit högst begränsad på grund av de närmast harmlösa uppgifter som, enligt vad RSV förstår, tagits upp på band.

Avslutningsvis vill RSV tillägga, att RSV i början av 2001 har tillsatt en arbetsgrupp att utarbeta ett underlag för riktlinjer beträffande efterforskningsåtgärder inom skattemyndigheternas beskattnings- och brottsutredande verksamhet. Syftet har varit att ge skattemyndigheternas personal förbättrade och tydligare förutsättningar att bedriva kontrollverksamhet och brottsutredning med god kvalitet och hög rättssäkerhet. Arbetsgruppen kommer att redovisa sitt uppdrag i RSV-Rapporten 2002:4.

Christer Sackemark kommenterade yttrandet.

I sitt beslut den 27 mars 2002 gjorde *JO Pennlöv* följande uttalanden om den aktuella bandupptagningen.

Skattemyndigheten skall se till att ärendena blir tillräckligt utredda, 3 kap. 1 § taxeringslagen (1990:324) – TL. I nämnda kapitel finns vissa bestämmelser som behandlar utredning i revisionsärenden. Någon detaljreglering av en revisors befogenhet att vidta utredningsåtgärder finns dock inte. Det är i sammanhanget viktigt att notera att en revision enligt 3 kap. 10 § första stycket TL skall bedrivas i samverkan med den reviderade och på ett sådant sätt att den inte onödigt hindrar verksamheten. Skulle dock den reviderade inte samverka finns bestämmelser om vite i 12 § fjärde stycket samma kapitel och om andra tvångsåtgärder i lagen (1994:466) om särskilda tvångsåtgärder i beskattningsförfarandet.

Frågan i denna del av ärendet är bl.a. om skattemyndigheten i sin utredningsverksamhet har befogenhet att använda sig av bandupptagning som efterforskningsmetod.

Det går inte att generellt besvara frågan hur långt en skattemyndighets efterforskningsbefogenheter sträcker sig. Som RSV anför är det, under förutsättning att åtgärden är laglig, en lämplighetsfråga. I utredningsverksamheten skall givetvis kraven på opartiskhet och saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen iakttas. Det ankommer även på revisorn att beakta behovs- och proportionalitetsprinciperna.

Rent principiellt anser jag att bandupptagning som efterforskningsmetod bara skall användas i rena undantagsfall då mycket tungt vägande skäl kan anföras för det och andra metoder bedöms som helt olämpliga. Givetvis skall

metoden användas endast när den reviderade samtycker till det. Ett sådant samtycke skall på lämpligt sätt dokumenteras så att det i efterhand inte kan ifrågasättas. Jag anser vidare att ett beslut om en sådan åtgärd skall fattas på chefsnivå och i erforderlig mån dokumenteras. Slutligen vill jag understryka att metoden, enligt min mening, endast bör användas när det kan ske utan risk för skador för den personliga integriteten.

Jag kan inte uttala mig om skattemyndigheten hade fog för sitt ställningstagande att använda bandupptagning som efterforskningsmetod. Såvitt framkommit har åtgärden varit förankrad hos projektledaren, men något dokumenterat beslut om åtgärden förefaller inte finnas. Vad gäller frågan om samtycke funnits föreligger motstridiga uppfattningar. Ett samtycke från den reviderade skulle dock ha dokumenterats. Jag är självfallet kritisk till bristerna i handläggningen i aktuellt hänseende.

En skattemyndighets handläggning av ett överklagande, bl.a. fråga om den skattskyldiges återkallelse av överklagandet och återtagande av återkallelsen

(Dnr 1183-2001)

JO Pennlöv meddelade den 12 oktober 2001 följande beslut.

Anmälan

H.S. klagade på skattemyndighetens handläggning av ett ärende rörande mervärdesskatt.

Utredning

Den aktuella akten hämtades in och granskades. Härefter upprättade föredraganden i ärendet en promemoria med följande innehåll.

H.S. har i en anmälan, som kom in till JO den 26 mars 2001, klagat på skattemyndighetens handläggning av ett mervärdesskatteärende. Av anmälan och de handlingar som H.S. har fogat till denna framgår att han bl.a. är missnöjd med myndighetens dröjsmål med att överlämna ett överklagande till länsrätt.

Skattemyndighetens akt har hämtats in och granskats. Av akten framgår i huvudsak följande.

H.S. har den 8 mars 1996 inkommit till skattemyndigheten med ett överklagande av ett omprövningsbeslut daterat den 1 februari 1996. Den 13 mars 1996 har han kommit in med ett överklagande av ett omprövningsbeslut daterat den 3 maj 1994. I en skrift daterad den 15 juli 1996 har han återkallat överklagandena. Härefter har han den 3 april 1998 kommit in med en skrift i vilken han återtagit återkallelsen. Ingen av de nämnda handlingarna har, såvitt framgår, föranlett någon handläggningsåtgärd från skattemyndighetens sida.

Skattemyndigheten bör yttra sig över handläggningen av ärendet i nämnt avseende.

Ärendet remitterades till skattemyndigheten, som genom regionskattechefen Henrik Konkel anförde i huvudsak följande.

Överklagandena av de aktuella omprövningsbesluten har ingivits till skattemyndigheten den 8 och 13 mars 1996. Den ingivna återkallelsen av överklagandena av den 15 juli 1996 har såvitt framgår av utredningen inte föranlett någon annan åtgärd än att handlingen tillförts H.S:s skatteakt. Såväl diarieföring som bekräftelse till H.S. att handlingen inkommit till skattemyndigheten saknas.

Skrivelsen av den 28 mars 1998 har inkommit till skattemyndigheten den 3 april 1998. I den återtar H.S. den tidigare ingivna återkallelsen av överklagandena. Skattehandläggaren H.Ö. har, enligt sitt yttrande, tagit telefonkontakt med H.S. med anledning av den ingivna skrivelsen. Vid telefonsamtalet har H.Ö. bibringats uppfattningen att H.S. inte längre stod kvar vid sitt överklagande av omprövningsbesluten. Denna omständighet har såvitt framgår av utredningen medfört att någon ytterligare handläggning av ärendet inte förekommit. Såväl skriftlig bekräftelse som tjänsteanteckningar om telefonsamtalet saknas.

Skattemyndigheten i Västerås konstaterar att det uppenbarligen uppstått missförstånd mellan H.S. och H.Ö. om den vidare handläggningen av överklagandeärendena vid det aktuella telefonsamtalet. De anmärkningar som kan riktas mot handläggningen är avsaknaden av vederbörliga tjänsteanteckningar och handläggningsåtgärder med anledning av de ingivna skrivelserna.

H.S. har beretts tillfälle att yttra sig över remissvaret, men har inte hörts av.

Bedömning

Jag vill inledningsvis redogöra för förvaltningslagens (1986:223) – FL – allmänna krav på handläggning i aktuellt avseende.

När en överklagandeskrift kommer in till den myndighet som har meddelat det överklagade beslutet, skall myndigheten pröva om skrivelsen kommit in i rätt tid. Har skrivelsen kommit in för sent, skall den som regel avvisas (24 § FL). Om överklagandet inte avvisas, skall överklagandeskriften och övriga handlingar i ärendet överlämnas till den myndighet som skall pröva överklagandet (25 § FL).

I 27 § FL finns bestämmelser om omprövning av beslut. I paragrafen föreskrivs att en myndighet skall ändra ett beslut, som den har meddelat som första instans, om den finner att beslutet är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning och om ändring kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Skyldigheten gäller även om beslutet överklagas, såvida inte klaganden begär att beslutet tills vidare inte skall gälla (inhibition). Av 28 § första stycket samma lag framgår att ett överklagande av en myndighets beslut förfaller, om myndigheten själv ändrar beslutet såsom klaganden begär. I så fall tillämpas inte 24 och 25 §§. Ändrar myndigheten beslutet på annat sätt än klaganden begär, skall överklagandet enligt andra stycket i samma paragraf anses omfatta det nya beslutet, om inte avvisning skall ske enligt 24 §.

Förvaltningslagen anger således två specifika situationer när ett överklagandeärende skall avslutas hos den myndighet som fattat det överklagade beslutet. Detta sker dels när rättidsprövningen utfaller negativt (24 §), dels när omprövning medför att beslutet ändras såsom klaganden begärt (28 §). Jag har tidigare uttalat att dessa stadganden inte bör tolkas extensivt och att frågan

om ett ärende skall avslutas till följd av att ett överklagande återkallas hos beslutsmyndigheten därför bör avgöras av besvärsinstansen (se JO:s ämbetsberättelse 1992/93 s. 463 och 1997/98 s. 411).

För taxeringsärenden har skattemyndigheterna enligt 3 § FL att tillämpa de specialregler som finns i taxeringslagen (1990:324) – TL. Enligt 6 kap. 5 § TL skall skattemyndigheten pröva om ett överklagande av ett taxeringsbeslut kommit in i rätt tid. Har överklagandet kommit in för sent, skall det som regel avvisas. Denna bestämmelse motsvarar i princip 24 § FL. Reglerna i TL om omprövning efter överklagande av ett taxeringsbeslut skiljer sig däremot i allt väsentligt från reglerna i FL. Enligt 6 kap. 6 § första stycket TL skall skattemyndigheten som huvudregel snarast ompröva det överklagade beslutet. Enligt andra stycket i samma paragraf förfaller ett överklagande, om skattemyndigheten ändrar beslutet såsom den skattskyldige begär. Om myndigheten ändrar beslutet på annat sätt än den skattskyldige begär, skall överklagandet enligt tredje stycket anses omfatta det nya beslutet. Finns skäl för det, får myndigheten lämna den skattskyldige tillfälle att återkalla överklagandet. Av 6 kap. 7 § samma lag framgår att om överklagandet inte avvisas enligt 5 § eller förfaller enligt 6 §, skall skattemyndigheten överlämna överklagandet, sitt omprövningsbeslut och övriga handlingar i ärendet till länsrätten.

Vid den nya taxeringslagens tillkomst framhölls tydligt att alla otvistiga frågor skulle avgöras på skattemyndighetsnivå. Av denna anledning infördes bestämmelsen i 6 kap. 6 § tredje stycket att skattemyndigheten kan bereda den skattskyldige tillfälle att återkalla sin talan. Bestämmelsen avser t.ex. situationer där den skattskyldiges yrkanden i allt väsentligt har bifallits eller en utförlig beslutsmotivering kan ha rätt ut en tidigare oklarhet. Återkallar den skattskyldige överklagandet skall skattemyndigheten avskrivna ärendet (se prop. 1989/90:74 s. 320 och 414).

I detta fall kom H.S:s överklaganden in till skattemyndigheten den 8 och 13 mars 1996. Skattemyndigheten hade då att pröva om överklagandena kommit in i rätt tid och, vid sådant förhållande, snarast ompröva de överklagade besluten. Myndigheten hade, såvitt framkommit, inte vidtagit några åtgärder med anledning av överklagandena när H.S. inkom med en återkallelse av dessa, daterad den 15 juli 1996. Inte heller den skriften föranledde – anmärkningsvärt nog – någon handlingsåtgärd från myndighetens sida.

Här uppkommer då frågan vad myndigheten, efter att återkallelsen inkommit, bort vidta för åtgärd. Situationen är ju här en annan än den som avses i 6 kap. 6 § tredje stycket TL, eftersom återkallelsen kom in till skattemyndigheten innan myndigheten hunnit fatta sitt omprövningsbeslut. Jag finner dock härvid inte något bärande skäl för varför handläggningsordningen i den nu aktuella situationen skulle vara annorlunda än den när skattemyndigheten hunnit göra sin omprövning. Skattemyndigheten bör således enligt min mening i en situation som den förevarande, dvs. när en återkallelse kommer in till myndigheten innan den gjort sin omprövning, vara behörig att skriva av ärendet. En sådan ordning överensstämmer rimligen också med lagstiftarens intentioner med TL.

Den 3 april 1998 gav H.S. in ett återtagande av den tidigare återkallelsen. Att ett återtagande av en återkallelse medför att överklagandet skall handläg-

gas som om det inte återkallats framgår av rättsfallet RÅ 1994 ref. 77. Skattemyndigheten skulle således efter nämnda tidpunkt ha handlagt överklagandena i vanlig ordning. Myndigheten har i remissvaret i detta avseende anfört att handläggaren i ärendet i samband med ett telefonsamtal med H.S. fått uppfattningen att denne inte kvarstod vid sina överklaganden. Jag vill här påpeka att ett muntligt återkallande av ett överklagande inte utgör grund för avskrivning (se RÅ 79 2:36).

Avslutningsvis vill jag framhålla att jag givetvis är mycket kritisk till frånvaron av handläggning i H.S:s ärende. Att myndigheten inte förefaller ha haft alla de rättsliga frågorna helt klart för sig har jag, med tanke på dessas komplexitet, större förståelse för.

Med den kritik som uttalats ovan avslutar jag ärendet.

Socialtjänst

Socialtjänstlagen (SoL)

Fråga om det förelåg förutsättningar för att avsluta en s.k. barnavårdsutredning

(Dnr 1295-2000)

Lena Eriksson och Henrik Torsson har fyra gemensamma barn, Helena, född 1985, Emma, född 1987, Daniel, född 1990, och Erik, född 1992 (samtliga namn på familjemedlemmarna är fingerade). Familjen var fr.o.m. mitten av 1980-talet aktuell hos socialtjänsten i Västerås kommun under olika tidsperioder. Kontakten gällde främst ekonomiskt bistånd. Under 1990-talet blev det även aktuellt med en hemterapeut som bl.a. hjälpte familjen att planera ekonomin. Vidare förekom det anmälningar från polis, fastighetskontor och grannar om brister i hemmiljön. Vid ett hembesök tillsammans med polisen år 1995, fann socialjouren att bostaden var i ett bedrövligt skick. Misären i huset och i familjen var, enligt socialjourens rapport, bland det grävsta som socialtjänstemännen och polismännen hade upplevt.

Familjen flyttade från Västerås kommun till Surahammars kommun sommaren 1997. I november 1997 kontaktade familjen Socialnämnden i Surahammars kommun och familjen beviljades ekonomisk hjälp. Den 1 maj 1998 totalförstördes den lägenhet som familjen bebodde på grund av brand. I samband därmed erhöll familjen akut hjälp av Socialnämnden i Surahammars kommun. Därefter var det från socialnämndens sida aktuellt med ekonomiskt bistånd samt råd- och stödkontakter. Efter en anmälan genomfördes även s.k. barnavårdsutredningar angående Emmas och Eriks förhållanden. Familjen flyttade till Västerås kommun i december 1999. Efter anmälningar inledde Individ- och familjenämnden i Västerås kommun barnavårdsutredningar beträffande samtliga barn.

I en anmälan framförde polisinspektören S.N. och polisassistenten H.G. klagomål mot Individ- och familjenämnden i Västerås kommun och Socialnämnden i Surahammars kommun. Klagomålen avsåg sammanfattningsvis underlåtenhet att vidta åtgärder till skydd för familjens barn. Enligt anmälnas mening stred de sociala myndigheternas agerande mot gällande lagstiftning. Till anmälan hade fogats en promemoria där händelser och andra omständigheter kring familjen hade nedtecknats jämte kopior av handlingar som promemorian hänvisade till, bl.a. anteckningar förda av fastighetsägare, promemorior upprättade av Polismyndigheten i Västmanlands län, Näpo Väst, och två protokoll från lägenhetsinspektion genomförd av miljö- och hälsoskyddsförvaltningen i Västerås kommun på grund av klagomål mot dålig lukt i lägenhet.

Utredningen inriktades på vad som hade förekommit under de senaste två åren från den dag anmälan inkom till JO.

Inledningsvis infordrades de aktuella personakterna från Individ- och familjenämnden i Västerås kommun och Socialnämnden i Surahammars kom-

mun. Därefter anmodades respektive nämnd att inkomma med utredning och yttrande.

Socialnämnden i Surahammars kommun hänvisade till ett tjänstemannautlåtande, upprättat av områdeschefen Hans Gelin och socialsekreteraren Lars-Göran Bärling. För egen del anförde socialnämnden följande.

I utredningen framgår att Individ- och familjeomsorgen har med alla möjliga frivilliga insatser försökt att stötta och hjälpa familjen i sin situation. Olika insatser och bistånd har också beviljats genom åren under tiden de varit aktuella i Surahammar.

Under tiden familjen vistades i Surahammar har det ej inkommit några anmälningar jml 71 § SoL trots att de fyra barnen varit inskrivna i skola och barnomsorg och inom skilda rektorsområden.

I tjänstemannautlåtdet anfördes följande.

Bakgrund

Familjens första kontakt med Individ- och familjeomsorgen i Surahammars kommun var när de ansökte om ekonomiskt bistånd. Familjen har uppburit försörjningsstöd i form av utfyllnad upp till gällande socialbidragsnorm fram till den tidpunkt då de avflyttade till Västerås 991201.

Under perioden har familjen erhållit 7 418:- enl SoL 6g §, 33 §, 1 811:- är ej återbetalat. Familjen har även erhållit 46 156:- jml SoL 6g § under ovanstående period. Paret separerade 990209 och akten delades.

Familjen Torsson o Eriksson hyrde en bostad i ett gammalt trähus i /.../, Surahammars kommun. 980501 brann vissa delar av fastigheten ner och den lägenhet som paret hyrde totalförstördes. Samma dag kontaktades familjen av socialtjänsten i Surahammar som såg till att paret och deras barn erhöLL akut hjälp i sin situation.

980505 gjordes på nytt hembesök hos familjen som tillfälligt fått låna bostad av en bekant. Vid besöket framkom att paret ej hade någon som helst försäkring varför det samma dag beslutades om ekonomiskt bistånd till familjens akuta behov av kläder, möbler och hemutrustning.

990127 meddelar Lena Eriksson att Henrik Torsson har lämnat henne och barnen och att hon inte kände till var han befann sig.

990209 beviljas Lena Eriksson bistånd jml 6g § SoL i form av stödsamtal p g a psykisk ohälsa och en kontakt etableras med Centralens arbetsrehabilitering i Surahammar för att Lena Eriksson ska få möjlighet att påbörja någon form av sysselsättning.

990323 beviljas Henrik Torsson bistånd jml SoL 6g § i form av råd och stödsamtal.

990401 erhåller Henrik Torsson lägenhet i samma trapphus som Lena Eriksson och barnen bor i.

990415 inkommer anmälan om att det luktar från Lena Erikssons lägenhet. Miljökontoret har då redan gjort bedömningen att det inte är en sanitär olägenhet.

990419 åker socialsekreterare Lars-Göran Bärling hem till Lena Eriksson på ett spontant besök. Lars-Göran tillkallar tf områdeschef Gerd Söderman p g a att lägenheten ej är beboelig. Det fanns ej möbler och det var mycket smutsigt i hela lägenheten. Familjen beviljas omgående bistånd i form av att en personal från Individ- och familjeomsorgen ska hjälpa familjen att städa och få ordning i hemmet så att det blir ett hem som barn kan vistas i.

990512, 990521 samt 990526 söker socialsekreterare Lars-Göran Bärling kontakt med Henrik Torsson och Lena Eriksson vid bostaden i Ramnäs men utan resultat. Under kvällen 990526 åker Lars-Göran till den bondgård där Henrik Torsson tidigare berättat att han arbetar och finner där familjen boende i husvagn. Ut kommer överens med familjen om ett hembesök i Ramnäs

två dagar senare. Vid hembesöket är bostaden i god ordning. Ett nytt hembesök görs 990608 och även då är bostaden välordnad.

Inför sommarlovet meddelade Lena Eriksson att hon och barnen inte skulle vistas i Ramnäs under sommaren och därför inte behövde hjälp i hemmet. Efter sommaruppehållet återupprättades aldrig någon kontinuerlig kontakt mellan personalen och Lena Eriksson. Lena Eriksson var inte hemma på avtalade tider eller så öppnade hon inte dörren vid besöken.

Under augusti–september har handläggare vid Individ- och familjeomsorgen kontakt med Henrik Torsson och Lena Eriksson med anledning av att Lena Eriksson funderar på en flytt från Ramnäs.

990920 kontaktas Individ- och familjeomsorgen av Lena Erikssons hyresvärd med anledning av klagomål om lukt i trapphuset.

991014 söker socialsekreterare Lars-Göran Bärling familjen i Ramnäs utan resultat. Vid ett besök vid bondgården i /.../ framkommer att Henrik Torsson ej kommit till sitt arbete de senaste dagarna och att hans anställning kommer att upphöra.

991025 inkommer från socialjouren i Västerås en barnavårdsanmälan avseende Emma och Erik. Utredning påbörjades omgående. I utredningarna framkommer det att socialtjänsten har vidtagit åtskilliga åtgärder för att stärka föräldrarnas förmåga att ta hand om barnen.

När socialsekreterare Lars-Göran Bärling får telefonkontakt med Henrik Torsson 991025 uppger denne att han har flyttat till Västerås och även erhållit ett arbete där. Henrik Torsson uppger även att Lena Eriksson har lägenheten kvar i Ramnäs men att hon kommer att flytta till Västerås. Henrik Torsson säger att Lena Eriksson och barnen kommer att vistas i Västerås i en lånad lägenhet i avvaktan på en egen lägenhet.

991028 gör socialsekreterare Lars-Göran Bärling tillsammans med områdeschef Hans Gelin ett oanmält besök hos familjen vid Erikslundsområdet i Västerås. Henrik Torsson och Lena Eriksson uppger att de båda bor i Västerås nu och att socialtjänsten i Surahammar inte har med dem att göra mer.

991029 kontaktar socialsekreterare Lars-Göran Bärling Individ- och familjeomsorgen i Västerås, område Hammarby-Råby att familjen befinner sig i husvagn på Erikslund och att de kommer att flytta till Västerås permanent.

991116 gör Lars-Göran Bärling ett nytt oanmält besök hos familjen i Västerås. Varken Lena Eriksson eller barnen befinner sig på området. Henrik uppger att Lena Eriksson fått kontrakt på en lägenhet.

991124 träffar Individ- och familjeomsorgens handläggare Lena Eriksson på socialkontoret i Surahammar. Lena Eriksson uppvisar ett hyreskontrakt och berättar hur hon ordnat med barnens skolgång. Lena Eriksson får ett erbjudande om hjälp med att etablera kontakt med socialtjänsten i Västerås men avböjer detta.

Sammanfattning:

Individ- och familjeomsorgen i Surahammars kommun har med alla möjliga frivilliga insatser försökt att stötta och hjälpa familjen i sin situation. Olika insatser och bistånd har beviljats genom åren som de varit aktuella i Surahammar.

Handläggare har haft kontinuerlig kontakt med båda föräldrarna och sökt dem då de ej infunnit sig på avtalade tider. Många försök har gjorts för att hitta familjen då de vid upprepade tillfällen bara försvunnit utan att meddela sig, handläggaren har inte gett sig i sitt sökande utan har alltid funnit familjen på de olika platser de bott förutom sitt hem.

När handläggaren fick kännedom om att familjen befann sig i en husvagn på Erikslundsområdet i Västerås togs en kontakt med Individ- och familjeomsorgen i Västerås vilket framgår av journalanteckning 991029. Handläggaren förmedlade var familjen befann sig och att denna inte ville ha vidare kontakt med Individ- och familjeomsorgen i Surahammar.

Handläggaren har även erbjudit familjen att hjälpa till med att etablera en kontakt med Individ- och familjeomsorgen i Västerås.

Vid sista kontakten med familjen då de flyttat till Västerås bedömde områdeschef och handläggare att när familjen inte ville ha kontakt eller hjälp från Individ- och familjeomsorgen i Surahammar samt att de uppvisat ett hyreskontrakt på lägenhet i Västerås och varit i kontakt med skolor i Västerås fanns det inte någon möjlighet att fortsätta att arbeta med familjen utifrån att de vistades i annan kommun.

Utredningen daterad 991129 upprättades utifrån den anmälan som inkom till Individ- och familjeomsorgen 991026. Som framgår av utredningen gör handläggaren bedömningen att Lena Eriksson och Henrik Torsson har förståelse för att de måste ordna boendesituationen för sig och sina barn. Lena Eriksson uppvisar även ett hyreskontrakt på en lägenhet i Västerås. Lena Eriksson och Henrik Torsson visade april -99 att de har förmåga att reda upp sin situation. Vid hembesök 990421, 990528, 990608 är familjens bostad välstädd och även i övrigt utan anmärkning.

Under familjens vistelse i Surahammars kommun har det ej inkommit några anmälningar jml 71 § SoL trots att de fyra barnen varit inskrivna i skola och barnomsorg i skilda rektorsområden.

Socialnämndens samlade bedömning är att ett tillräckligt underlag fanns för att avsluta den öppnade utredningen.

Individ- och familjenämnden i Västerås kommun antog ett tjänstemannautlåtande, upprättat av enhetschefen Britta Wallin, som sitt remissvar till JO. I remissvaret anfördes följande.

Individ- och familjenämnden har i en remiss från Riksdagens ombudsmän anmodats att inkomma med utredning och yttrande över vad som framförs i S.N:s och H.G:s anmälan till JO, gällande tiden från början av januari (2000, JO:s anm.) till inledningsskedet av pågående utredningar.

Utredning

Familjen består av föräldrarna Lena Eriksson och Henrik Torsson, deras gemensamma barn Helena, 15 år, Emma, 13 år, Daniel, 10 år och Emma, 8 år. Familjen återkom till Västerås från Surahammar i december 1999. Första hyran bekostades av Surahammars kommun, någon information i ärendet lämnades inte trots att familjen varit aktuella inom socialtjänsten. Tidigare kännedom i Västerås gällde oro för barnen p g a miserabla förhållanden i bostäderna och bristande hygien.

Ärendet aktualiserades formellt 2000-02-02 genom anmälan om missförhållanden från hyresvärden. Det var mycket smutsigt i lägenheten, s g s inga möbler eller sängkläder, ren misär. Enligt hyresvärden kontaktades konsulent Margareta Källberg i början av januari, vilket måste vara en missuppfattning då Margareta Källberg inte var i tjänst. Anmälan kan ha gjorts tidigast 17 januari. Rutinen är den att anmälningar aktualiseras omedelbart, även om utredning inleds efter bedömning i varje enskilt fall.

På Vallby-Västra förstaden finns sedan länge regelbunden samverkan mellan konsulent inom Individ och familj och skolsköterskan på området. Skolpsykolog och skolsköterska besökte familjen i hemmet 25 januari och diskuterade då remiss till Barn- och ungdomspsykiatri, och att familjen skulle söka hjälp vid Individ och familj. Familjen erbjöds tid hos konsulent 4 februari. Återbud p g a sjukdom, varför ny tid bokades 9 februari. Familjen uteblev, skolsköterskan gjorde då en formell anmälan till Individ och familj. Enligt skolsköterskan var det spartanskt i lägenheten, luktade illa och många djur. Barnen var smutsiga och illa klädda men ingen oro förelåg för mat-hållningen då de följde sina viktkurvor. Skolsköterskan hade inte hört något om att barnen utsatts för våld eller hot om våld. Hon uppgav vidare att det

finns en värme och vilja hos föräldrarna att göra det bra för sina barn. Ärendet fördelades till handläggare 20 februari, som hade första mötet med föräldrarna 23 februari. De informerades då om vår utredningsskyldighet enligt socialtjänstlagen. Därefter har mycket tät kontakt hållits med familjen.

Familjen avhystes från bostaden 22 mars och erbjöds då jourlägenhet. Familjen avböjde och ordnade själva tillfälligt boende hos bekanta i en villa ca 500 meter från socialkontoret. Ytterligare åtgärder från Individ och familjs sida diskuterades, men jag gjorde bedömningen att något skäl för ett omedelbart omhändertagande inte förelåg. Barnen hade tak över huvudet, inga signaler om misshandel eller missbruk förelåg. Individ och familj hade kontinuerlig kontakt med familjen och möjlighet till kontroll. 20 april flyttade familjen till en lägenhet kontrakterad av Individ och familj. Familjen har stöd 3 dagar per vecka, 6 timmar av en särskilt rekryterad personal som har stor erfarenhet av att arbeta i familjer. Under veckosluten gör socialjouren hembesök hos familjen. Insatserna skall i första hand pågå tills utredningarna är avslutade.

Bedömning

Då en anmälan gällande barn och ungdom tas emot är rutinen att ärendet aktualiseras omedelbart, vilket sannolikt skedde 2 februari. Har hyresvärden haft någon kontakt med konsulent var det tidigast 17 januari och då på ett sådant sätt att det inte uppfattades som en anmälan om att barn för illa. Utredningen inleddes 23 februari, vilket möjligen kan bedömas vara något sent men det skall då tas i beaktande att försök hade gjorts att etablera kontakt med familjen redan 4 februari. Detta finns inte dokumenterat i journalanteckningar men det framgår av referenssamtalen med skolsköterskan.

Det har övervägts om barnen skulle omhändertas akut mot föräldrarnas vilja. Bedömningen är att det finns värme och omtanke om barnen hos föräldrarna, inget missbruk eller misstanke om fysisk eller psykisk misshandel. Anledning till oro handlar om misär, dålig hygien, mathållning m.m. Inget barn skall behöva leva under sådana omständigheter, men det är brister hos föräldrarna som går att åtgärda med mycket stöd. Jag bedömde att barnen åsamkades minst skada om hygien, klädhållning, ordning och reda kunde tillförsäkras dem under utredningstiden utan att de skildes från föräldrarna.

Enligt min bedömning har inga felaktigheter begåtts vid handläggningen av ärendet.

S.N. och H.G. yttrade sig över remissvaren. Till yttrandet fogades ett videoband och fotografier.

I ett beslut den 27 mars 2002 anförde *JO André* följande.

Inledning

Den 1 januari 2002 trädde en ny socialtjänstlag i kraft (2001:453). I förevarande ärende behandlas händelser och omständigheter som ägde rum under den tid socialtjänstlagen (1980:620) var gällande och i remissvaret från Socialnämnden i Surahammars kommun har hänvisats till den lagen. Jag har emellertid valt att här hänvisa till den nya socialtjänstlagen, som – i de avseenden som behandlas i det följande – inte har inneburit någon förändring i sakligt hänseende.

Innan jag behandlar sakfrågorna i ärendet vill jag upplysa om att JO, enligt de regler som gäller för JO:s verksamhet, normalt inte skall utreda händelser eller förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden om det inte finns särskilda skäl för det. Något sådant skäl föreligger inte varför jag endast upp-

lysningsvis kommer att beröra en del av det som inträffade före den 4 april 1998, dvs. mer än två år innan anmälan inkom till JO. Någon bedömning av handläggningen under den tiden kommer jag däremot inte att göra.

Några upplysningar om vad som har inträffat i tiden efter det att remissvaren upprättades har inte inhämtats. Mina uttalanden omfattar därför endast tiden fram till den dag anmälan inkom till JO.

Rättsliga utgångspunkter

Socialnämnden skall enligt 5 kap. 1 § socialtjänstlagen verka bl.a. för att barn och ungdomar växer upp under trygga förhållanden. Nämnden skall i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdomar som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om hänsynen till den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet.

Av 11 kap. 1 § socialtjänstlagen följer att socialnämnden utan dröjsmål skall inleda en utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Vid en utredning om socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd eller stöd får nämnden – enligt 11 kap. 2 § socialtjänstlagen – för bedömningen av behovet av insatser, konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs. En barnavårdsutredning kan följaktligen bedrivas utan vårdnadshavarens samtycke men utgångspunkten bör alltid vara att utredningen skall genomföras i samförstånd med vårdnadshavaren.

Som regel kan socialnämnden i samverkan med vårdnadshavaren ge barnet det stöd och den hjälp som barnet behöver. Kan samförstånd inte nås har socialnämnden i vissa fall möjlighet att gå in vid sidan av vårdnadshavaren eller i dennes ställe och med sådana befogenheter att barnets behov av skydd kan tillgodoses. Regler om detta finns i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Tvångsvård enligt den lagen meddelas i första hand av länsrätten efter ansökan av socialnämnden. Socialnämnden har också, enligt 6 § LVU, under vissa förutsättningar möjlighet att omhänderta den unge i avvaktan på länsrättens beslut om vård.

Socialnämnden i Surahammars kommun

Vid en genomgång av handlingarna i personakten och remissvaret kan jag konstatera att det fanns flera klara indikationer på att familjen behövde hjälp och stöd från socialnämndens sida under den tid de bodde i Surahammars kommun. Av journalanteckningarna framgår det att såväl Lena Eriksson som Henrik Torsson erhöll bistånd i form av råd- och stödkontakt och att handläggaren lade ned mycket arbete för att upprätthålla denna kontakt. Därutöver beviljades bl.a. bistånd i form av stödinsatser i hemmet vid två tillfällen per vecka, efter att nämnden – på grund av en anmälan från fastighetsägaren – vid ett hembesök den 19 april 1999 uppmärksammat att familjen levde under sociala förhållanden som betecknades som misär. I anslutning därtill upprättades också en individuell plan för råd- och stödkontakten med Lena Eriksson.

Av utredningen framgår emellertid att det under vissa tidsperioder inte var möjligt att få kontakt med familjen och man får, vid en genomgång av handlingarna, ett tydligt intryck av att familjen vid vissa tillfällen var klart avvissande till kontakt med socialnämnden, trots att det fanns behov av stöd och hjälp från den. Att det fanns ett sådant behov framgår bl.a. av den bedömning som gjordes i samband med det ovan nämnda hembesöket den 19 april 1999, fortsatta klagomål avseende lukt i lägenheten, oro för barnens situation, oklarheter kring familjens boende under vissa tidsperioder och rapport från skolan om brister i Emmas hygien och om smutsiga kläder.

Jag övergår till att främst behandla socialnämndens agerande i samband med vad som framkom vid hembesöket den 19 april 1999 och i anledning av den anmälan som inkom den 26 oktober 1999.

Av utredningen framgår det med all önskvärd tydlighet att förhållandena i hemmet den 19 april 1999 var sådana att det rent allmänt framstår som otänkbart att låta barn bo i en sådan miljö. Av journalanteckningarna framgår det att Lena Eriksson uppgav att hon och barnen bodde i lägenheten. Med anledning av vad som framkom hade socialnämnden att ta ställning till flera olika frågor rörande behovet av insatser för barnen. Enligt min mening låg det nära till hands att överväga ett omedelbart omhändertagande enligt 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). I den delen framgår emellertid av utredningen att vissa åtgärder sattes in på frivillig väg. JO brukar vara återhållsam med att uttala sig i frågor som ytterst grundar sig på överväganden i det enskilda fallet. Vad som har framkommit föranleder mig inte att göra något undantag från denna princip när det gäller frågan om socialnämnden borde ha ingripit med tvång.

Även om nämnden fann att det inte förelåg skäl att ingripa med tvångsåtgärder enligt LVU, måste förhållandena i hemmet ha föranlett flera frågor rörande Lena Erikssons och Henrik Torssons möjligheter att ta hand om barnen på ett godtagbart sätt. Det fanns anledning att försöka klarlägga vad som var orsaken till missförhållandena i lägenheten. Vidare hade nämnden skäl att fråga sig hur barnen hade påverkats av missförhållandena och om de hade något behov av stöd i olika hänseenden. Det var följaktligen uppenbart att det förelåg en skyldighet för socialnämnden att inleda en utredning enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen för att bedöma såväl barnens behov som föräldrarnas omsorgsförmåga och möjlighet att tillgodose barnens behov. I en sådan utredning hade det ålegat socialnämnden att höra föräldrarna och ta ställning till om något eller några av barnen skulle höras. Vidare hade det varit naturligt att kontakta barnens skolor och Individ- och familjenämnden i Västerås kommun jämte eventuella andra myndigheter och referenspersoner som hade uppgifter av värde för utredningen. I en sådan utredning hade framkommit bl.a. att den misär som rådde i lägenheten den 19 april 1999 inte var en engångshändelse utan en upprepning av vad som tidigare hade inträffat. Denna uppgift hade givetvis varit central för nämndens fortsatta handlande.

Av handlingarna framgår det att socialnämnden hade fortsatt kontakt med familjen i tiden efter hembesöket den 19 april 1999. Denna kontakt kunde emellertid inte ersätta en utredning enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen och de särskilda bestämmelserna i 11 kap. 2 § socialtjänstlagen.

Den 26 oktober 1999 inkom en anmälan från socialjouren i Västerås kommun. Enligt denna hade personal från affären Barnens Hus kontaktat socialjouren. Socialjouren hade den 22 oktober 1999 nedtecknat följande.

En kvinna, N.N., anställd vid leksaksaffären Barnens Hus på Erikslund ringer och omtalar att hon uppmärksammat två barn som befunnit sig i och utan affären sedan kl. 11.30 idag. Barnen är smutsiga och hungriga och vill inte tala om var de bor. Flickan är 7 år och heter Emma och Erik är 4 år. De har fått varsin smörgås av personalen på leksaksaffären vilket de med tvekan tog emot. Men Emma sa sedan att det nog är bäst att ta smörgåsen för mamma kommer inte förrän senare ikväll och hämtar dem. Barnen var för ett par dagar sedan i och utanför affären. Flickan slår och sparkar och skriker åt sin lillebror när hon vill att han ska gå ut ur affären.

Vi åker ut till Erikslund och träffar barnen utanför affären. De är smutsiga och inte särskilt varmt klädda. De vet inte var mamma och pappa har åkt och heller inte när de tänker komma och hämta dem. Barnen uppger att de brukar vara vid affären ibland. De berättar att de bor i Ramnäs nu. Vi erbjuder barnen att komma och sitta i vår bil men de vill inte och går iväg för att se om mamma har kommit. Vi frågar barnen om de är hungriga och lovar att åka till Mc Donalds och köpa något åt dem. När vi återvänder är barnen inte kvar. Vi får veta av personal på leksaksaffären att mamman varit in och frågat efter barnen. Då personalen påpekat att barnen varit där hela dagen säger mamman "Be dem gå hem nästa gång de kommer".

Lördagen den 23/10 kl. 15.00 ringer återigen personal från Barnens Hus och omtalar att barnen varit där sedan kl. 11.00. Pojken har ingen jacka på sig. För övrigt är barnen klädda som igår och de är mycket smutsiga. Flickan har berättat att mamma arbetar och sagt att hon är 12 år och lillebror 7 år. Vi åker ut och tittar efter barnen när kl. är ca 15.30. Då finns barnen inte kvar i området. Via polisen får vi fram familjens adress samt personnummer.

I en jorrapport från socialjouren i Västerås kommun den 24 oktober 1999 hade nedtecknats följande.

N.N., Barnens Hus har ringt och sökt oss. Ringer upp och pratar med en annan av personalen. Barnen E finns på nytt i varuhuset och dess närhet. Enligt uppgift från ngn annan skall barnen bo tillsammans med pappan i en husvagn på ett "skrotområde" mitt emot möbelaffären Mio. Personen hade sett barnen gå därifrån idag.

Vi åker ut till området där husvagnen står ca kl. 18.15. En man synbart berusad kommer ur husvagnen och vi ser en kvinna och en stor schäfer inne i vagnen. Vi bedömer att mannen inte är Henrik Torsson varför vi lämnar området. Vi antecknar reg.nr på den bil som står parkerad vid husvagnen [registreringsnummer]. Vi åker ca 19.30 ut till Ramnäs för att besöka familjen och prata om uppgifterna vi har fått under helgen. Ingen öppnar när vi ringer på och det är mörkt i lägenheten. Via polisen får vi sedan reda på att bilen tillhör Henrik Torsson.

Uppgifterna från socialjouren föranledde nämnden att inleda utredningar enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen beträffande Emma och Erik. I utredningarna kontaktade socialnämnden barnens skolor och erhöll därvid uppgift om att alla fyra barnen var frånvarande och hade anmälts sjuka av fadern. Därefter genomfördes ett oanmält hembesök vid familjens husvagn på Erikslundsområdet. Henrik Torsson uppgav då att Lena Eriksson och barnen lånade en lägenhet i Västerås och att han själv bodde i husvagnen. Han uppgav även att familjen hade tillgång till både dusch och telefon och att det fanns värme i husvagnen. Enligt Henrik Torsson gick det ingen nöd på barnen. Vid

ett nytt hembesök uppgav Henrik Torsson att Lena Eriksson hade erhållit ett hyreskontrakt på en lägenhet i Västerås. Utredningarna avslutades den 15 december 1999 utan ytterligare åtgärd. I bedömningen anfördes bl.a. följande.

Undertecknad bedömer efter de samtal som förts med Lena och Henrik att de nu har förståelse för att husvagnsboende inte är en acceptabel boendesituation för barnen. Lena har nu erhållit kontrakt på en lägenhet i Västerås och har därför möjlighet att åter ge barnen ett ordnat boende. Undertecknad bedömer att även om Henrik, Lena och barnen under vissa perioder kan ha behov av ett visst stöd så kan det ske genom frivilliga insatser. Undertecknads bedömning är att den aktuella anmälan ej skall föranleda vidare åtgärder från individ- och familjeomsorgen Surahammar.

Det förelåg vid tidpunkten för anmälan även andra färska uppgifter hos socialnämnden angående bl.a. brister i Emmas hygien under skoltid, oro för Helenas skolsituation och klagomål om lukt från familjens lägenhet. Mot bakgrund av dessa uppgifter, sammantagna med den kännedom om familjen som socialnämnden då hade, var nämnden skyldig att inleda utredningar även beträffande Helenas och Daniels förhållanden. Utredningarna beträffande samtliga barn borde ha utförts med sådan omsorg att de, i enlighet med vad jag har anfört ovan, belyste såväl barnens behov som föräldrarnas omsorgsförmåga och möjlighet att tillgodose barnens behov. Eftersom utredningarna beträffande Emma och Erik inte kan anses belysa familjens förhållanden på ett tillfredsställande sätt, är det svårt att bilda sig en klar uppfattning om vilka åtgärder som kunde ha blivit aktuella från nämndens sida.

Med utgångspunkt i vad Socialnämnden i Surahammars kommun kände till vid den tidpunkten måste det ha stått klart att familjen var i behov av fortsatt stöd och hjälp. Nämnden borde därför inte ha avslutat utredningarna beträffande Emma och Erik med ett konstaterande att familjen hade fått en bostad i Västerås kommun. Under alla förhållanden borde socialnämnden, i första hand efter samråd med föräldrarna, ha tagit kontakt med Individ- och familjenämnden i Västerås kommun för att förvissa sig om att nämnden i Västerås kommun hade kännedom om att familjen hade flyttat till Västerås och uppmärksammat den nämnden på familjens påtagliga behov av stöd och hjälp. Ett sådant samarbete hade ytterst kunnat ske även mot vårdnadshavarens vilja i enlighet med bestämmelserna i 11 kap. 1 § socialtjänstlagen.

Det är med stor förvåning jag kan konstatera att Socialnämnden i Surahammars kommun inte vid något tillfälle ansåg att det förelåg skäl att inleda utredningar angående samtliga barns förhållanden. Jag ser med visst allvar på bristerna i nämndens handläggning.

Individ- och familjenämnden i Västerås kommun

När det gäller Individ- och familjenämnden i Västerås kommun kan jag konstatera att en utredning beträffande samtliga barn inleddes efter att tre anmälningar hade inkommit. Nämnden hade kännedom om vad som hade förekommit i familjens tidigare kontakter med socialtjänsten i Västerås. Utredarna inhämtade även information från socialnämnden i Surahammars kommun. Familjens tidigare mönster upprepades efter återflyttningen till Västerås. Som

exempel kan nämnas att kommunens miljö- och hälsoskyddsförvaltning vid en inspektion den 18 februari 2000 fann att familjens lägenhet var förorenad och i omedelbart behov av sanering. Vidare kan nämnas en promemoria från Näpo Väst, Polismyndigheten i Västmanlands län, den 28 februari 2000, av vilken framgick att Emma och Erik hade snattat och att de i samband därmed berättade att föräldrarna hade åkt till ett stall med de andra barnen. Barnen var dåligt klädda för årstiden och kläderna var trasiga och smutsiga. De hade, enligt promemorian, ingen nyckel till lägenheten och hade blivit uppmanade att gå till någon kamrat för att äta om de blev hungriga.

Av remissvaret framgår det att ett akut omhändertagande enligt 6 § LVU under utredningstiden övervägdes. Som jag har nämnt tidigare brukar JO vara återhållsam med att uttala sig i frågor som ytterst grundar sig på överväganden i det enskilda fallet. Vad som har framkommit föranleder mig inte att göra något undantag från denna princip i förevarande fall.

Jag finner inte skäl att kritisera handläggningen vid Individ- och familjenämnden i Västerås kommun under den granskade tidsperioden.

En kvinna som hade psykiska problem och som missbrukade narkotika avled, sannolikt på grund av en överdos av narkotika; fråga om socialnämnden hade åsidosatt sina åligganden när det gällde att i olika hänseenden bistå kvinnan

(Dnr 4199-1999 och 1432-2000)

Efter en ansökan av Socialnämnden i Lunds kommun beslutade Länsrätten i Skåne län i en dom den 18 juni 1999 att Carina A, född 1954 (namnet är fingerat), skulle beredas vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Länsrätten förordnade att domen i den delen skulle gälla omedelbart.

I domen anförde länsrätten bl.a. följande.

Av utredningen i målet framgår att Carina A. till följd av ett långvarigt och allvarligt missbruk av olika droger är i behov av vård för att komma ifrån sitt missbruk. Till följd av missbruket utsätter hon både sin fysiska och psykiska hälsa för allvarlig fara. Det som framkommit ger också vid handen att hon kan befaras komma att allvarligt skada sig själv, sannolikt till följd av en kombination av sitt missbruk och sin psykiska sjukdom.

Carina A. togs efter domen in på LVM-hemmet Lunden.

Den 21 juni 1999 utfärdade en läkare vid LVM-hemmet ett vårdintyg enligt 4 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) beträffande Carina A. Senare samma dag beslutades enligt 6 § LPT att Carina A. skulle tas in för vård enligt LPT vid S:t Lars sjukhus i Lund. Carina A. överflyttades den 24 juni 1999 till Rättspsykiatriska regionvårdsenheten i Sundsvall (nedan kallat Sidsjöns sjukhus).

Vården enligt LVM upphörde den 22 juli 1999 då Carina A. skrevs ut från LVM-hemmet. Det beslutet föranleddes av att Carina A. var föremål för vård enligt LPT.

Carina A. skrevs ut från Sidsjöns sjukhus i Sundsvall den 11 oktober 1999 varvid hon återvände till Lund.

Den 12 oktober 1999 påträffades Carina A. död i ett buskage i centrala Lund. Hon hade avlidit sannolikt på grund av en s.k. överdos av narkotika.

En kurator vid en kyrklig samfällighet ifrågasatte i en anmälan till JO om Socialnämnden i Lunds kommun fullgjort sina skyldigheter när det gällde att ge Carina A. det stöd och den hjälp hon behövde efter utskrivningen från sjukhuset.

Efter remiss kom Länsstyrelsen i Skåne län in med utredning och yttrande beträffande Socialnämndens i Lunds kommun handläggning av ärendet angående Carina A.

Socialnämnden i Lunds kommun yttrade sig över länsstyrelsens remissvar.

Anmälararen bereddes tillfälle att yttra sig över länsstyrelsens remissvar och socialnämndens yttrande.

En sjuksköterska vid Sidsjöns sjukhus hade till Länsstyrelsen i Skåne län klagat på socialnämndens handläggning av ärendet rörande Carina A. Länsstyrelsen fattade beslut i ärendet samma dag som länsstyrelsen avgav sitt remissvar till JO. Länsstyrelsens uttalanden i tillsynsbeslutet och yttrandet till JO överensstämmer i allt väsentligt.

I samband med att Socialnämndens i Lunds kommun arbetsutskott beslutade om sitt yttrande till JO över länsstyrelsens remissvar fann utskottet skäl att påkalla JO:s prövning av huruvida länsstyrelsen gjort sig skyldig till vårdslös myndighetsutövning genom att i sitt remissvar underlåta att nämna, än mindre bemöta, nämndens tillrättlägganden av uppgifter som lämnats av anmälararen. Nämndens framställning lades hos JO upp som ett särskilt ärende (JO:s dnr 1432-2000).

JO hade tillgång till socialförvaltningens i Lunds kommun personakt angående Carina A. för den tid som JO:s tillsynsärende omfattade.

I ett beslut den 27 september 2001 anförde *JO André* följande.

När Carina A. sedan hon skrivits ut från Sidsjöns sjukhus i Sundsvall, återvände till Lund den 11 oktober 1999 var hon "avgiftad" och synes ha varit vid gott mod. Carina A. återföll dock mer eller mindre omgående i missbruk och avled dagen efter ankomsten till Lund. Utredningen här ger inte annat vid handen än att dödsorsaken var en s.k. överdos av narkotika.

Enligt länsstyrelsens remissvar till JO har Socialnämnden i Lunds kommun handlagt Carina A:s ärende på ett oacceptabelt och nonchalant sätt. Länsstyrelsen har därvid framhållit bl.a. att med beaktande av Carina A:s destruktiva missbruk och allvarliga personlighetsstörning borde socialnämnden ha haft en färdig vårdplan för Carina A. när hon kom tillbaka till Lund. Nämnden har å sin sida hävdatt att det fanns en planering för Carina A:s fortsatta vård och att nämnden även tillfredsställande verkat för att hon skulle få det stöd och den hjälp hon behövde i avvaktan på att den tänkta vården skulle kunna påbörjas.

Av socialförvaltningens journalanteckningar och utredningen i övrigt framgår bl.a. följande.

Företrädare för socialförvaltningen hade många och täta kontakter med Carina A. under hennes vistelse på Sidsjöns sjukhus. Kontakterna gällde i stor utsträckning omhändertagandet av Carina A:s tillhörigheter i Lund. Olika frågor rörande vilken vård Carina A. behövde när hon kom tillbaka till Lund diskuterades också.

Carina A. hade uttryckt önskemål om boende i ett familjehem efter utskrivningen från Sidsjöns sjukhus. Det förelåg dock påtagliga problem att finna ett lämpligt familjehem. I augusti hade socialförvaltningen kontakt med Österlenfamiljer, som är en organisation som arbetar bl.a. med att finna familjehem för vuxna. Enligt ett besked till socialförvaltningen i slutet av augusti 1999 skulle det sannolikt ta lång tid för Österlenfamiljer att hitta ett familjehem. I september 1999 stod klart att Österlenfamiljer inte kunde föreslå något lämpligt hem. Carina A. gav då sitt medgivande till att socialförvaltningen fick söka familjehem genom någon annan organisation. Socialförvaltningens handläggare tog kontakt med organisationen Credo i Stockholm som var beredd att hjälpa till. Carina A. fick telefonnummer till Credo eftersom hon själv ville ta kontakt med organisationen. Carina A. ville emellertid inte träffa Credo i Sidsjön utan önskade att mötet skulle äga rum i Lund.

Efter diskussion mellan Credo och Carina A. bokade socialförvaltningen ett möte med Credo, socialförvaltningen och Carina A. i Lund den 12 oktober 1999, dvs. dagen efter Carina A:s tänkta utskrivning från Sidsjöns sjukhus.

När Carina A. kom till Lund den 11 oktober uppstod vissa problem när det gällde hennes boende. Från början hade avsikten varit att Carina A. skulle få en plats på ett härbärge. Där fanns dock endast en plats avsedd för kvinnor och den platsen hade blivit upptagen. Eventuellt kunde dock Carina A. få bo i ett hus i Södra Sandby som hade renoverats invändigt och som stod tomt. Carina A. synes ha ställt sig positiv till det förslaget och det överenskomms att hon skulle se på huset följande dag kl. 09.00. Hon skulle kunna flytta in där omgående. För natten erbjöd socialförvaltningen en plats för Carina A. på hotell som hon dock skulle få betala själv eftersom hon hade medel till detta. Enligt journalanteckningarna förklarade Carina A. då att hon skulle ordna ett annat, billigare boende.

Den 12 oktober försov sig Carina A. och kom inte till socialförvaltningen på den överenskomna tiden. Huset i Södra Sandby kunde därför inte visas för henne men hon erbjöds en ny tid för visning av huset följande dag. Carina A. synes då ha blivit förtvivlad och lämnat socialförvaltningen. Hon hade en kontakt med handläggaren per telefon som hon lånade på Diakoncentralen. Vid samtalet påmindes Carina A. om mötet med Credo som var bokad under förmiddagen. Carina A. lämnade Diakoncentralen och påträffades död en kort stund senare.

En huvudregel skall givetvis vara att frågor rörande vårdplaneringen och boendet i ett fall som det förevarande skall vara lösta innan den enskilde skrivs ut från en institution.

Under den tid som Carina A. vistades på Sidsjöns sjukhus hade från förvaltningens sida förts en diskussion med henne rörande lämplig vård efter

utskrivningen från sjukhuset. Carina A. uttryckte då önskemål om boende i ett familjehem. Nämnden var inställd på att bistå med en sådan insats. Tanken synes ha varit att Carina A:s boende i familjehemmet skulle förenas med deltagande i metadonbehandling. Jag kan för min del inte se att den tänkta vården inte skulle ha varit meningsfull för Carina A. Det hade självfallet varit önskvärt att Carina A. direkt efter utskrivningen från sjukhuset hade kunnat få en plats i ett familjehem. Det kan i och för sig diskuteras om förvaltningen varit tillräckligt aktiv i sina ansträngningar att finna ett sådant hem. Jag har dock förståelse för de svårigheter som förevarit i detta hänseende och finner därför inte grund för att kritisera förvaltningen för att familjehemsfrågan inte var slutligt löst när Carina A. skrevs ut från Sidsjöns sjukhus.

När det gäller Carina A:s boende under tiden fram till dess att det skulle vara möjligt att placera henne i ett familjehem föreligger däremot vissa frågetecken. Inte minst mot bakgrund av att familjehemsfrågan inte hade hunnit lösas har det givetvis ålegat förvaltningen att med kraft verka för att situationen för Carina A. under väntetiden skulle bli så bra som möjligt.

Från början synes avsikten ha varit att Carina A. skulle få en plats på ett härbärge. Den lösningen framstår som mycket tveksam och den hade även ifrågasatts från sjukhusets sida.

Handläggaren hade ett förslag om boende i ett hus i Södra Sandby. Man kan naturligtvis ifrågasätta om Carina A. hade förmåga att bo i ett eget boende utan att återfalla i missbruk. Nämndens yttrande ger inte något svar på hur nämnden såg på den saken. Det får emellertid förutsättas att boendet i Södra Sandby skulle ha förenats med särskilda stödinsatser från socialtjänstens sida med tanke på det ansvar som nämnden har för både missbrukare och personer med psykiska problem.

Det kan konstateras att det inte fanns någon enkel lösning på frågan om Carina A:s boende i avvaktan på familjehemsplaceringen, och förvaltningen hade få alternativ att erbjuda. Ett bättre alternativ hade kanske varit att bereda Carina A. plats på ett behandlingshem eller liknande till dess hon kunde flytta till ett familjehem. Jag kan se flera fördelar med ett sådant boende framför en plats i ett härbärge eller ett eget boende. Enligt nämndens yttrande till JO hade Carina A. förklarat att hon inte ville "skrivas ut till ett behandlingshem". Om detta innebar att hon även skulle ha avvisat ett förslag om ett tillfälligt sådant boende framgår inte av utredningen. Det är därför svårt att ha en bestämd uppfattning om hur förvaltningen borde ha handlat. Som nämnden har anfört fanns det vid denna tid knappast utrymme för vård enligt LVM, och förvaltningen har därför haft att i samförstånd med Carina A. hitta en lösning. Det finns emellertid en del som talar för att förvaltningen, särskilt med den kännedom som den hade om Carina A:s problematik, borde ha varit mera aktiv i sin planering för hennes boende i avvaktan på familjehemsplaceringen.

Det finns enskildheter i socialförvaltningens handlande även i övrigt där man kan diskutera om förvaltningen borde ha agerat annorlunda. Jag avser bl.a. det förhållandet att Carina A. inte synes ha haft någon tid bokad hos socialförvaltningen när hon kom till Lund. Det ligger i sakens natur att Carina A. mot bakgrund av sitt missbruk och sina personliga förhållanden behövde

stöd av socialtjänsten redan vid ankomsten till Lund. En tid borde rimligen ha bokats för henne i samband med att hon skrevs ut från sjukhuset. Jag vill även peka på bemötandet av Carina A. när hon försov sig på morgonen den 12 oktober. I en normal situation hade det sannolikt varit helt tillfredsställande att hänvisa Carina A. till mötet senare under förmiddagen. I efterhand kan man hävda att det hade varit lämpligt att hon hade tagits om hand på förvaltningen i avvaktan på det förestående mötet. Carina A. synes ha reagerat mycket negativt på att inte ha blivit mottagen och det visade sig svårt att diskutera saken med henne på telefon. Det finns även några andra punkter där man i och för sig kan ifrågasätta om inte förvaltningen hade kunnat handla på ett annat sätt. De är dock i sammanhanget av mindre betydelse och jag går därför inte närmare in på dem här.

Sett var för sig är de punkter som jag nu har berört inte sådana att de normalt skulle motivera kritik mot socialförvaltningen. Sammantaget ger de emellertid ett intryck av att förvaltningen vid handläggningen av ärendet inte i tillräcklig grad beaktade Carina A:s särskilda behov. Det är viktigt att framhålla att ett ärende inte kan handläggas enligt en "mall" utan socialtjänstens insatser måste grundas på omständigheterna i det enskilda fallet. I efterhand kan man måhända hävda att Carina A. gavs ett sådant ansvar för sin egen situation som hon inte hade förmåga att ta. Förhållandet kan ha bidragit till hennes för tidiga bortgång. Det går dock inte att bortse från att det finns en gräns för vilka krav på förutseende som kan ställas på en socialförvaltnings tjänstemän i olika sammanhang. Även om det i detta fall finns delar av handläggningen som kan diskuteras, ger enligt min mening utredningen här inte underlag för att hävda att tjänstemännen på ett sådant påtagligt sätt åsidosatt sina åligganden gentemot Carina A. att det finns skäl för mig att rikta någon egentlig kritik mot deras handlande utan jag nöjer mig med de påpekanden som framgår av det tidigare anförda.

Länsstyrelsen har i sitt yttrande till JO anført att nämnden bör erhålla allvarlig kritik för handläggningen av Carina A:s ärende. Som nyss framgått delar jag inte länsstyrelsens uppfattning. Länsstyrelsens ståndpunkt bygger delvis på en annan värdering av olika uppgifter i ärendet. Även om jag i det föregående har tagit upp några punkter där handläggningen kan ifrågasättas eller diskuteras, måste jag konstatera att ärendet angående Carina A. har varit komplicerat. Det finns utrymme för olika uppfattningar om huruvida handläggningen varit i alla delar tillfredsställande och i vad mån den förtjänar kritik eller ej. Oliketerna mellan min och länsstyrelsens bedömning belyser väl detta förhållande.

I ärendet har aktualiserats en fråga om kostnadsansvaret för Carina A:s resa från Sundsvall till Lund i samband med att hon skrevs ut från sjukhuset. Något ärende angående bistånd till hemresan synes dock inte ha väckts hos Socialnämnden. Det finns därför inte skäl för mig att i detta ärende närmare uppehålla mig vid saken.

Vad Socialnämnden i Lunds kommun anført beträffande länsstyrelsens remissyttrande föranleder inte något särskilt uttalande från min sida.

Fråga om en socialnämnds utförande av en utredning rörande ett familjehems lämplighet

(Dnr 2948-2000)

I en anmälan till JO framförde A.O. klagomål mot Fosie stadsdelsfullmäktige i Malmö kommun angående bl.a. utredningen av ett familjehem. A.O. ifrågasatte familjehemmets lämplighet och anförde därvid sammanfattningsvis följande. Hon fick, när hennes dotter, N., född 1985, skulle placeras i familjehemmet H., muntliga garantier för att "familjehemsföräldrarna var noggrant kontrollerade och utvalda". Det visade sig emellertid att familjehemsfadern hade begått brott som han var dömd för och att familjen hade stora skulder hos kronofogdemyndigheten.

A.O. anförde även att dotterns behov av kläder, sjukvård och annat nödvändigt inte hade tillgodosetts av familjehemmet.

Fosie stadsdelsfullmäktige i Malmö kommun anmodades inkomma med utredning och yttrande över vad som framfördes i A.O:s anmälan till JO. Stadsdelsfullmäktiges socialutskott avgav ett remissvar med huvudsakligen följande innehåll (hänvisning till bilagor har utelämnats).

A.O. framför i sin anmälan till JO, 000824, att hon ifrågasätter ssk Helena Peterssons uttalande om att, familjehemmet där N. placerades, 000201, är noggrant kontrollerat.

N. har varit familjehemsplacerad 000201-000826, hos makarna H. i Malmö. Familjehemmet är utrett av familjevården på Fosie SDF 1999. Utredningen är gjord med hjälp av Kälvesten/Meldahls intervjumetod. Det har inte framkommit något som föranlett att ssk Helena Petersson borde ifrågasätta familjevårdens bedömning av familjen.

A.O. har vidare i anmälan till JO, 000824, ifrågasatt familjehemmets agerande under N:s tid i familjehemmet. A.O. tar upp följande punkter:

- Att familjehemmet är skyggt och ej vill ha kontakt med A.O.
- Att räkningar som familjen skulle betala gick till inkasso i A.O:s namn.
- Att familjehemmet har skulder hos kronofogdemyndigheten.
- Att familjehemsfadern har en brottmålsdom 000419, gällande häleri, brott mot knivlagen och vapenbrott.
- Att dottern N:s behov av kläder, sjukvård och andra nödvändiga saker ej tillgodosetts.
- Att A.O. ifrågasätter om en familj med stora skulder kan anses som lämplig som fosterfamilj.

Familjevårdssekreterare Dithelm Kolbus sammanfattning från 000908 (se nedan, JO:s anm.) bemöter ovanstående punkter.

I den nämnda sammanfattningen anförde familjevårdssekreteraren Diethelm Kolbus följande.

000908 Sammanfattning av journalanteckningar.

Sammanfattningen skrivs dels med anledning av ett brev från N:s biologiska moder A.O. daterat den 16 augusti 2000 i vilket hon kritiserar N:s familjehem, dels på grund av den från henne framförda muntliga kritiken mot familjehemmet och slutligen på grund av hennes JO-anmälan.

Bakgrund

N. är dotter till A.O. och A.K. Biologiska modern är bosatt på /.../ och biologiske fadern på /.../.

Modern är ensam vårdnadshavare för flickan. N. har en yngre syster som bor hemma hos modern.

N. familjehemsplacerades 000201 jm1 SoL hos makarna H., /.../. Familjen H. har ytterligare två ungdomar placerade hos sig varav en är från Fosie SDF och den andre från Hyllie SDF.

Makarna H. är utredda med hjälp av Kälvesten/Meldahls intervjumetod. N:s placering föranleddes på grund av en konfliktfylld och komplicerad relation till modern.

Aktuell situation

Fram till 000604 förekom inget anmärkningsvärt under N:s placering hos familjen H. Undertecknad höll sig telefonledes informerad om situationen i familjehemmet. Av N:s stödkontakt socialrådgivare Lena Johannesson, socialrådgivningen Fosie, vilken träffade N. regelbundet, fick undertecknad veta att N. trivdes i sitt familjehem och att familjen H. i sin tur tyckte om N. Det framkom också att N:s skolsituation förbättrats betydligt.

000605 fick undertecknad kännedom om att biologiska modern A.O. skickat efter en stämningsansökan från tingsrätten i Malmö där fosterfadern stäms för häleri, olovligt innehav av kniv och brott mot vapenlagen. Biologiska modern ifrågasätter hans lämplighet som fosterfader, men vill inte att vi berättar för familjehemmet vad hon vet om dem.

Kommentar: Händelserna ägde rum under sommaren 1999. Familjevården kände till häleriförseelsen som familjevården fick vetskap om i samband med utredningen av familjen H. i september 1999 för ett annat barn, men inte att han var misstänkt för olovligt innehav av kniv och brott mot vapenlagen. Familjevården diskuterade då häleriförseelsen med familjehemmet. Vår bedömning var att den inte skulle påverka deras lämplighet som familjehem. För familjevårdens del var brottet genomdiskuterat och avslutat i och med detta vilket gjorde att det inte fanns anledning att ta upp det igen i samband med N:s placering.

000609 ringer undertecknad biologiska modern och vi diskuterar det inträffade. Modern vill inte göra något åt saken men poängterar att hon fortfarande vill vara anonym. Undertecknad får veta att modern inte har några som helst tankar på att ta hem N. på grund av det inträffade. Vi kommer överens om att undertecknad besöker henne i hennes bostad 000626 på /.../ för vidare diskussion.

000626 besöker undertecknad N:s moder. Hon är irriterad över fosterfaderns beteende. Tycker att hans uppträdande är omoget. Hon är emellertid övertygad om att N. har det bra hos familjen H. och det anser hon är det viktigaste. Hon berättar också för mig att N. i dessa dagar åkt till sina morföräldrar i /.../ för att vara där under några veckor. Orsaken till att hon börjat ta reda på familjehemmets förhållanden förklarar hon med att hon blivit misstänksam i samband med ett spontant besök i familjehemmet då hon blev illa bemött av fosterfadern och på grund av en sjukhusräkning hon fått och betalat, som egentligen skulle betalats av familjehemmet tidigare.

000627 påminner undertecknad familjehemmet om att de skall ersätta biologiska modern för hennes kostnader för läkarvård för N:s räkning.

000811 besöker undertecknad familjehemmet. N. uppger att hon mår bra och trivs i familjehemmet. Undertecknad tar också upp vad vi fått reda på om fosterfadern, men lämnar inte ut uppgiftskällan.

000816 socialrådgivare Helen Stenkula från socialrådgivningen i Fosie, som är biologiska moderns stödkontakt, informerar mig om att hon träffat biologiska modern som kritiserat familjehemmet på nytt. Bland annat hade N.

berättat att hon vid något tillfälle inte fått mat, inte fått några kläder och inga fickpengar med sig när hon åkte till sina morföräldrar /.../ Undertecknad föreslår ett möte med biologiska modern den 28/8 för att diskutera det inträffade.

000821 erhåller undertecknad ett brev från biologiska modern. Hon meddelar kort att hon och N. kommit överens om att N. skall flytta hem i slutet av augusti. Hon skriver vidare att hon anser att familjehemmet varit vänliga mot N., men att de tagit fosterbarn bara för pengarnas skull och inte alls skött sig vad gäller N:s behov av fickpengar, kläder och inte heller betalat utgifter för läkarvård. I brevet står också att biologiska modern kommer att polisanmäla familjehemmet.

000822 besöker undertecknad familjehemmet. Berättar för N. om moderns brev och undrar om hon och modern kommit överens om att N. skall flytta hem. Undertecknad uppfattar att N. både vill och inte vill flytta hem till sin moder. Hon antyder att hon förmodligen flyttar hem redan på lördag, dvs. 000826. Upplyser henne om att det inte föreligger några hinder eftersom hon placerats frivilligt. Diskuterar också med familjehemmet om de brister som modern anklagat dem för. Familjehemmet uppger att de visst hade velat ge N. fickpengar och kläder när hon reste till sina morföräldrar, men att N. avböjt och sagt att det inte behövdes eftersom hon fick av sina morföräldrar när hon kom dit. Vad beträffar påståendet att N. inte får mat menar familjehemmet att det förekommit en gång att den mat som serverades inte föll N. i smaken, men att hon erbjöds en alternativ maträtt.

000825 ringer undertecknad till familjehemmet. Får besked om att N. flyttar hem till sin moder 000826. Samma dag inkommer en kopia på en JO-anmälan som biologiska modern gjort. I sin anmälan anser A.O. att familjehemmet inte vill ha kontakt med henne, att de har skulder hos kronofogden, att fosterfadern begått brott, att de inte försett N. med kläder, att de inte tillgodosett hennes behov av sjukvård och att barnbidraget och underhållsstödet använts till att betala familjehemmets skulder.

Kommentar: N. har under hela placeringstiden haft en ganska regelbunden kontakt med sin biologiska moder. Mor och dotter har själv kommit överens om när, var och hur de skulle träffas. Det fanns ingen anledning varken från familjehemmets eller vår sida att styra deras umgänge eftersom det fungerade. Att familjehemmet inte gärna ville ringa till N:s moder förklarar de med att modern vid sitt spontana besök en tidig morgon hos dem uppträdde mycket obalanserad och att de sedan dess haft svårt för att möta henne.

När familjevården utredde familjen H. togs också upp frågan om deras ekonomi. Vid utredningstillfället framkom inte att deras ekonomi var dålig. Det är inte brukligt att vi tar kontakt med kronofogden. Beträffande fosterfaderens brott hänvisas till undertecknads kommentar ovan /.../. Enligt familjehemmet har N. försetts med kläder efter behov. N. själv har varken för undertecknad eller sin kontaktperson, socialrådgivare Lena Johannesson, Fosie SDF antytt att hon inte fick kläder.

Familjehemmet har också sett till att N. fick den läkarvård som behövdes. Vid ett tillfälle klagade N. över att hon hade problem med sina mandlar. Fostermodern besökte då tillsammans med N. vårdcentralen i deras bostadsområde. Läkaren där konstaterade att N. inte hade några mandlar och att allt var bra med henne förutom att hon var förkyld. För övrigt har N. inte varit sjuk så att hon behövt läkarvård. Räkningen för ovan beskrivna läkarbesök skickades av misstag till biologiska modern och inte till familjehemmet som egentligen skulle fått den. Familjehemmet har gottgjort N:s moder för sina utlägg.

Modern påstår att familjehemmet använt underhållsbidraget till sig själv. Underhållsbidraget utgår endast till vårdnadshavaren. När N. placerades i sitt familjehem stoppades utbetalningen eftersom modern inte längre hade hand om henne. Barnbidraget utbetalades däremot till familjehemmet. Familjehemmets egna barn får inte förfoga över sina barnbidrag. Familjen använder beloppet för barnen när det finns behov och så har också N:s barnbidrag hanterats.

000828 ringer åter till familjehemmet och får bekräftat att N. flyttat hem till sin moder 000826.

000904 ringer biologiska modern och meddelar att familjehemmet är skyldig N. barnbidraget de fått den 20 aug. Ringer senare under dagen till familjehemmet och talar med fosterfadern. Uppmanar honom att skicka barnbidraget till biologiska modern. Fosterfadern säger att de kommer att göra det. Uppmanar honom också att skicka en rimlig summa av omkostnadsersättningen till N. med tanke på att hon inte fått fickpengar under de sex veckor hon vistades hos sina morföräldrar. Fosterfadern accepterar.

000907 ringer biologiska modern och berättar att N. fortfarande inte fått barnbidraget. Lovar henne höra med familjehemmet.

Samma dag ringer undertecknad till familjehemmet och talar med fostermodern. Får veta att de just nu inte har möjlighet att skicka pengar till N:s moder men att de kommer att göra det nästa vecka.

Samma dag ringer undertecknad även till biologiska modern. Hon accepterar att pengarna kommer nästa vecka.

Till remissvaret hade fogats den familjehemsutredning som genomfördes inför N:s placering hos makarna H.

A.O. yttrade sig över remissvaret.

Av den dittills genomförda utredningen hos JO framgick att familjehemsutredningen inför placeringen av N. byggde på en intervju med familjehemmet och den bedömning som hade gjorts inför en tidigare placering av A. i familjehemmet. Stadsdelsfullmäktige anmodades därför att inkomma med kompletterande yttrande i frågan om vilka utredningsåtgärder som familjevården vidtog inför godkännande av familjen H. som familjehem för A. respektive för N. I remissen angavs att yttrandet även skulle innehålla besked om, och i så fall hur, utredningsåtgärderna hade dokumenterats.

Socialutskottet avgav ett remissvar som bestod av två delar. Den ena delen rörde placeringen av N. och den andra A. När det gällde A. anförde utskottet följande.

Makarna H. tog i juli 1999 kontakt med Fosie SDF:s IOF och omtalade att A. framfört önskemål om att stadigvarande få bo hos dem. Den 23 juli 1999 besökte två familjehemssekreterare makarna H. Det framkom då att Hyllie SDF 1991 bedömt och godkänt makarna H. som lämpligt familjehem åt en flicka född 1982. Utredande familjehemssekreterare ansåg dock att makarna H. skulle utredas på nytt då det gått många år sedan utredningen gjordes. Makarna H. intervjuades den 22 september 1999 med hjälp av Kälvesten/Meldahls intervjuetodisk. Denna metod avser att få en bild av de samlade resurser som finns i familjen. Metoden används vid utredningar av nya familjehem. Intervjun analyseras sedan av psykolog Gerry Tapper tillsammans med två familjevårdssekreterare. I intervjun ingår även ekonomisk redogörelse. Denna intervju gav ett positivt intryck vilket även det tidigare förberedande mötet den 23 juli 1999 med makarna gjort.

Vid utdrag ur kriminalregistret framkom att R.H. var misstänkt för häleri. R.H. hade i början av juni 1999 köpt en cykel i en cykelaffär trots att han borde insett att den frånhänts annan genom brott. Detta brott diskuterades med psykolog Gerry Tapper i samband med analysen av intervjun och även med makarna H. Kontakt togs med Hyllie SDF som enbart gav makarna goda vitsord. Det bedömdes att R.H:s ovannämnda brott inte skulle påverka placeringen negativt. En journalanteckning om denna brottsmisstanke fördes in i familjehemsakten.

I den familjehemsutredning som ligger till grund för A:s familjehemsplacering och som Fosie SDF:s sociala utskott godkände den 7 december 1999, nämndes ej att R.H. förekom i kriminalregistret. Att så ej gjordes i detta ärende grundar sig på den positiva bild som analysen gav, goda vitsord från Hyllie SDF samt det goda intryck familjen gav vid vårt möte. Utredande familjevårdssekreterare tog även fasta på att A. redan fanns i hemmet och funnit sig väl tillrätta hos makarna H. Det material som används vid intervjun, får efter analysen av intervjun ej bevaras. Journalanteckningarna rörande barnet förs i barnets akt. Journalanteckningar rörande familjehemmet förs i familjehemsakten.

Den 25 augusti erhöll familjevården en kopia på en dom över fler brott som R.H. begått. Uppgiften hade skickats till Fosie SDF:s IOF av en kvinna vars dotter vid ovannämnda tidpunkt också var placerad hos makarna H. Av de journalanteckningar som förts i familjehemsakten framgår att R.H. dömts för brott mot knivlagen och vapenbrott. Avseende R.H:s olovliga innehav av kniv uppger han att han under sommaren 1999 extraarbetade som vakt vid en restaurang i Malmö och vid något tillfälle bar en morakniv på sig. Han påstår att han haft kniven för att försvara sig ifall det skulle bli bråk. Rätten ansåg honom skyldig att på allmän plats, uppsåtligen eller av oaktsamhet innehaft kniv trots att detta inte varit befogat. Avseende vapenbrottet – polisen beslagtogs i juni 1999 en tårgaspistol som R.H. bar på sig – uppger R.H. att han vid ett annat tillfälle under sin tjänstgöring som vakt hittat en tårgasanordning. Han visste inte exakt vad det rörde sig om, men han anade att det kunde röra sig om ett slags vapen. Hans avsikt var att lämna det upphittade till restaurangägaren, men av någon anledning hann han aldrig göra det. Rätten ansåg honom skyldig uppsåtligen eller av oaktsamhet innehaft en tårgasanordning med två tillhörande patroner utan att ha rätt till det. R.H. fick villkorlig dom för sina brott. Rätten ansåg att det saknades anledning att anta att han skulle göra sig skyldig till fortsatt brottslighet. En ny bedömning angående familjen H:s lämplighet som familjehem gjordes i augusti 2000. Någon ändring av tidigare bedömning har därvid inte gjorts.

Med anledning av det inträffade kommer Fosie SDF:s IOF fortsättningsvis att införa följande rutiner. Aktuella uppgifter skall alltid inhämtas från Rikspolisstyrelsens kriminalregister inför varje ny placering. Kontroll skall göras hos Kronofogdemyndigheten i samband med familjehemsutredningar. Vidare kommer relevanta uppgifter ur journalanteckningar regelmässigt att föras in i utredningar så att underlag finns för en samlad bedömning i denna.

Sammanfattningsvis kan konstateras att familjehemmet bedöms tillgodose A:s vårdbehov och att ovanstående brott inte påverkar vårdens innehåll.

I den del av remissvaret som avsåg N. anförde utskottet följande.

N. placerades hos makarna H. den 1 februari 2000. Placeringen varade till den 25 augusti 2000. Familjen utreddes den 22 september 1999 med Kälvesten/Meldahls intervjumetodik i samband med en familjehemsplacering av en pojke i tonåren. Makarna H. bedömdes som lämpliga att ta hand om tonåringar. Denna intervju gav ett positivt intryck vilket även ett tidigare förberedande möte den 23 juli 1999 med makarna H. gjort. Metoden används vid utredningar av nya familjehem och kartlägger familjens samlade resurser. Det material som använts vid intervjun förstörs efter intervjugenomgången med familjehemmet.

Några nya utdrag ur Rikspolisstyrelsens kriminalregister begärdes ej då N:s placering hos makarna H. låg så nära i tid med den utredning som låg till grund för en placering av en tonårig pojke som ägde rum i december 1999. Eftersom en annan stadsdel, nämligen Hyllie SDF, hade en pågående familjehemsplacering av en tonårig flicka hos makarna H., diskuterades Fosie SDF:s kommande placering med dem. Hyllie SDF gav makarna goda vitsord och hade inga invändningar emot att N. placerades hos makarna H.

Den 25 augusti 2000 erhöll familjevården en kopia på en dom över brott som fosterfadern R.H. begått. Uppgiften hade skickats till Fosie SDF:s IOF av N:s biologiska moder A.O. Av journalanteckningar i familjehemsakten framgår att R.H. dömts för häleri, brott mot knivlagen och vapenbrott. Beträffande häleriet kan sägas att R.H. köpt en cykel i en cykelaffär i början av juni 1999 trots att han borde insett att den frånhänts annan genom brott. Brottet diskuteras med psykolog Gerry Tapper i samband med intervjuanalysen som gjordes när makarna H. var aktuella för att ta emot en pojke som placerats hos dem i december 1999. Enligt vår uppfattning påverkade brottet inte vår tidigare bedömning. Det positiva intryck familjevården fick i samband med intervjun kvarstod. Att brottet inte redovisades för Fosie SDF:s sociala utskott grundar sig på den positiva bild familjevården tidigare fått av makarna H.

Avseende R.H:s olovliga innehav av kniv uppger han att han under sommaren 1999 extraarbetade som vakt vid en restaurang i Malmö och vid något tillfälle bar en morakniv på sig. Han påstår att han haft kniven för att försvara sig ifall det skulle bli bråk. Rätten ansåg honom skyldig att på allmän plats, uppsåtligt eller av oaktsamhet innehaft kniv trots att detta inte varit befogat.

Avseende vapenbrottet – polisen beslagtogs i juni 1999 en tårgaspistol som R.H. bar på sig – uppger R.H. att han vid ett annat tillfälle under sin tjänstgöring som vakt hittat en tårgasanordning. Han visste inte exakt vad det rörde sig om, men han anade att det kunde röra sig om ett slags vapen. Hans avsikt var att lämna det upphittade till restaurangägaren, men av någon anledning hann han aldrig göra det. Rätten ansåg honom skyldig uppsåtligt eller av oaktsamhet innehaft en tårgasanordning med två tillhörande patroner utan att ha rätt till det. R.H. fick villkorlig dom för sina brott. Rätten ansåg att det saknades anledning att anta att han skulle göra sig skyldig till fortsatt brottslighet. En ny bedömning angående familjen H:s lämplighet som familjehem gjordes i augusti 2000. Någon ändring av tidigare bedömning har därvid inte gjorts.

Uppgifterna om brott mot vapenlagen respektive knivlagen framkom först den 25 augusti 2000. Fosie SDF:s IOF har gjort en förnyad bedömning angående makarnas lämplighet som familjehem. Någon ändring av tidigare bedömning har därvid inte gjorts.

Med anledning av A.O:s kritik mot familjehemsutredningen i fråga kommer Fosie SDF:s IOF fortsättningsvis att införa följande rutiner. Aktuella uppgifter skall inhämtas från Rikspolisstyrelsens kriminalregister inför varje ny placering. Kontroll skall göras hos Kronofogdemyndigheten i samband med familjehemsutredningar. Vidare kommer relevanta uppgifter ur journalanteckningar regelmässigt föras in i utredningar så att underlag finns för en samlad bedömning i dessa.

Till remissvaret fogades bl.a. handlingar rörande A:s familjehemsplacering från den 7 december 1999 respektive omprövning av A:s familjehemsplacering från den 5 december 2000.

Det kompletterande remissvaret avseende N. översändes till A.O. för kännedom.

I ett beslut den 4 december 2001 anförde *JO André* följande.

Enligt 25 § första stycket socialtjänstlagen (1980:620) får en underårig inte utan socialnämndens medgivande tas emot för stadigvarande vård eller fosteran i ett enskilt hem som inte tillhör någon av hans föräldrar eller någon annan som har vårdnaden om honom. Ett sådant medgivande får, enligt 25 § andra stycket socialtjänstlagen, inte lämnas utan att förhållandena i det enskilda hemmet och förutsättningarna för att bereda barnet vård där är utredda. En s.k. familjehemsutredning skall ha sin utgångspunkt i barnets behov och

klarlägga familjehemsföräldrarnas vilja och förmåga att ge barnet den omsorg som barnet behöver. Förutom familjehemsföräldrarnas personliga förutsättningar att ge barnet behövlig vård, måste utredningen belysa de yttre omständigheter under vilka familjehemsföräldrarna lever, t.ex. uppgifter om bostad, arbete, ekonomi och hälsotillstånd.

Som framgår av 51 § första stycket socialtjänstlagen skall vad som kommer fram under utredningen dokumenteras. Vid dokumentationen måste familjehemsföräldrarnas integritet beaktas. Hänsynen till familjehemsföräldrarna får emellertid inte leda till att sådana uppgifter som har kommit fram och som har betydelse för ärendets avgörande utelämnas i familjehemsutredningen. Att dessa uppgifter redovisas är av vikt för såväl socialnämndens bedömning som vårdnadshavarens ställningstagande till den planerade vården. Jag vill i sammanhanget erinra om att barnets vårdnadshavare som regel skall få ta del av de uppgifter som har tillförts familjehemsutredningen.

Under utredningen beträffande A:s placering framkom, enligt utskottets kompletterande remissvar, att familjehemsfadern var misstänkt för häleri. Brottsmisstanken diskuterades med familjehemsföräldrarna och i samband med den analys av intervjun som genomfördes av en psykolog och två familjevårdssekreterare. Utredande familjevårdssekreterare synes ha varit av den uppfattningen att brottsmisstanken inte utgjorde något avgörande hinder för nämnden att lämna medgivande till placeringen av A. En journalanteckning om brottsmisstanken fördes in i familjehemsakten men redovisades aldrig i den familjehemsutredning som låg till grund för sociala utskottets medgivande till placeringen. Anledningen därtill var, enligt remissvaren, den positiva bild som analysen gav sammantaget med goda vitsord från Hyllie stadsdelsfullmäktige i Malmö kommun och det goda intryck familjen gav vid familjevårdens möte med dem. Utredande familjevårdssekreterare tog även fasta på att A. redan fanns i familjehemmet och att han hade funnit sig väl till rätta där.

Utredningen inför N:s placering i familjehemmet baserades till stor del på den familjehemsutredning som hade genomförts i samband med A:s placering. Därutöver tillkom huvudsakligen de kunskaper om familjehemmet som familjevården hade fått vid uppföljningsträffar efter A:s placering i familjehemmet. Även familjehemsutredningen inför N:s placering saknade uppgift om den av familjevården kända brottsmisstanken. Uppgiften redovisades inte heller för utskottet. Anledningen därtill var, enligt remissvaren, den positiva bild som familjevården hade fått av hemmet.

En uppgift om att en familjehemsförälder har begått ett brott eller att det hos polisen finns en sådan misstanke, är typiskt sett en uppgift som har betydelse för bedömningen av om ett familjehem är lämpligt eller inte. Att frågan om brottslighet är viktig i sammanhanget framgår inte minst av att det finns särskilda bestämmelser angående utlämnande av uppgifter ur Rikspolisstyrelsens belastningsregister och misstankeregister till en socialnämnd. Rikspolisstyrelsen skall sålunda, på begäran av socialnämnden i ärenden om bl.a. medgivanden att ta emot barn enligt 25 § socialtjänstlagen, lämna ut uppgifter om brott som har föranlett någon annan påföljd än penningböter och om brott för

vilket åtal väckts (11 § förordningen [1999:1134] om belastningsregister och 4 § förordningen [1999:1135] om misstankeregister).

I förevarande fall framgår det av remissvaren att brottsmisstanken togs på allvar av utredaren och att frågan diskuterades och övervägdes under utredningen. Även om utredaren för egen del kom fram till att brottsmisstanken inte utgjorde något hinder mot en placering i familjehemmet, borde uppgiften ha tagits med i familjehemsutredningen. Eftersom familjevården kände till brottsmisstanken när N. placerades i februari 2000 borde familjevården inför placeringen ha följt upp saken. Det kan diskuteras om familjevården därvid inte skulle ha gjort en förnyad kontroll med Rikspolisstyrelsen. Vad som har framkommit om avsaknaden av uppgifter om brottsmisstanken i familjehemsutredningen och den bristande uppföljningen i samband med placeringen av N. föranleder kritik från min sida.

En annan fråga som bör klarläggas vid en familjehemsutredning är den ekonomiska situationen. Hur ingående utredningen om ett familjehems ekonomiska förhållanden skall vara kan inte anges generellt. Den frågan måste avgöras i varje enskilt fall. Nämnden har att bedöma vad som är bäst för barnet. Om de ekonomiska uppgifterna leder till en misstanke om att familjehemsföräldrarnas ekonomi är så dålig att det kan ha betydelse för möjligheten att tillgodose barnets behov, finns det självklart skäl för nämnden att genomföra en fördjupad utredning i den delen. I förevarande fall ingick en ekonomisk redogörelse som ett led i intervjun med familjehemsföräldrarna i samband med placeringen av A. Denna redogörelse ledde inte till någon misstanke om att makarnas ekonomiska situation var sådan att det fanns anledning att följa upp saken i samband med placeringen av N. Vad som har framkommit i den delen föranleder inte någon kritik från min sida.

Avslutningsvis vill jag påpeka att socialnämnden skall göra en helhetsbedömning av förhållandena i det aktuella hemmet och förutsättningarna för att bereda barnet vård där. Det är inte uteslutet att en sådan bedömning kan utmynna i ett medgivande enligt 25 § första stycket socialtjänstlagen, även om den ekonomiska situationen är ansträngd eller om det finns anteckningar i Rikspolisstyrelsens misstanke- eller belastningsregister. Däremot är det, såsom jag har påpekat, viktiga omständigheter för nämnden att ta ställning till i samband med placeringen av ett barn och överväganden i fråga om fortsatt vård. Jag vill även betona att vårdnadshavaren givetvis har ett starkt intresse i frågan om hemmet är lämpligt för att ta emot barnet. Det är därför viktigt att familjehemsutredningen genomförs på sådant sätt att vårdnadshavaren har förtroende för den.

Övrigt

Klagomålen i övrigt föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Fråga bl.a. om handläggningen av en ansökan om bistånd när socialnämnden nyligen hade prövat frågan

(Dnr 1759-2000)

H.S. framförde i en anmälan till JO klagomål mot stadsdelsförvaltningen Tynnered i Göteborgs kommun angående handläggningen av hans ansökan om bistånd till säng, körlektioner samt kostnader för behandling hos naprapat. Han gjorde gällande att han vid tiden för anmälan till JO ännu inte fått något beslut i biståndsärendet, trots att det gått sex veckor sedan han lämnade in ansökan.

Inledningsvis inhämtades upplysningar per telefon från enhetschefen Catharina Berndtsson. Därefter remitterades anmälan till Stadsdelsnämnden Tynnered i Göteborgs kommun för utredning och yttrande. Nämndens sociala utskott överlämnade som sitt remissvar ett yttrande upprättat av verksamhetschefen Sven Tholander. I remissvaret anfördes i huvudsak följande.

H.S. ansökte 2000-03-29 om ekonomiskt bistånd till säng, körkort samt kostnader för behandling hos naprapat.

Vad gäller ekonomiskt bistånd till inköp av ny säng, ansökte H.S. redan 2000-02-10 om medel till detta ändamål. Ansökan avlogs med motiveringen att kompletterande hemutrustning beviljats med 6 500 kronor hösten 1999. H.S:s behov av säng ansågs tillgodosett eftersom en säng fanns i hans befintliga boende och det hade inte framkommit några synnerliga skäl till varför socialtjänsten skulle bevilja medel till en ny sängbotten. Beslutet delgavs H.S. 2000-02-11. Eftersom inget förnyat beslutsunderlag inkommit till förvaltningen tillsammans med ansökan 2000-03-29, meddelades H.S. per telefon 2000-04-07 att beslutet från 2000-02-11 kvarstår så länge intyg, som styrker hans behov av en ny säng, ej kan uppvisas från hans behandlande läkare. Läkarutlåtande från dr Lööf, Lillhagens sjukhus, inkom till förvaltningen 2000-06-05. H.S:s ansökan om ny säng utreds för närvarande. Enligt H.S. skulle läkarutlåtandet ha faxats till förvaltningen redan 2000-03-29 men det har aldrig kommit socialtjänsten tillhanda.

Angående framställan om medel till körlektioner och körkort ansökte H.S. redan 2000-01-07 om ekonomiskt bistånd till dessa kostnader eftersom han erbjudits arbetsträning och eventuellt arbete på Skogaberg om han hade körkort. Som ett led i hans rehabilitering ställde sig socialtjänsten positiv till att bevilja H.S. dessa kostnader och han uppmanades ta kontakt med en trafikskola för att få ett kostnadsförslag. H.S. avbröt emellertid arbetsträningen eftersom han inte fick någon ekonomisk ersättning från Skogaberg. Socialtjänsten meddelade H.S. per telefon 2000-01-14 att hans ansökan om körkort är direkt avhängigt hans arbetsträning och löfte om arbete på Skogaberg. Då H.S. ej återupptog sin arbetsträning meddelades han 2000-02-11 avslag på ansökan om körlektioner och körkort.

Vid tidpunkten för den förnyade ansökan 2000-03-29 hade H.S:s situation ej förändrats och arbetsträning på Skogaberg var ej aktuell. H.S. informerades per telefon 2000-04-07 om att ekonomiskt bistånd till körkort kan utgå först när det kan ses som ett led i hans rehabilitering och att beslutet från 2000-02-11 om avslag kvarstår. För att socialtjänsten skall ompröva sitt beslut måste H.S. medverka till en förändring av sin situation.

H.S. ansökte 2000-03-29 även om ekonomiskt bistånd till kostnader för naprapatbehandling. Vid telefonsamtal med H.S. 2000-04-07 meddelades han muntligen att han kan uppsöka sin naprapatläkare och påbörja behandlingen. Mot uppvisande av kvitto kommer han sedan att erhålla ersättning motsvarande vad socialtjänsten beviljar för läkarbesök hos läkare anslutna till försäkrings-

ringskassan. H.S. förmodade att kostnaderna därmed skulle täckas och skulle påbörja sin behandling.

I sin skrivelse, daterad 2000-05-08, till JO, framför H.S. att han efter sex veckor ej fått beslut på sin ansökan om ekonomiskt bistånd. Med hänvisning till ovanstående, bestrider förvaltningen detta påstående. Ett intyg från H.S:s läkare skulle ha faxats till förvaltningen 2000-03-29 men detta har ej kommit socialtjänsten tillhanda. Läkarutlåtandet, som styrker H.S:s behov av ny säng och körkort, inkom till förvaltningen först 2000-06-05 och med detta nya underlag för handen utreds nu H.S:s ansökan om bistånd.

Kompletterande upplysningar inhämtades per telefon från enhetschefen Catharina Berndtsson. Journalanteckningar och beslut m.m. i biståndsärendet under tiden februari 2000 t.o.m. april 2000 inforrades från stadsdelsförvaltningen.

I ett beslut den 26 februari 2002 anförde *JO André* följande.

H.S. ansökte den 7 januari 2000 om bistånd till kostnaden för att ta körkort. En tid därefter, den 10 februari, ansökte han även om bistånd för att kunna anskaffa en ny sängbotten.

Handläggaren av ansökningarna synes inledningsvis ha ställt sig positiv till framställningen om bistånd till kostnaden för körkort. Bakgrunden var att H.S. hade erbjudits s.k. arbetsträning och att han eventuellt även skulle få ett arbete om han hade körkort. Under den tid som H.S:s ansökan utreddes avbröt han emellertid arbetsträningen. Eftersom nämndens benägenhet att bistå till kostnaden var knuten till H.S:s rehabilitering avslogs ansökan såvitt gällde kostnaden för körkort i ett beslut den 11 februari 2000. Hans ansökan om bistånd till en sängbotten avslogs samma dag med motiveringen att han redan beviljats medel till hemutrustning.

H.S. ansökte på nytt den 29 mars 2000 om bistånd till körkorts-kostnaden och medel för att köpa en ny sängbotten. Enligt remissvaret upplystes H.S. den 7 april 2000 per telefon om att det tidigare beslutet den 11 februari 2000 om avslag på ansökan kvarstod.

I 27 § förvaltningslagen (1986:223) regleras förutsättningarna för att en myndighet skall vara skyldig att ompröva ett tidigare fattat beslut. Myndigheterna har dessutom en självrättelsebefogenhet i vidsträckt mening som tillkommit genom praxis och som utgör ett komplement till bestämmelsen i förvaltningslagen. När en part som har fått avslag på en ansökan återkommer med en begäran om att myndigheten åter skall pröva saken, är myndigheten skyldig att ta ställning till ansökan genom ett nytt beslut. Detta gäller oavsett om myndigheten anser att det tidigare beslutet bör ändras eller inte (se Hellners/Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, femte upplagan s. 299). Beslutet skall utformas så att det klart framgår vad det avser och huruvida den enskildes framställning har avslagits eller inte. När det gäller utformningen av omprövningsbeslut kan jämföras med vad som gäller för utformningen av beslut angående bistånd i allmänhet (se t.ex. JO:s ämbetsberättelse 1996/97 s. 253). Beslutet skall självfallet dokumenteras i akten. Detta framgår av 11 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL (51 § SoL i den äldre socialtjänstlagen).

Av remissvaret framgår att handläggaren gjorde bedömningen att H.S:s nya framställning om bistånd till körkortskostnaden inte skulle bifallas. Enligt vad nämnden anført underrättades H.S. härom per telefon den 7 april 2000. Vid min granskning av akten saknas dock dokumentation om detta. I enlighet med det nyss sagda skulle handläggarens ställningstagande ha kommit till uttryck i ett klart och tydligt beslut som skulle ha dokumenterats i akten.

Jag kan ha viss förståelse för att en handläggare kan bli tveksam till hur en ansökan om bistånd skall handläggas när saken nyligen har prövats. Att en enskild kommer in med en ny ansökan kort tid efter att nämnden har behandlat samma sak är inte en helt ovanlig situation. Nämnden synes inte inför sitt yttrande hit närmare ha reflekterat över den formlösa hanteringen av H.S:s förnyade ansökan om bistånd till körkortskostnaden. Jag förutsätter dock att nämnden uppmärksammar handläggarna vid förvaltningen på hur en ansökan skall handläggas i en situation som den jag nu behandlat.

När det gäller den förnyade ansökan den 29 mars 2000 om bistånd till en sängbotten har nämnden haft att handlägga framställningen på samma sätt som när det gällde H.S:s begäran om bistånd till körkortskostnaden. Nämnden har i sitt yttrande anført att H.S. den 7 april 2000 per telefon upplystes om att beslutet inte kunde omprövas om inte H.S. kom in med ett läkarintyg som visade att han hade behov av en ny sängbotten. Huruvida beskedet innefattade ett avslag på ansökan eller inte framgår inte klart av utredningen här. En välvillig tolkning av handläggningen skulle kunna ge vid handen att beskedet inte innefattade ett avslag på framställningen utan att H.S. anmodades att komma in med en komplettering av sin ansökan. Handläggaren borde naturligtvis tydligt ha dokumenterat vad som avhandlades vid samtalet med H.S.

Enligt remissvaret dröjde det ungefär två månader från det att handläggaren gett H.S. besked om att han måste uppvisa ett läkarintyg fram till dess att intyget kom in till förvaltningen. Om intyget inte hade kommit in, har nämnden haft att fatta beslut på föreliggande utredning. Mot bakgrund av vad som anförts i remissvaret ligger det nära till hands att anta att ansökan då hade avslagits. Att ärendet hållits öppet kan därför möjligen ha varit till fördel för H.S. Om ett ärende hålls öppet under lång tid i avvaktan på en komplettering, finns det emellertid alltid risk för att ärendet blir bortglömt hos förvaltningen. Som regel bör därför uppställas en tidsfrist inom vilken kompletterande handlingar skall ha inkommit till förvaltningen. Eftersom någon sådan frist inte synes ha bestämts i detta fall, kan det i och för sig diskuteras om inte handläggaren borde ha efterfrågat intyget när det inte kom in. Sannolikt hade detta kunnat bidra till att handläggningstiden förkortats.

I samband med framställningarna om bistånd till kostnader för sängbotten och körkort begärde H.S. även bistånd till kostnaden avseende behandling av naprapat. Enligt remissvaret meddelades H.S. den 7 april 2000 per telefon att han kunde uppsöka sin naprapat och påbörja behandlingen och att han sedan mot uppvisande av kvitto skulle komma att få ersättning motsvarande vad nämnden beviljade för läkarbesök hos läkare anslutna till försäkringskassan. Enhetschefen Catharina Berndtsson har upplyst att det muntliga beskedet var ett förhandsbesked om nämndens kommande ställningstagande. Om H.S. hade kommit in med ett kvitto på de kostnader han haft för naprapatbehand-

lingen hade kvittot setts som en faktisk ansökan. Han hade då fått ett beslut som delvis innebar avslag i den del kostnaden översteg ”norm”.

Vid förvaltningen uppstår givetvis situationer då en enskild i stället för ett formellt beslut får ett besked under hand. Sådana upplysningar kan t.ex. avse efter vilka normer nämnden fattar beslut om bistånd för olika typer av kostnader. Om det inte står helt klart att den enskilde önskar endast upplysning om sin rätt till bistånd skall hans begäran uppfattas som en framställan om bistånd och således avgöras i ett beslut (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1987/88 s. 151). I förevarande fall står det klart att H.S. ansökte om bistånd till kostnaden för behandling hos en naprapat. Det har därför ankommit på nämnden att fatta ett beslut med anledning av hans framställan. I och för sig har det självfallet inte förelegat något hinder mot att handläggaren bett H.S. att komplettera sin ansökan med uppgift om kostnaden för behandlingen. Såvitt framgår av utredningen synes dock handläggaren ha ansett att något ärende inte uppkommit hos nämnden innan H.S. lämnat in ett kvitto avseende behandlingen. Som framgår av det tidigare anförda har det synsättet inte varit riktigt. Genom H.S:s begäran om bistånd har ett ärende inletts som har bort föranleda ett formellt beslut oavsett om han företett kvitto eller ej, låt vara att beslutets materiella innehåll givetvis kan ha varit beroende av om ansökan kompletterats i detta hänseende. Jag kan i denna del även konstatera att det i akten saknas dokumentation av vad som förevarit vid samtalet mellan handläggaren och H.S. rörande framställningen om bistånd till kostnaden för behandling av naprapat.

Sammanfattningsvis måste jag konstatera att det har brustit i handläggningen av H.S:s biståndsansökningar såvitt här är i fråga och att det finns påtagliga brister i dokumentationen i biståndsärendet. Enligt vad som framkommit vid min granskning finns det skäl för nämnden att se över förvaltningens rutiner i dessa hänseenden.

Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

Fråga om det utan stöd i lag förekommit avskiljning av intagna vid ett särskilt ungdomshem

(Dnr 1036-2000)

I en skrivelse till Statens institutionsstyrelse (SiS), tillsynsenheten, anförde M.H., som arbetade som jourtillsyningsman vid Råby ungdomshem, att det vid återkommande diskussioner vid hemmet förekommit olika uppfattningar om vad som är att betrakta som avskiljning och huruvida lagen ger utrymme för "vistelse i rum för särskild tillsyn". Hon begärde därför svar på följande frågor.

1. Finns det i lagen något som stödjer den här formen av avskiljande från de övriga vid hemmet utan tidsbegränsning?
2. På vem faller ansvaret om detta är ett felaktigt förfarande?
3. Får avskiljningsmöjligheten användas i korrektionssyfte?

I sin skrivelse till SiS redogjorde M.H. för handläggningen vid Råby ungdomshem av frågor beträffande två intagna, Y.N., född 1981, och S.Å., född 1982.

I ett svar på M.H:s skrivelse anförde dåvarande chefsjuristen vid SiS, Sören Öman, bl.a. följande.

Svaret på Din första fråga (1) är följande. För att det skall vara fråga om en avskiljning enligt 27 § SoF krävs det bl.a. att en klient hålls "avskild från de övriga vid hemmet". Enligt SiS mening ingår bland "de övriga vid hemmet" såväl institutionens personal som intagna klienter. Om en klient är inlåst tillsammans med institutionens personal, är det alltså enligt SiS mening inte fråga om en avskiljning enligt 27 § SoF. När det gäller andra inskränkningar i klientens rörelsefrihet än en avskiljning enligt 27 § SoF, finns stöd för åtgärderna bl.a. i 15 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), som medger att klienten hindras att lämna hemmet och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som är nödvändig för att vården skall kunna genomföras eller som behövs av hänsyn till andra intagnas eller personalens säkerhet.

När det gäller Din andra fråga (2), är svaret beroende på vilket slags ansvar Du menar. Institutionschefen har i förhållande till huvudkontoret ansvar bl.a. för att verksamheten på institutionen följer gällande författningar.

Svaret på Din tredje fråga (3) är att avskiljning enligt 27 § SoF – eller för den delen andra tvångsbefogenheter – inte får användas i syfte att bestraffa klienter; en annan sak är att klienten oavsett det verkliga syftet kan uppfatta åtgärden som en bestraffning. Författningstexten i 27 § SoF antyder att syftet med avskiljningen skall vara att upprätthålla säkerheten och ordningen vid institutionen.

I en anmälan till JO begärde M.H. att JO skulle utreda hur Y.N. och S.Å. behandlats vid Råby ungdomshem, särskilt när det gällde frågan om avskiljning. Hon anförde därvid synpunkter på det svar hon fått från SiS och pekade på vissa följdfrågor som svaret enligt hennes mening medförde.

Till sin anmälan fogade M.H. bl.a. utdrag ur Råby ungdomshems journaler beträffande Y.N. och S.Å.

Efter remiss anförde institutionschefen Lars Wetter, Råby ungdomshem, följande.

Akutavdelningen Onsjö har sju platser. En av platserna vid avdelningen finns på den sk "Vingen" (se bil ritning) (här utelämnad; JO:s anmärkning). Där bor man vanligtvis ensam. Denna boendeenhet ligger i anslutning till det mera traditionella avskiljningsrummet samt vägg i vägg med avdelningens jourrum. I denna sjunde placeringsmöjlighet finns ytterligare ett vistelserum med sittgrupp, tillgång till TV samt en liten hall i anslutning till dusch och toalett. Enheten har två utgångar, som hålls låsta när det inte finns någon personal tillsammans med eleven eller när personalexpeditionen är obemannad. En utgång leder till avdelningens motionsrum och den andra till en inhägnad utemiljö. Denna del av byggnaden bildar en egen enhet, som möjliggör placering och boende för en elev samt en avskiljningsplats i särskilt avskiljningsrum med celldörr.

Nu mera betonas behandlingsuppdraget i större omfattning och bevakning och tillsyn har blivit en mera kompletterande del i vårdarbetet. Genom en hög personaltäthet och få elevplatser på varje enhet (sju platser på Onsjögården) har vården ändrat karaktär under senare år. Från en tämligen traditionell institutionsvård med vård och behandling i grupp, har utvecklingen nu gått mot en mera individuellt och personligt inriktad profilering.

Denna breddning och fördjupning av vården har möjliggjort mera individuellt inriktade insatser och boende i små enheter. Den traditionella institutionsmiljön har visat sig ha vissa destruktiva inslag, varför det har betytt en kvalitetshöjning med en högre grad av individanpassning. Genom ungdomarnas ofta olika mogenhetsnivå, intressen och behov blir vissa aktiviteter och behandlingsinsatser olämpliga att bedriva i grupp. I exempelvis situationer med konfrontationer och låsta lägen, som leder till aggressivitet och utagerande, är det ofta lämpligare med individuella lösningar med en prägel av varsamhet och mjukhet. Inte minst har detta möjliggjort ett undvikande av avskiljning enl 27 § SoF. Med hög stress- och frustrationskänslighet hos ungdomarna och svårigheter att anpassa sig till gruppen och ett acceptabelt gruppbetende krävs stor smidighet och följsamhet hos personalen för undvikande av våldsincidenter.

Av ovanstående skäl avstår vi ofta från placering i den traditionella avskiljningsmodellen och väljer istället en lugnare mera varm och värdig boendemiljö inom de nödvändiga slutna ramarna. Vi ser det som en bra utveckling att kunna "sektionera" vistelsen i den här formen av kollektivt boende.

På en läsbar enhet på ett särskilt ungdomshem förekommer ofta hot och hotfullhet, som leder till periodvis tämligen frekventa våldsincidenter (slag, sparkar, hotfullt språk, vägran etc).

Att spela ut personal mot varandra är inte ovanligt. Eleverna försöker på olika sätt driva sina intressen om förmåner och fördelar. Viss personal kan då ofta bli dom man konfronterar mot medan andra blir de som får "förstå", trösta, uppmuntra etc.

Skäl och motivering till individuella placeringar i aktuella ärenden:

1. Y.N.

Med ett aktivt missbruk och stora svårigheter att fungera på ett socialt acceptabelt sätt, med bl a ett oprovocerat överfall mot personal, befann sig Y.N. i en svår situation. Lättirriterad och med en instabilitet i uppträdande och humör var vistelsen i gruppen och på avdelningen tillsammans med de övriga eleverna svår att hantera. Vistelsemiljön var både olämplig och påfrestande för Y.N. och övriga gruppen. Det bedömdes som lämpligt att Y.N. placerades på "Vingen" med personalkontakter och regelbunden tillsyn samt i detta skede begränsade kontakter med övriga elevgruppen.

”Vingen” möjliggör en uppdelning av avdelningen och elevgruppen i två delar. Båda formerna sker enligt samma villkor. Genom avsaknaden av den övriga elevgruppen blir den ensamplacerade eleven i höge grad hänvisad till personalkontakter. Regelbundet varje timma har alltså Y.N. erbjudits möjlighet till utevistelse. Även andra aktiviteter i form av samtal, bordtennis, andra fysiska aktiviteter, tillgång till dator etc på eller utanför avdelningen har ägt rum i den omfattning önskemål funnits eller på annat sätt varit lämpliga.

2. S.Å.

Onsjögården är en akutavdelning och tar emot både flickor och pojkar. Det är inte tillåtet för ungdomarna att utveckla sexuella relationer. Personaltätheten betraktas som tillräcklig för att ha kontroll över situationen och en god tillsyn.

I en situation där S.Å. utövade olämpliga påtryckningar på avdelningens kvinnliga elever och utsatte dem för sexuella närmanden på olika sätt och med verbala hot, placerades han på ”Vingen”. Kontakten med gruppen och deltagande i gruppaktiviteter, skedde därefter i begränsad omfattning och mera kontrollerat. S.Å. har deltagit i aktiviteter tillsammans med övriga pojkar på avdelningen och därför inte enbart varit hänvisad till ”Vingen”. Även i hans fall har tillämpats möjligheten till utevistelse varje timma eller annan möjlig eller lämplig aktivitet, vårdinsats eller liknande på samma sätt som ovan.

I anmälan framställda placeringstider är korrekta.

Eftersom vi anser att den del av avdelningen som kallas ”Vingen” är en del av avdelningen, betraktar vi inte en placering där som en avskiljning även om dörrarna dit tidvis är låsta. Under nattetid exempelvis med endast en vakande personal är dörrarna till elevboendet låsta. Det betyder att en av avdelningens sju elever bor i en egen enhet, som är avskild från övriga elevgruppen.

— — —

Ovanstående elever har inte hållits avskilda på ett sådant sätt som avses i 27 § SoF utöver de tillfällen när sådana beslut har fattats. Begränsningen av kontakten med övriga elever har skett av behandlingsskäl och placeringen på den del av avdelningen som utgör ”Vingen” har inneburit utökade och mera frekventa personalkontakter och aktiviteter tillsammans med personal. Även om de individuella placeringarna inte alltid har varit i överensstämmelse med elevernas önskemål, så har de av behandlingsskäl varit nödvändiga och lämpliga utifrån de aktuella akuta situationerna och i avvaktan på de senare genomförda omplaceringarna. Det kan därför inte sägas ha förekommit vistelser på felaktiga eller ogiltiga grunder.

Yttrande inhämtades från SiS. I ett yttrande, som beslutades av generaldirektören Sture Korpi, anfördes följande.

Efter det att SiS tog över de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen i april 1994 uppmärksammades det ganska tidigt att man på vissa särskilda ungdomshem hade för vana att på nätterna låsa dörrarna till rummen så att klienterna var inlåsta en och en om nätterna. Från huvudkontorets sida påtalades bestämt att detta var att anse som en avskiljning utan grund och att förfarandet måste upphöra. Detta skedde också på de aktuella institutionerna. Huvudkontorets agerande uppmärksammades av institutionscheferna och blev föremål för diskussioner mellan dem.

På senare tid har huvudkontoret genom egen tillsyn och påtalande från bl.a. M.H. uppmärksammat att det bland institutionerna kan finnas viss osäkerhet kring tolkningen och tillämpningen av bestämmelsen om s.k. avskiljning i 27 § socialtjänstförordningen. Det gäller bl.a. frågan om när en klient kan anses ”hållas avskild från de övriga vid hemmet” enligt bestämmelsen. Huvudkontoret började därför genast ett arbete med att ta fram råd och riktlinjer rörande avskiljning och att planera för en fördjupad uppföljning av av-

skiljningarna. Innan arbetet med råden och riktlinjerna hunnit slutföras blev det känt att JO skulle ta upp nu aktuellt ärende till behandling och troligen komma med ett vägledande yttrande. SiS avvaktar därför tills vidare med utfärdandet av råden och riktlinjerna.

Ett utkast till råd och riktlinjer om avskiljningar bifogas och återopas som myndighetens ståndpunkt i ärendet hos JO. SiS anser således att det i de aktuella fallen av placering på Vingen varit fråga om avskiljning enligt 27 § socialtjänstförordningen i den utsträckning respektive klient utan eget önskemål varit inlåst ensam för annat än korta perioder av praktiska skäl.

I det utkast till råd och riktlinjer beträffande avskiljning, som fogades till remissvaret, anfördes bl.a. följande.

Enligt författningstexten innebär en avskiljning att klienten hålls ”*avskild från de övriga vid hemmet*”. Flera klienter som vistas inlåsta tillsammans i samma utrymmen är således inte utsatta för avskiljning, även om det inte finns någon personal inlåst tillsammans med dem. Enligt SiS mening är den klient som vistas inlåst tillsammans med bara personal vid institutionen inte heller utsatt för en avskiljning. I begreppet ”de övriga vid hemmet” ingår alltså enligt SiS mening institutionens personal *och* klienter.

Det har sedan mycket lång tid tillbaka förekommit inom framför allt ungdomsvården att en klient med alldeles speciella behov – t.ex. en klient som är extremt våldsam eller benägen att döda eller skada sig själv – får under en period vistas med enbart personal i t.ex. en avskild och låst del av institutionen. Enligt SiS mening innebär det förfaringssättet inte avskiljning så länge klienten inte är inlåst ensam i utrymmena. Det bör betonas att personal måste vara inlåst tillsammans med klienten under i princip hela tiden, t.ex. även nattetid. Att den medföljande personalen låser om sig vid t.ex. kortare toalettbesök får av praktiska skäl anses tillåtet, även om klienten då i någon mening blir lämnad inlåst ensam utanför toalettdörren.

Att en klient är inlåst med en lärare för specialundervisning utgör enligt SiS mening inte avskiljning.

Att varje klient har sitt eget bostadsrum och skall vistas ensam där under nattetid innebär enligt SiS mening inte avskiljning så länge klienten inte är (av personalen) inlåst ensam.

M.H. yttrade sig över remissvaren från Råby ungdomshem och SiS.

I ett beslut den 31 maj 2002 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

Insatser inom socialtjänsten för barn och ungdom skall göras i samförstånd med den unge och hans vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453). Under vissa förutsättningar kan det dock bli fråga om att bereda en ung person vård utan samtycke. Regler härom finns i första hand i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Sådan vård kan enligt 3 § LVU bli aktuell bl.a. om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende.

För vård av unga som på någon grund som anges i 3 § LVU behöver stå under särskilt noggrann tillsyn skall det enligt 12 § LVU finnas särskilda ungdomshem. Behovet av sådana hem skall tillgodoses av staten. Statens

institutionsstyrelse är central förvaltningsmyndighet för dessa hem. Styrelsen leder och har tillsyn över verksamheten vid hemmen.

Om någon vårdas på en grund som anges i 3 § LVU och vistas i ett särskilt ungdomshem, får han, enligt 15 § LVU, hindras att lämna hemmet och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som är nödvändig för att vården skall kunna genomföras. Den unges rörelsefrihet får också inskränkas när det behövs av hänsyn till andra intagnas och personalens säkerhet. I 15 a–15 c §§ LVU finns preciserade bestämmelser rörande bl.a. den intagnes rätt att ringa och ta emot telefonsamtal och ta emot besök (15 a §), förutsättningarna för att bereda den intagne vård vid en enhet inom hemmet som är läsbar eller på annat sätt inrättad för särskilt noggrann tillsyn (15 b §) och i vilka fall en intagen får hållas avskild från de övriga vid hemmet (15 c §).

Bestämmelsen i 15 § LVU motsvarar vad som föreskrevs i 13 § i 1980 års LVU-lagstiftning. Vid tillkomsten av den bestämmelsen anförde föredragande statsrådet bl.a. följande när det gällde isolering/vård i avskildhet (prop. 1979/80:1 Del A s. 598).

Lagen innehåller inga närmare bestämmelser om hur vården i dessa fall skall genomföras. Vården får utformas utifrån den unges behov i varje särskilt fall. Det är emellertid nödvändigt att i ett par hänseenden begränsa den kompetens som skall tillkomma nämnden. Sålunda bör i princip isolering inte få förekomma under vården. Att en isolering kan få skadliga verkningar för den unge är numera allmänt erkänt. En annan sak är att det kan vara nödvändigt att i vissa extrema situationer – t.ex. när den unge under akut påverkan av alkohol eller narkotika eller av annan orsak är starkt ”utagerande” – under kortare tid hålla den unge avskild från övriga vårdbehövande. Han bör emellertid i sådant fall stå under ständig uppsikt av vårdpersonalen. Dessa begränsningar i de befogenheter som ges nämnden i denna paragraf bör tas in i verkställighetsföreskrifter.

En bestämmelse om vård i avskildhet infördes i 27 § i den tidigare socialtjänstförordningen (1981:750). Där föreskrevs följande.

Om det är särskilt påkallat på grund av att den intagne uppträder våldsamt eller är så påverkad av berusningsmedel att han inte kan hållas till ordningen, får han hållas avskild från de övriga vid hemmet under förutsättning att han står under fortlöpande uppsikt av personalen. Han får dock inte hållas i sådan avskildhet längre tid än vad som är oundgängligen nödvändigt och inte i något fall under längre tid än 24 timmar i följd.

Är den intagne under 15 år skall läkare skyndsamt yttra sig om varje åtgärd som vidtas enligt första stycket. Om läkaren begär det skall åtgärden genast avbrytas.

Genom en ändring i LVU, som trädde i kraft den 1 januari 2002, överfördes bestämmelsen i 27 § socialtjänstförordningen med vissa redaktionella justeringar av författningstexten till 15 c § LVU. Någon ändring av bestämmelsen i sak var inte avsedd. Skälet till att bestämmelsen om vård i avskildhet fördes in i LVU var att ett avskiljande ansågs utgöra en sådan inskränkning i den enskildes frihet att den borde regleras i lag (prop. 2000/01:80 s. 121 f.).

Bedömning

I LVU eller den tidigare socialtjänstförordningen ges inte någon närmare vägledning när det gäller att avgöra vad som vid vård enligt LVU avses med begreppet ”hållas avskild från de övriga vid hemmet”. SiS har i sitt yttrande anfört att det inte torde vara fråga om en avskiljning om den intagne är placerad tillsammans med personal. SiS har härvid åberopat vad som har anförts i ett utkast till nya riktlinjer för avskiljning (ett utdrag ur utkastet återges ovan i anslutning till redovisningen av SiS:s remissvar). SiS ståndpunkt synes inte vara invändningsfri. Enligt min uppfattning ligger det närmare till hands att tolka uttrycket ”de övriga vid hemmet” i den aktuella bestämmelsen på så sätt att det avser de övriga intagna. Att bestämmelsen skall tolkas på det sättet torde för övrigt ha varit lagstiftarens avsikt. I denna del kan jag, utöver det tidigare citerade uttalandet ur proposition 1979/80:1 Del A, hänvisa till vad som anfördes i propositionen vid tillkomsten av 15 c § LVU (prop. 2000/01:80 s. 122). Där redogjordes för ”... möjligheten till inlåsning samt isolering från de övriga intagna ...”. Beträffande tillämpningen av äldre bestämmelser kan jag hänvisa till Socialstyrelsens numera upphävda allmänna råd, LVU, 1981:2 s. 129. En jämförelse kan göras med vad som gäller avskiljning vid ett s.k. LVM-hem. Bestämmelsen om vård i avskildhet vid ett sådant hem är utformad på samma sätt som bestämmelsen om avskiljning i LVU. Vid tillkomsten av 1981 års lagstiftning om vård av missbrukare i vissa fall diskuterades möjligheten till isolering av en missbrukare. Föredragande statsrådet anförde i propositionen till lagstiftningen bl.a. att om en intagen uppträdde våldsamt fanns det möjlighet att ”... hålla honom avskild från de andra intagna ...” (prop. 1981/82:8 s. 96). Att bestämmelsen skall tolkas på det sätt jag nu har angett synes också ha förutsatts i litteraturen (se Bramstång, Sociallagstiftningen s. 445 och Norström/Thunved, Nya sociallagarna, 15 uppl. s. 275).

Vad härefter gäller innebörden i detta sammanhang av begreppet ”avskild” får anses stå klart att om den enskilde väljer att själv låsa dörren till sitt rum är det inte fråga om att han eller hon är avskild i den mening som här är i fråga; för att en intagen skall anses avskild måste förutsättas att det sker genom en åtgärd från hemmets sida. Att en intagen hålls instängd ensam i ett särskilt rum eller dörren till hans eget rum låses av personal utgör typiska fall av avskiljning. Man torde dock kunna bortse från de fall då en dörr av rent praktiska skäl hålls låst en kortare tid. Enbart det förhållandet att en intagen placeras i ett rum som är beläget i en annan del av en byggnad än de övriga intagnas rum behöver givetvis inte innebära att det är fråga om en avskiljning. Om den enskilde genom en sådan placering hindras från att ha kontakt med de övriga intagna är det dock enligt min mening fråga om vård i avskildhet. Inte heller den situationen att den intagne under kortare tid vistas tillsammans med enbart personal behöver utgöra avskiljning, t.ex. när den intagne får enskild undervisning av en lärare i en särskild lokal.

Det kan inte uteslutas att det finns fall när en intagen måste kunna ”avskiljas” från de övriga intagna utan att omständigheterna är sådana som anges i 15 c § LVU. Jag avser då närmast situationer när brottsbalkens bestämmelser

om nöd kan bli tillämpliga, som t.ex. när en intagen, utan att i egentlig mening uppträda våldsamt och störa ordningen, likväl ger uttryck för ett allvarligt destruktivt beteende i form av ett akut självmordshot. Till undvikande av missförstånd vill jag påpeka att dessa fall ligger utanför vad som nu är föremål för prövning.

När det gäller de två fall som aktualiserats i det förevarande ärendet framgår av utredningen att de båda ynglingarna har placerats på den s.k. Vingen. Enligt remissvaret från Råby ungdomshem har eleverna inte hållits avskilda där av orsaker som avses i bestämmelsen om avskiljning utan begränsningen av kontakterna med andra intagna har styrts av behandlingsskäl. Enligt hemmets uppfattning har det således inte varit fråga om en tillämpning av 15 c § LVU. I praktiken har emellertid Y.N. och S.Å. hindrats från att fritt umgås med de andra intagna. Det har i Y.N:s och S.Å:s fall inte varit fråga om en tillfällig åtgärd som föranletts uteslutande av rent praktiska omständigheter. Enligt min mening måste därför Y.N. och S.Å. anses ha varit föremål för vård i avskildhet och detta är fallet oavsett om och i vilken utsträckning personal har funnits hos den intagne. Som framgår av det nyss sagda har Y.N. och S.Å. inte varit avskilda med stöd av 15 c § LVU (förutvarande 27 § socialtjänstförordningen). Det har inte heller funnits stöd i någon annan bestämmelse i LVU eller annan författning för åtgärden. Att Y.N. och S.Å. likväl har hållits avskilda är självfallet inte godtagbart.

SiS yttrande ger vid handen att det vid de särskilda ungdomshemmen har förelegat en delvis felaktig uppfattning om vad som avses med avskiljning. Även SiS:s ståndpunkt, såsom den har kommit till uttryck i remissvaret, visar på den osäkerhet som finns inom organisationen när det gäller vård i avskildhet. Mot bakgrund härav har jag inte funnit skäl att gå vidare i saken utan låter det bero med den kritik som innefattas i det anförda. Jag utgår dock från att Råby ungdomshem ser över rutinerna för placering av ungdomar på Vingen och att SiS fortsätter sitt arbete för att rätta till eventuella brister i de olika hemmens rutiner när det gäller avskiljning. Det är ett grundläggande krav att alla inskränkningar av de intagnas fri- och rättigheter i olika hänseenden har stöd i lag. Det ligger i sakens natur att det i lagstiftningen inte går att i detalj reglera alla de olika situationer som kan uppstå och hur LVU-hemmet får agera i dessa. Det är rent allmänt angeläget att hemmen inte tillämpar reglerna på sådant sätt att vården bedrivs i en ”gråzon” där det råder osäkerhet om huruvida åtgärderna står i överensstämmelse med lagstiftningen.

Råby ungdomshem har i sitt remissvar påtalat vikten av att det vid hemmen finns möjlighet till differentierade vårdformer. Jag har förståelse för den synpunkten. Huruvida det finns behov av nya eller ändrade regler för att öka möjligheterna till olika individuella anpassningar av vården vid de särskilda ungdomshemmen får det närmast ankomma på SiS att avgöra och jag tar för egen del inte något initiativ i saken.

Jag har funnit skäl att tillställa Socialdepartementet en kopia av detta beslut.

En anonym anmälan om att ett barn eventuellt utsatts för ett sexuellt övergrepp inkom till en socialnämnd; fråga bl.a. om det förelåg skäl för att omedelbart omhänderta barnet enligt 6 § LVU

(Dnr 1333-2000)

M.N. var under sommaren 1999 på semester i Turkiet tillsammans med sina barn L. och A. samt en manlig bekant. Den 3 augusti 1999 inkom en anonym anmälan till Socialnämnden i Hörby kommun. Anmälaren uppgav att hon hört L. (född 1988) bli utsatt för sexuella övergrepp på ett hotellrum i Turkiet.

Den 6 augusti 1999 gjorde socialnämnden en polisanmälan om saken. Socialnämndens ordförande beslöt den 6 september 1999 att omedelbart omhänderta L. och hennes bror jämlikt 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Barnen placerades samma dag tillsammans med modern på HVB-hemmet Luzerngården i Lund för utredning.

Beslutet underställdes länsrätten som den 15 september 1999 anmodade socialnämnden att komplettera utredningen med läkarutlåtande avseende L. En rättsmedicinsk undersökning kom till stånd den 21 september 1999. Av ett utlåtande från undersökningen framgick bl.a. att undersökningsfynden inte gav stöd för att L. varit utsatt för sexuellt övergrepp, men inte heller uteslöt att övergrepp hade skett. Omhändertagandebeslutet upphävdes samma dag som läkarutlåtandet avgavs, dvs. den 23 september 1999.

I en anmälan till JO begärde M.N. att socialnämndens handläggning av ärendet rörande barnen skulle granskas. I anmälan anfördes bl.a. att ett anonymt telefonsamtal knappast kan anses vara en tillräcklig grund för ett ingripande och att någon kontakt inte togs med henne före omhändertagandet. Vidare gjordes gällande att nämnden dröjt med att läkarundersöka L. M.N. önskade även upprättelse, "känslomässigt och ekonomiskt".

De aktuella personakterna inforrades och granskades. Därefter anmodades Socialnämnden i Hörby kommun att inkomma med utredning och yttrande, särskilt rörande vad som framfördes i anmälan om underlåtenheten att låta utföra en läkarundersökning före beslutet om omhändertagande. Socialnämnden skulle även yttra sig över vilken bedömning som gjordes rörande L:s behov av skydd under tiden från det att anmälan kom in till nämnden fram till omhändertagandet samt när beslutet att omhänderta barnen fattades.

Socialnämndens arbetsutskott antog ett tjänstemannayttrande, upprättat av förste socialsekreteraren Inger Hörnfeldt och socialsekreteraren Rita Mikkel-sen, som sitt eget remissvar. I remissvaret anfördes i huvudsak följande.

1. Vad i anmälan från modern, M.N., daterad 000330, anfördes om underlåtenheten att utföra en läkarundersökning före beslutet om omhändertagandet?

Svar: I samband med det omedelbara omhändertagandet begärde socialsekreterarna att en läkarundersökning av L. skulle göras. L. förhördes av polisen i Lund, 990906. Hon medgav då inte att något sexuellt övergrepp skulle ha skett. Polisen bedömde i det läget att det fanns otillräckligt underlag för att begära en läkarundersökning av flickan. Eftersom Rättsmedicinska kliniken vid Universitetssjukhuset i Lund krävde att remissen skulle komma från polisen kunde vi inte få till stånd en läkarundersökning förrän modern via sina advokater till Länsrätten framförde krav på en sådan. Under de samtal som

fördes med modern var hon till en början tveksam till en läkarundersökning. Vi pratade bland annat med henne om vad en läkarundersökning innebar för L. och vad den eventuellt kunde visa. Vi framförde att läkarundersökning inte kunde bevisa att ett övergrepp inte hade skett utan bara visa att mödomshinnan var oskadad. Modern samtyckte till en läkarundersökning, 990914.

I utlåtande som läkaren, Karl Dahlberg gör 990923 framkommer inget som tyder på att ett övergrepp har skett. Detta kan dock, enligt läkaren inte heller helt uteslutas. Utlåtandet föranleder att det omedelbara omhändertagandet upphör genom beslut av Socialnämndens ordförande, Lars-Göran Ritmer samma dag.

2. Vilken bedömning gjordes rörande flickans behov av skydd under tiden från anmälan till omhändertagandet?

Svar: Den anonyma anmälan kom till oss, 990803. Den handlade om en händelse som skulle ha inträffat, 990702. I det läget bedömde vi att det var bättre att försöka göra ett omhändertagande som var synkroniserat med polis och andra myndigheter och som skulle kunna leda till ett ev. erkännande istället för att rusa ut för snabbt. Anledningen till dröjsmålet var främst att polisen hade svårighet att hitta tid och personal tidigare. Det var även viktigt för polisen att kartlägga den misstänktes vardag, så att de skulle kunna hämta in honom för polisförhör i samband med förhöret av L., om det framkom uppgifter som kunde tyda på att ett brott begåtts.

3. När fattades beslut om att omhänderta barnen?

Svar: Socialnämndens ordförande informerades 990831, beslutet fattades 990906. Anteckningen i journalen 990831 har tyvärr blivit felaktigt formulerad.

M.N. gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 14 maj 2002 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

Vid tidpunkten för de i ärendet aktuella händelserna gällde socialtjänstlagen (1980:620). Jag kommer dock nedan att hänvisa till socialtjänstlagen i dess nuvarande lydelse (2001:453), eftersom tillämpliga bestämmelser är i sak oförändrade.

Enligt 5 kap. 1 § socialtjänstlagen, SoL, skall en socialnämnd verka för att barn och ungdomar växer upp under trygga och goda förhållanden. Nämnden skall i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdomar som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och det stöd de behöver och, om hänsynen till den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet.

Enligt 14 kap. 1 § SoL bör var och en som får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd anmäla detta till nämnden. Enligt 11 kap. 1 § SoL skall nämnden utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt, t.ex. genom en anmälan enligt 14 kap. 1 § SoL, kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden.

Socialnämndens insatser för barn och ungdomar bygger på frivillighet från de berörda enskildas sida. Under vissa förutsättningar kan det dock bli fråga

om vård utan samtycke. Regler härom finns i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).

Vård enligt LVU skall bl.a. beslutas om det på grund av misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas (2 § LVU). Beslut om vård med stöd av LVU meddelas av länsrätten efter ansökan av socialnämnden.

Enligt 6 § LVU får socialnämnden besluta att den som är under 20 år omedelbart skall omhändertas, om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av LVU och rättsens beslut om vård inte kan avvaktas med hänsyn till risken för den unges hälsa eller utveckling eller till att den fortsatta utredningen allvarligt kan försvåras eller vidare åtgärder hindras. Om inte nämndens beslut kan avvaktas får enligt paragrafen omhändertagandebeslut fattas av nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat.

Nämndens beslut att på grund av en anonym anmälan inleda en utredning och göra en polisanmälan

Socialnämnden beslöt den 3 augusti 1999 att inleda en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL angående barnens förhållanden. Beslutet grundades på en anonym anmälan. Det ligger i sakens natur att en sådan anmälan måste behandlas med särskild försiktighet. Någon grund för att avfärda en anmälan bara därför att den är anonym finns inte, utan det är själva innehållet i anmälan som måste vara avgörande för hur nämnden skall hantera den. Även en anonym anmälan kan således ligga till grund för en utredning.

Uppgifterna i den anonyma anmälan var förhållandevis detaljerade. Uppgifterna var ägnade att inge stor oro för L:s förhållanden. Socialförvaltningen tog anmälan på allvar. Jag finner inte anledning att kritisera socialnämnden för att den fann skäl att inleda en utredning för att klarlägga behovet av åtgärder från nämndens sida när det gällde L. Jag finner inte heller anledning att kritisera nämnden för att den ville utreda L:s yngre brors förhållanden.

Med utgångspunkt i socialtjänstens skyldighet att värna om barns säkerhet och trygghet får det i allmänhet anses åligga socialnämnden att snarast polisanmäla misstänkta övergrepp mot barn. Vad som i detta fall kommit fram angående nämndens beslut att göra en polisanmälan föranleder inte något särskilt uttalande från min sida.

Utredningen och beslutet om omedelbart omhändertagande

Den 6 september 1999 omhändertogs barnen omedelbart i enlighet med 6 § LVU efter ett beslut av nämndens ordförande. Som skäl för ingripandet angavs att det var sannolikt att barnen behövde vård enligt LVU och att rättsens beslut om sådan vård inte kunde avvaktas med hänsyn till risken för den unges hälsa/utveckling och för att utredningen kunde försvåras.

Tillämpningen av 6 § LVU bygger på en sannolikhetsbedömning rörande den unges behov av vård med stöd av lagen. Det måste på goda grunder kunna antas att sådan vård är nödvändig för att ett omhändertagande skall

kunna ske. Vidare måste man göra en prövning av om rättens beslut kan avvaktas. Om det är fråga om misstanke om sexuella övergrepp gör sig därvid barnets behov av skydd naturligen starkt gällande. Endast om barnets säkerhet på annat sätt kan garanteras kan nämnden, om förutsättningarna för omhändertagande i övrigt är uppfyllda, underlåta att fatta beslut härom.

Skyldigheten att se till att barnet får erforderligt skydd får inte stå tillbaka för andra hänsynstaganden. Den omständigheten att en polisanmälan har gjorts och att en polisutredning skall påbörjas fritar inte nämnden från dess skyldighet att på egen hand bilda sig en uppfattning om barnets behov av skydd. En annan sak är att nämnden under sin utredning självfallet måste ta viss hänsyn till att en polisutredning pågår. I detta ärende hade polisen inte resurser att omedelbart höra de inblandade personerna. Detta var sannolikt anledningen till att det kom att dröja drygt en månad från det att anmälan kom in till förvaltningen till dess omhändertagandet av barnen ägde rum. Några faktiska utredningsåtgärder tycks inte ha vidtagits förrän i samband med beslutet om tvångsomhändertagande. Under denna tid togs inte heller någon kontakt med M.N. Nämndens passivitet vad gäller frågan om barnens eventuella skyddsbehov i detta skede måste enligt min mening starkt ifrågasättas.

Samma dag som barnen omhändertogs enligt 6 § LVU hördes modern och L. av polis. Modern tillbakavisade uppgifterna om att den manlige bekanten skulle ha förgripit sig sexuellt mot L. Inte heller förhöret med L. gav något belägg för att övergrepp hade förekommit. Vid bedömningen av frågan om det fanns skäl för ett omedelbart omhändertagande enligt LVU, är det givetvis varken lämpligt eller möjligt att dra några egentliga slutsatser av vad som kommit fram vid ett första polisförhör. Så gjordes uppenbarligen inte heller i förevarande fall. Rent faktiskt innebar detta att det vid tidpunkten för det omedelbara omhändertagandet inte hade tillförts beslutsunderlaget något utöver den anonyma anmälan. Härav torde man kunna sluta sig till att anmälan tillmätts en avgörande betydelse för beslutet att omedelbart omhänderta barnen. Eftersom anmälan inte bedömdes kunna leda till ett omhändertagande redan när den kom in till nämnden, uppkommer givetvis frågan varför uppgifterna i anmälan ansågs tillräckliga för ett omhändertagande en månad senare trots att det inte framkommit något ytterligare som gav stöd åt dem.

Enligt min bedömning borde nämnden ha vidtagit ytterligare utredningsåtgärder i ärendet tidigare än vad som blev fallet, och nämnden borde således ha sett till att den hade ett bättre underlag för beslutet att omedelbart omhänderta barnen.

Frågan om läkarundersökning

När ett omhändertagande enligt 6 § LVU aktualiseras måste utredningen bedrivas med särskild skyndsamhet. I ett sådant fall finns det begränsade möjligheter att inhämta ett fullständigt underlag för beslutet. Hänsynen till en polisutredning kan också påverka nämndens handlingsutrymme. När ett ärende hos socialnämnden gäller misstanke om misshandel av eller sexuellt övergrepp mot barn är en läkarundersökning ofta nödvändig för att socialnämnden skall kunna bedöma den unges behov av vård. En läkarundersök-

ning av en underårig bör i första hand ske i samråd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare. Om detta inte är möjligt och nämnden finner det nödvändigt med en sådan undersökning, kan nämnden med stöd av 32 § LVU besluta om läkarundersökning och utse läkare för undersökningen.

Såvitt kommit fram avsåg inte polis eller åklagare att ta initiativ till en läkarundersökning. Den 21 september 1999 genomfördes dock en rättsmedicinsk undersökning av L. Enligt läkarutlåtandet skedde den på uppdrag av polismyndigheten. Undersökningen kom till stånd efter att modern den 14 september 1999 hade lämnat sitt medgivande till en läkarundersökning. Undersökningen gav inte stöd för att L. hade utsatts för något sexuellt övergrepp. På grund av vad som kom fram beslutades att omhändertagandet skulle upphöra.

Resultatet av den rättsmedicinska undersökningen tillmättes stor betydelse. Den utfördes dock först drygt två veckor efter beslutet om omhändertagande. Om den hade utförts i anslutning till omhändertagandet ger utredningen här vid handen att omhändertagandet hade upphört långt tidigare än som blev fallet. Som nämnden anfört ansåg polisen att den inte kunde föranstalta om en läkarundersökning. Socialnämnden har dock haft ett självständigt ansvar för att klarlägga förutsättningarna för behovet av vård enligt LVU och därvid själv kunnat fatta ett beslut om läkarundersökning av flickan. Jag konstaterar att länsrätten tycks ha ansett att en sådan undersökning var nödvändig för att kunna ta ställning till det omedelbara omhändertagandet. Enligt vad som kommit fram synes nämnden dock inte ens ha övervägt att för egen del fatta ett beslut om undersökning av L. Detta är enligt min mening anmärkningsvärt.

Samtycke till placering

I sammanhanget bör påpekas att socialnämnden bör överväga om barnets behov av skydd kan tillgodoses på något annat sätt än genom ett omhändertagande enligt LVU. Huvudregeln är att socialtjänstens insatser beträffande barn skall ske i samråd med föräldrarna. Detta gäller även om ett ingripande enligt LVU aktualiseras. Anser nämnden att ett barn behöver skiljas från föräldrarna för vidare utredning eller för att bereda barnet skydd skall nämnden undersöka om föräldrarna frivilligt går med på att barnet placeras utanför hemmet (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1986/87 s. 145). Den omständigheten att vårdnadshavarna samtycker till att barnet bereds sådan vård utesluter inte alltid en tillämpning av LVU. Om vårdnadshavarna inte kan antas godkänna den planerade vården i dess helhet eller kan antas ingripa i denna, kan vård enligt LVU beslutas trots att vårdnadshavarna har samtyckt till en placering. Om tillräckliga säkerhetsåtgärder således inte kan vidtas inom ramen för en frivillig placering, måste tvångsåtgärder enligt LVU övervägas.

Huruvida nämnden, efter det att anmälan inkommit i början av augusti 1999, övervägt möjligheten att få M.N:s samtycke till att placera barnen i ett utredningshem eller att läkarundersöka L. är oklart. Möjligheten att diskutera sådana frågor med vårdnadshavaren är naturligtvis mer begränsad när grunden för omhändertagandet är att den fortsatta utredningen rörande barnets

behov av vård inte allvarligt skall försvåras. Den omständigheten att barnen senare kom att placeras på ett utredningshem tillsammans med M.N. medför enligt min mening att utredningsintresset knappast motiverade att ingripandet skedde utan föregående kontakt med M.N.

Övriga frågor

Avslutningsvis vill jag påpeka att det i L:s personakt finns en handräckningsbegäran från den 14 september 1999 om att L. skulle hämtas till läkarundersökning. Begäran var undertecknad av en socialsekreterare. Huruvida L. fördes till undersökningen genom polisens försorg är oklart. Eftersom M.N. samtyckt till läkarundersökningen har jag inte funnit skäl att granska frågan. Jag vill dock erinra om att en begäran om polishandräckning för att genomföra en läkarundersökning utgör en sådan fråga som inte får delegeras till en anställd vid nämndens förvaltning (jfr 43 § LVU och 10 kap. 4 § SoL).

M.N. har begärt ekonomisk upprättelse. Det ankommer inte på JO att pröva frågor om skadestånd.

Sammanfattningsvis måste jag konstatera att socialnämndens handläggning i förevarande fall inte kan anses uppfylla de höga krav som måste ställas när det gäller ärenden enligt LVU vilka ytterst rör frihetsberövande av enskild person.

Jag finner dock inte anledning att nu gå vidare i saken utan nöjer mig med den kritik som framgår av det anförda.

Fråga om socialnämndens skyldighet att samråda med vårdnadshavaren i frågor som rör ett barn som vårdas enligt LVU

(Dnr 809-2000)

I en anmälan till JO klagade M.N. och T.P. på Socialnämnden i Västerviks kommun angående handläggningen av ett LVU-ärende rörande sonen M., född 1983. De framförde bl.a. följande klagomål.

1. Socialnämnden hade inte informerat dem om vad som skett och vad som planerades avseende M:s placering i familjehemmet.
2. Socialnämnden hade inte informerat dem om möten som hölls rörande M. De fick inte veta när ärendet skulle tas upp i IFO-gruppen eller i sociala utskottet.
3. Socialnämnden hade underlåtit att informera dem om att M. undersökts av psykolog vid BUP. De hade själva fått ta reda på varför undersökningar gjorts och resultatet av undersökningarna.
4. Familjehemmet hade uppgett att det inte, trots upprepade påstötningar under två års tid, fått någon handledning från nämnden.

5. De fick inte veta vad nämnden planerade avseende M. och inte heller hur nämnden tänkt sig kontakten mellan dem och M.

6. M. fick inget stöd från nämnden i förhållande till M.N. och T.P. Själva fick de inte från skolan någon som helst information avseende M.

7. Nämndens omprövningar av LVU-vården ägde rum utan deras vetskap.

I en kompletterande skrivelse gjorde T.P. och M.N. gällande att socialnämnden hade gjort sig skyldig till sekretessbrott genom att överlämna material i LVU-ärendet till BUP i Nybro. De uppgav att BUP hade fått tillgång till nämndens papper angående M. och dem och att detta hade skett utan att socialnämnden hade informerat dem om att nämnden avsåg att översända myndighetens handlingar till BUP.

Socialnämnden i Västerviks kommun anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad som framförts i anmälan till JO. Nämnden lämnade ett av förvaltningsjuristen Jenny Johansson upprättat yttrande som sitt remissvar. I yttrandet anfördes bl.a. följande.

Bakgrund

M. (83-) är son till T.P. och M.N. Socialnämnden i Västerviks kommun beslutade, genom sociala utskottet (SOU), den 11 oktober 1995 att ansöka om att M. skulle beredas vård med stöd av 2 § LVU. Länsrätten i Kalmar län biföll socialnämndens ansökan den 9 november 1995.

M. har sedan den 20 november 1995 varit placerad hos makarna K.P. och B.P. i B.

Bemötande av T.P:s och M.N:s framförda synpunkter i anmälan till JO

Bemötande sker i enlighet med de av T.P. och M.N. gjorda punktema.

1. Vid ansökan om LVU av M. redovisades en vårdplan. Däri angavs syftet med valet av placering samt vad placeringen skulle leda till. Föräldrarna har tagit del av denna vårdplan. Vidare har representant från socialnämnden tillsammans med föräldrarna besökt familjehemmet. Telefonkontakt med föräldrarna har också hållits. Nämndens uppfattning är således att föräldrarna fortlöppande hållits informerade om frågor i anledning av placeringen men beklagar naturligtvis att föräldrarna inte uppfattat situationen så.

2. Någon information lämnas inte till vårdnadshavare i de fall där enskilda ärenden diskuteras i handledning eller liknande träffar. Syftet med diskussionerna är i dessa fall endast att lämna råd eller stöd till ärendets handläggare. Några beslut fattas aldrig.

Västerviks socialnämnd har genom sitt utskott var sjätte månad övervägt om vården av M. skall fortgå. Ansvarig tjänsteman har då anmält dit hur vården bedrivits samt hur förhållandena hos vårdnadshavarna ser ut. Med anledning av att dessa överväganden inte föranlett någon åtgärd från nämndens sida har anmälan lagts till handlingarna. Inför ett sådant övervägande informeras inte vårdnadshavarna. Detta i enlighet med Socialstyrelsens allmänna råd 1997:15.

I de fall vårdnadshavarna begärt att vården skall upphöra och ärendet till följd härav tagits upp i utskottet har förvaltningslagens regler om partsinsyn, kommunikation etc. tillämpats fullt ut.

3. Under sommaren 1999 kontaktades BUP i syfte att få ett utlåtande angående M. och hans hjälp och stödbehov. Remissvar lämnades den 17 augusti 1999. Någon kontakt togs inte med föräldrarna innan begäran om ett utlåtande skedde. Någon skyldighet att meddela föräldrarna om detta innan kan enligt nämndens mening inte anses föreligga, även om det varit lämpligt. Den kon-

takt som togs med BUP var ett nödvändigt led i nämndens vårdansvar för M. Syftet var att kunna ge M. den adekvata vården och stödet. Föräldrarna tog del av remissvaret inför sociala utskottets sammanträde den 25 augusti 1999.

4. Familjehemmet har efterfrågat vägledning i sin roll av familjehem för M. Någon regelrätt begäran om handledning i traditionell mening har inte framförts från familjehemmets sida och något behov därav har heller inte på annat sätt framkommit. Familjehemmet har erhållit vägledning genom kontakter med BUP i Nybro kommun. Kontakter har förekommit i tre omgångar om ca 3–5 besök per omgång.

5. Vid ansökan om beredande av vård av M. enligt LVU fanns en uppgjord vårdplan. Därefter har ärendet prövats av såväl socialnämnden som domstol vid ett flertal tillfällen. Härvid torde det ha framgått vilken planering som förelegat för M. Den omständigheten att föräldrarna trots detta inte uppfattat den informationen är naturligtvis beklagligt.

Något beslut gällande umgängesrestriktioner har inte fattats. Umgängesplan har upprättats innebärande umgänge växelvis i familjehemmet och i föräldrarnas hem. Föräldrarna har också tät telefonkontakt med M. Frågor angående umgänget diskuteras löpande och umgänget har, enligt nämndens mening, fungerat väl. Utvidgning av tiden för umgänge har också skett.

6. Socialnämnden har ett vårdansvar för M. och skall medverka till att han får god vård och fostran och i övrigt gynnsamma uppväxtförhållanden. Placeringen av M. i familjehemmet skall garantera M. den för honom behövliga vården vari ingår umgänge med föräldrarna. Nämndens mening är att M. får det stöd av socialnämnden han är i behov av i ifrågasvarande hänseende.

Vad gäller information från skolan har föräldrarna alltid möjlighet att kontakta skolan för att förhöra sig om M:s situation. Förekomsten av brister vad gäller information från skolans sida till föräldrarna saknar socialnämnden närmare kännedom om.

7. Vad gäller anmärkningen under denna punkt hänvisas till vad som anförts under punkt 2 ovan.

Det är riktigt att material överlämnats från socialtjänsten till BUP. Nämndens uppfattning är att ett sådant överlämnande överensstämmer med möjligheten att överlämna information mellan myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten i syfte att enskild som inte fyllt arton år skall få nödvändig vård, behandling eller annat stöd.

För mer detaljerad information om handläggningen i ärendet samt bakgrunden till LVU-placeringen hänvisas till socialnämndens journalanteckningar och beslut i ärendet.

M.N. och T.P. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 24 maj 2002 anförde *JO André* följande.

Underlåtenhet att informera vårdnadshavarna om avsikten att inhämta utlåtande från BUP m.m. (punkten 3 samt den kompletterande anmälan)

Enligt 11 § första stycket LVU bestämmer socialnämnden hur vården av den unge skall ordnas och var han skall vistas under vårdtiden. Av samma bestämmelses fjärde stycke framgår att nämnden – eller den som nämnden har uppdragit vården åt – skall ha uppsikt över den unge och, i den utsträckning det behövs för att genomföra vården, bestämma om hans personliga förhållanden. Det kan t.ex. gälla frågor om medicinsk vård eller behandling. Av den sistnämnda bestämmelsen följer att nämnden efter ett beslut om vård enligt

LVU inträder vid sidan av vårdnadshavarna eller i deras ställe och har samma skyldigheter och befogenheter som tillkommer vårdnadshavarna.

När nämnden tar ställning till frågor avseende den unges personliga förhållanden bör nämnden, i enlighet med de principer som skall gälla i vårdarbetet, samråda med föräldrarna i de fall förhållandena medger det. Den omständigheten att nämnden tagit över ansvaret för vården av den unge får således inte innebära att föräldrarna frångås allt inflytande. Föräldrarna, liksom den unge själv, bör så långt det är möjligt medverka vid vårdens utformning. Enligt min mening bör nämndens handläggare aldrig underlåta att informera vårdnadshavarna om uppkomna frågor kring vården. Vårdnadshavarna skall även beredas möjlighet att framföra sina synpunkter till nämnden (se JO:s ämbetsberättelse 1998/99 s. 279).

I förevarande fall har socialnämnden funnit att det, som ett nödvändigt led i nämndens vårdansvar, förelegat behov av att inhämta ett utlåtande från BUP avseende M. och hans hjälp- och stödbehov. Jag har inte anledning att ifrågasätta den bedömningen. Av remissvaret framgår att nämnden underlåtit att informera M.N. och T.P. om att nämnden avsåg att begära aktuellt utlåtande. Jag anser att nämnden, i enlighet med vad som anförts ovan, borde ha informerat M.N. och T.P. om att pojken eventuellt hade behov av ytterligare stödsatser och att nämnden därför avsåg att inhämta ett utlåtande från BUP i saken.

M.N. och T.P. har även klagat på att nämnden har överlämnat handlingar i LVU-ärendet till BUP. I denna del kan konstateras att nämnden haft möjlighet att med stöd av 1 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100), eller den i remissvaret beskrivna bestämmelsen i 14 kap. 2 § sjunde stycket samma lag, lämna ut material som underlag för remissen till BUP. Vad som kommit fram i denna del ger inte grund för att uttala någon kritik mot nämnden.

Påstådd underlåtenhet att informera vårdnadshavarna angående nämndens omprövning av vården m.m. (punkterna 2 och 7)

En socialnämnd skall noga följa den vård som ges barn och ungdomar utanför det egna hemmet. När den unge har omhändertagits enligt 2 § LVU, dvs. på grund av brister i hemmiljön, skall socialnämnden minst en gång var sjätte månad *överväga* om vården fortfarande behövs (13 § andra stycket LVU). I sådana fall ankommer det på handläggande tjänsteman att till nämnden anmäla hur vården bedrivits och hur den unges och föräldrarnas förhållanden utvecklar sig.

Det är först när socialnämnden finner anledning att ifrågasätta behovet av fortsatt vård som en *prövning* i nämnd skall ske och det är först då som ett ärende uppkommer. Finner socialnämnden vid sina överväganden att frågan bör prövas i nämnden skall den ta initiativ till att behövliga kompletteringar av utredningen görs. Härvid skall förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser om parts rätt till insyn, kommunikation m.m. iakttas. Det beslut som nämnden därefter fattar kan överklagas.

Om nämnden vid sina överväganden däremot finner att anmälan om vården inte ger anledning till någon åtgärd av nämnden, kan nämnden lägga

2002/03:JO1

anmälan till handlingarna utan beslut i saken (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1993/94 s. 466).

När vårdnadshavaren eller den unge, om denne fyllt 15 år, begär det skall vården vidare alltid *omprövas*.

Nämnden har i sitt remissvar uppgett att överväganden avseende LVU-vården gjorts var sjätte månad. Vidare har nämnden uppgett att omprövning har skett när föräldrarna har begärt att vården skall upphöra och att förvaltningslagens regler om kommunikation m.m. då har tillämpats.

Vad som kommit fram i denna del ger mig inte underlag för att rikta kritik mot nämndens handläggning.

De klagomål som M.N. och T.P. i övrigt framfört gällande punkterna 2 och 7 ger inte anledning till något uttalande eller någon ytterligare åtgärd från min sida.

Övrigt

Vad som i övrigt har framförts av M.N. och T.P. föranleder inte något uttalande eller någon ytterligare åtgärd från min sida.

Fråga om socialnämndens skyldighet att underrätta
vårdnadshavaren om att ett barn som vårdas enligt LVU
eventuellt blivit utsatt för sexuellt övergrepp i familjehemmet

(Dnr 3342-2001)

I en anmälan till JO anförde R.P. klagomål mot Lundby stadsdelsnämnd i Göteborgs kommun. Klagomålen avsåg bl.a. underlåtenhet att omgående informera henne, såsom vårdnadshavare, angående sexuella övergrepp mot hennes dotter N, född 1988, i det familjehem där N. var placerad med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Enligt R.P. dröjde det tre månader innan stadsdelsnämnden informerade henne om övergreppen.

Inledningsvis inhämtades per telefon upplysningar från bl.a. Lundby stadsdelsförvaltning i Göteborgs kommun. Därefter anmodades Lundby stadsdelsnämnd i Göteborgs kommun att inkomma med utredning och yttrande över vad R.P. hade anført om underlåtenhet att informera henne om N:s förhållanden i familjehemmet.

Stadsdelsnämndens sociala utskott antog ett tjänsteutlåtande som sitt eget remissvar. I remissvaret anfördes följande.

Redogörelse

Den 27 november 2001 omplacerades N. efter beslut av ordföranden i sociala utskottet Berndt Rhodin från sitt tidigare familjehem till B:s barnhem i Göteborg. Anledning till omplaceringen var att N. berättat om handlingar av sexuellt slag från fosterfaderns sida.

N. uttryckte personligen och mycket bestämt till familjehemssekreterare Leine Ednersson att hon inte ville att mamman skulle underrättas. Socialsekreteraren och familjehemssekreteraren bedömde tillsammans med arbetsledningen inom Lundby Barn- och ungdomsenhet respektive Familjehemsenheten att N:s önskemål skulle respekteras i inledningskedet, eftersom N. var fyllda 12 år och att det var viktigt för det fortsatta förtroendet mellan N. och socialtjänsten för att kunna hjälpa N. på bästa sätt i den uppkomna situationen. Inledningsvis fanns det dessutom en osäkerhet vad det hela handlade om. Det var först strax före jul som det stod klart att N. inte kunde återvända till sitt "gamla" familjehem. Dock har det hela tiden varit klart att R.P. skulle informeras om vad som hänt.

Vid våra kontakter med socialtjänsten i Tidaholm i samband med att dottern omplacerades till B:s barnhem framkom det att R.P:s psykiska hälsa var dålig och att en information av denna karaktär kunde försämra hennes hälsa. Socialtjänsten i Lundby bedömde därför att denna information måste ske personligen med R.P. Informationen var ju också av sådan karaktär att det skulle vara synnerligen olämpligt att lämna denna per telefon eller brev.

Den 4 januari 2001 skickade familjehemssekreterare Leine Ednersson ett brev till R.P. med förslag på en tid för ett möte för att prata om N. Den 10 januari 2001 fick R.P. information om vad som hänt vid ett personligt möte med familjehemssekreterare Leine Ednersson och socialsekreterare Ann Yttring på socialkontoret i Tidaholm, där även R.P:s socialsekreterare i Tidaholm var med.

I slutet av januari 2001 meddelade åklagaren att polisutredningen lagts ned p. g. a. brist på bevis. Denna information har R.P. fått omgående.

Den 29 januari 2001 omplacerades N. till sitt nuvarande familjehem. R.P. underrättades om denna utredning, har blivit delgiven beslutet och har inte överklagat.

Den 5 september 2001 hade socialtjänsten bokat ett möte med R.P. för att planera för umgänge mellan R.P. och N. R.P. ställde själv in detta möte.

Bedömning

Vår bedömning är att vi handlagt ärendet /.../ med barnets bästa för ögonen. R.P. har inte undanhållits uppgifter om det inträffade under tre månaders tid, som påstås i anmälan. Från det att händelsen inträffade tills hon blev informerad om det har en dryg månad förflutit. Denna tid har påverkats av vetskapen om att det var särskilt viktigt att kunna informera henne vid ett personligt sammanträffande.

R.P. har också underrättats och delgivits beslut som rör dottern N., enligt de bestämmelser som finns i förvaltningslagen och socialtjänstlagen.

R.P. yttrade sig över remissvaret. Därvid tillbakavisade hon bl.a. att socialnämnden skulle ha lämnat informationen om övergreppen tidigare än efter tre månader.

I ett beslut den 15 maj 2002 anförde *JO André* följande.

Den 1 januari 2002 trädde en ny socialtjänstlag (2001:453) och en ny socialtjänstförordning (2001:937) i kraft. I förevarande ärende behandlas händelser och omständigheter som ägde rum under den tid socialtjänstlagen (1980:620) och socialtjänstförordningen (1981:750) var gällande. Jag har emellertid valt att här hänvisa till de nya författningarna som, i aktuella delar, inte har inneburit några sakliga ändringar i förhållande till vad som gällde tidigare.

En socialnämnd har ett särskilt ansvar för barn och ungdomar som har placerats i ett familjehem. Av 6 kap. 7 § socialtjänstlagen följer t.ex. att socialnämnden skall medverka till att de barn som är placerade i familjehem får god vård och fostran och att uppväxtförhållandena i övrigt är gynnsamma. För att uppfylla dessa skyldigheter bör nämnden, enligt 5 kap. 1 § socialtjänstförordningen, genom personliga besök av särskilt utsedda representanter för nämnden och på annat lämpligt sätt fortlöpande hålla sig väl förtrogen med förhållandena i hemmet och ge det erforderligt stöd. Dessa övergripande bestämmelser om socialnämndens ansvar gäller även när barn och ungdomar har omhändertagits för vård enligt LVU.

Enligt 11 § första stycket LVU bestämmer socialnämnden hur vården av den unge skall ordnas och var han skall vistas under vårdtiden. Av fjärde stycket i samma lagrum framgår att nämnden eller den som nämnden har uppdragit vården åt, skall ha uppsikt över den unge och, i den utsträckning som behövs för att genomföra vården, bestämma om hans personliga förhållanden. Av den sist nämnda bestämmelsen följer även att nämnden efter ett beslut om vård enligt LVU inträder vid sidan av vårdnadshavarna eller i deras ställe och har samma skyldigheter och befogenheter som tillkommer vårdnadshavarna.

Nämndens vårdansvar får emellertid inte medföra att föräldrarna fråntas allt inflytande över den unge. Föräldrarna, liksom – i förekommande fall – den unge själv, bör så långt det är möjligt medverka vid vårdens utformning.

Om det av någon orsak är svårt att kommunicera med vårdnadshavarna i frågan är naturligtvis möjligheterna till samråd begränsade. Det åligger ändå nämndens handläggare att informera vårdnadshavarna om uppkomna frågor kring vården. Vårdnadshavarna skall även beredas möjlighet att framföra sina synpunkter till nämnden.

Om det hos nämnden uppkommer fråga angående omplacering av ett familjehemsplacerat barn skall nämnden inleda en utredning. I ärendet om omplacering är vårdnadshavaren part, oavsett om det är fråga om en placering som har skett med stöd av socialtjänstlagen eller med stöd av LVU. Av 11 kap. 8 § första stycket socialtjänstlagen och 17 § förvaltningslagen (1986:223) följer att en part som regel skall underrättas om utredningsmaterialet och sin rätt att yttra sig över det innan ett ärende avgörs. Vidare följer av 11 kap. 6 § socialtjänstlagen att den enskilde bör hållas underrättad om de journalanteckningar och andra anteckningar som förs om honom.

I sammanhanget bör även nämnas att det i sekretesslagen finns vissa bestämmelser som inskränker såväl partsinsynen (14 kap. 5 § första stycket andra meningen) som en vårdnadshavares möjlighet att ta del av uppgifter om sitt barn (14 kap. 4 § andra stycket).

I vissa speciella fall måste det vara möjligt att för en tid underlåta att upplysa en vårdnadshavare om uppkomna frågor kring dennes barn, om det bedöms nödvändigt med hänsyn till barnet, t.ex. barnets behov av skydd. Jag utesluter inte att det i undantagsfall även kan förekomma omständigheter hänförliga till vårdnadshavarens hälsa som skulle kunna motivera ett åsidosättande av bestämmelserna om upplysningsplikt gentemot honom eller henne. Det får emellertid aldrig bli fråga om att hålla vårdnadshavaren utanför under någon längre tid.

Enligt remissvaret ledde uppgifterna i förevarande fall till att N. den 27 november 2000 flyttades från familjehemmet till ett barnhem. Därefter omplacerades N. till sitt nuvarande familjehem den 29 januari 2001. Sociala utskottet har vidare anfört att R.P. vid besök den 10 januari 2001 informerades om vad som hade inträffat och om flytten från familjehemmet till barnhemmet. Att R.P. underrättades vid den tidpunkten styrks av en handling som hon själv har gett in. Enligt utskottet underrättades R.P. senare även om utredningen och beslutet angående omplaceringen till det nya familjehemmet.

Av utredningen framgår att det dröjde drygt en månad innan nämnden informerade R.P. om vad som hade inträffat och, såvitt jag uppfattar remissvaret, om beslutet att flytta N. från familjehemmet till barnhemmet. Som skäl härför har utskottet åberopat dels N:s bestämda uppfattning om att modern inte skulle underrättas, dels R.P:s psykiska hälsa som enligt nämndens bedömning var sådan att informationen måste lämnas vid ett personligt sammanträffande med henne.

Det har inte framkommit annat än att nämnden agerade med hänsyn till N:s bästa. Givetvis var det även viktigt att uppgifterna lämnades på ett sådant sätt att R.P:s hälsa inte äventyrades. Jag har inte något att erinra mot nämndens bedömning att det var nödvändigt med ett personligt sammanträffande. De omständigheter som utskottet har åberopat i remissvaret motiverar ändå inte att R.P. hölls utanför under så lång tid som blev fallet. Ett personligt

2002/03:JO1

sammanträffande, vid vilket R.P. underrättades om flytten från familjehemmet till barnhemmet och skälen för denna jämte planeringen inför den fortsatta LVU-vården, borde ha ägt rum tidigare.

Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)

Föreståndaren för ett LVM-hem bedömde att en man som vårdades vid hemmet behövde beredas psykiatrisk vård vid sjukhus. Fråga bl.a. om det förelåg förutsättningar för att skriva ut mannen från LVM-hemmet i samband med att han fördes till sjukhus

(Dnr 4423-1999 och 4466-1999)

Den 3 maj 1999 beslutade Stadsdelsnämnden Bergsjön i Göteborgs kommun att med stöd av 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) omedelbart omhändertaga N.N. Länsrätten i Göteborg fastställde beslutet den 10 maj 1999. Efter ansökan av stadsdelsnämnden beslutade länsrätten i en dom den 1 juni 1999 att N.N. skulle beredas vård enligt 4 § första stycket 1 och 2 LVM.

Efter omhändertagandet var N.N. under olika perioder placerad vid LVM-hemmen Håkanstorp, Gudhemsgården och Hornö. Flera gånger under vårdtiden försökte N.N. att beröva sig livet. Han vårdades därför vid flera tillfällen på sjukhus.

N.N. ”skar sig” den 27 september 1999 på Hornö LVM-hem. Följande dag, den 28 september, försökte N.N. att hänga sig på hemmet. N.N. fördes från LVM-hemmet till Sahlgrenska universitetssjukhuset i Göteborg, enheten ”psykiatri/östra” (nedan även benämnt Lillhagens sjukhus) där han togs in för vård den 29 september. Samma dag beslutade föreståndaren vid Hornö behandlingshem, Owe Lundmark, att skriva ut N.N. från hemmet med motiveringen ”Ändamålet med vården uppnådd”. I beslutet angavs att N.N. var intagen på psykiatrisk klinik och under rubriken Övriga upplysningar angav Owe Lundmark följande.

Beslutet fattat efter utlåtande av konsultläkare Gunnel Ersson vid Hornö LVM-hem och överläkaren vid tox.klin UAS.

Socialtjänsten informerad.

N.N. skrevs ut från sjukhuset den 1 oktober 1999. På kvällen samma dag påträffades han död.

I en anmälan till JO anförde N.N:s mor att N.N. varit i behov av vård. Hon ifrågasatte därför dels beslutet att skriva ut N.N. från LVM-hemmet, dels att N.N. tilläts lämna sjukhuset (JO:s dnr 4423-1999).

Tf. enhetschefen Anette Månsson och 1:e socialsekreteraren Carin Swedberg Wennerlund, båda vid Bergsjöns stadsdelsförvaltning i Göteborgs kommun, begärde i en skrivelse till JO att JO skulle granska hur Owe Lundmark handlagt ärendet angående N.N. (JO:s dnr 4466-1999).

När det gäller handläggningen av ärendet rörande N.N. vid Hornö LVM-hem inhämtades utredning och yttrande från Statens institutionsstyrelse (SiS). Yttrande inhämtades från Socialstyrelsen vad gällde sjukhusets handlande.

SiS anförde i sitt yttrande, efter att ha redovisat relevanta lagbestämmelser, i huvudsak följande (åberopad bilaga har här utelämnats).

I SiS interna allmänna råd 1997:1 för verksamheten vid LVM-hemmen anges under rubriken *Psykiatrisk och annan medicinsk vård i samband med LVM-vård* följande.

Om det under vårdtiden uppkommer behov av sjukhusvård skall personalen vid LVM-hemmet föra klienten till sjukhus. Beslut om intagning på sjukhuset fattas av där ansvariga läkare. Verksamhetschefen vid den sjukvårdsenhet där klienten vårdas är skyldig att meddela socialnämnden eller den som förestår vården vid LVM-hemmet om klienten vill lämna eller redan har lämnat sjukhuset. Om klienten inte tas in på sjukhuset, därför att medicinska behov av vård inte bedöms föreligga, får den som ansvarar för LVM-vården anses ha fullgjort sitt ansvar att bereda sjukhusvård, genom att personen har förts till sjukhuset. Självfallet innebär en utebliven intagning inte någon inskränkning i ansvaret i övrigt för nödvändiga stöd- och hjälpinsatser.

Respekten för klientens självbestämmande och integritet är en utgångspunkt för hälso- och sjukvårdens insatser. Också den sjukvård som bedrivs på ett LVM-hem måste bygga på frivillighet. Vård- och behandlingsinsatser kräver medverkan av klienten för att kunna genomföras. Tvånget kan användas för att hålla kvar klienten på institutionen, men det är inte möjligt att vårda någon mot hans vilja. Vård enligt LPT kan ges under LVM-perioden. Om klienten tas in för LPT-vård under längre tid bör vården enligt LVM upphöra. Utskrivning från LVM-vård bör dock inte göras förrän det är klart att LPT-vården kommer att fortgå under en längre tid. Länsrättens medgivande till sådan vård bör därför avvaktas. Länsrättens prövning sker, efter ansökan av chefsöverläkaren, inom fem veckor från intagning för tvångsvård.

I de allmänna råden anges vidare under rubriken *Utskrivning och fortsatt vård* bl. a. följande.

Utskrivningsbeslutet skall föregås av samråd med socialnämnden. Om ett LVM-hem inte anser sig kunna ge en enskild klient fortsatt vård pga dennes uppträdande får inte enbart detta faktum ligga till grund för utskrivning. I stället bör frågan om att flytta klienten till ett annat LVM-hem tas upp med placeringsgruppen vid SiS huvudkontor. Inte heller får en klient skrivas ut enbart med hänvisning till att institutionen inte når framgång i arbetet med att motivera klienten till fortsatt vård i frivillig form. [---]

[---] Inför utskrivningen skall det finnas en plan för eftervården. Om klienten inte har kunnat motiveras för fortsatt vård under LVM-tiden bör det finnas en plan för vilka fortsatta stöd- och hjälpinsatser socialtjänsten planerar. Detta skall dokumenteras i journalen.

Enligt SiS mening står det klart att N.N. inte borde ha skrivits ut den 29 september 1999. Syftet med tvångsvården var då uppenbarligen inte uppnått och N.N. var då inte omhändertagen av sjukvården eller annan på ett sådant sätt att utskrivning borde komma i fråga. N.N. borde i stället – liksom skett vid flera tillfällen tidigare under vårdtiden enligt LVM – genom LVM-hemmets försorg och under pågående vårdtid enligt LVM ha beretts tillfälle till den hälso- och sjukvård som han kunde ha behövt.

Det har vidare ålegat institutionschefen att *före* beslutet om utskrivning samråda med socialnämnden (26 § LVM). Såvitt framgår av institutionschefens yttrande har så inte skett. Om socialtjänsten inte ens informerats i förväg om att utskrivning övervägdes, borde institutionschefen inte i beslutet ha angett ”Socialtjänsten informerad”.

SiS har utgått från att de regler som gäller i fråga om utskrivning från LVM-hem varit väl kända inom organisationen och att de tillämpats på ett korrekt sätt. Mot bakgrund av vad som framkommit i detta ärende har SiS dock funnit anledning att påminna institutionscheferna vid samtliga LVM-hem om vad som gäller.

Avslutningsvis vill SiS anföra att frågan om ansvarsfördelningen mellan SiS och landstingen när det gäller hälso- och sjukvårdsinsatser, särskilt psykiatri, sedan länge ansetts som ett problem. SiS har under 1999 haft i uppdrag av regeringen att i samarbete med Landstingsförbundet undersöka möjligheterna att tydliggöra ansvarsfördelningen. SiS redovisning av det regeringsuppdraget bifogas för kännedom (SiS dnr 120-697-99).

Till SiS:s yttrande hade fogats en redogörelse av institutionschefen Owe Lundmark vid Hornö LVM-hem. Han anförde följande (åberopade bilagor har här utelämnats).

Som framgår av handlingarna kring berörd klient finns mycket dokumenterat både när det rör missbruk, kriminalitet och psykisk problematik.

Vistelsen på Hornö var en konsekvens efter misslyckande på Gudhem och Håkanstorp. Av bilaga 1, 2 och 3 framgår det tolkningsunderlag av problematiken rörande N.N. som ligger till grund för beslutet.

Mitt beslut om att avsluta LVM-vården grundar sig på att det inte kan vara LVM-lagstiftningens intentioner att en klient under sin vistelse på ett LVM-hem upprepade gånger försöker ta sitt liv. En verksamhet kan inte drivas varken ur personal- eller klientsynpunkt om en institution skulle trots en klients många allvarliga suicidförsök ej vidtaga åtgärder. I detta fall har läkare remitterat en klient till hempsykiatri som väl känner till problemets art. Tidigare medicineringsförsök och ECT-behandling talar ett klart och tydligt språk över nivån på den psykiska problematiken.

Mitt beslut att efter läkarremiss till den psykiatriska kliniken vid Lillhagens sjukhus avsluta LVM är en följd av den info som kommer fram från läkaruttalanden i bilaga 1-3.

Socialtjänsten informerades när jag tagit mitt beslut, att det i utskrivningsbeslutet står "ändamålet med vården är uppnådd" är en mening tagen ur sitt sammanhang. Det står faktiskt att klienten är utskriven till psykiatrisk klinik efter remiss från konsultläkare vid institutionen. Jag är lika bestört över konsekvensen att Lillhagens sjukhus har skrivit ut klienten utan att göra en bedömning och riktig observation. Vilken lagstiftning skall kunna hantera personer som upprepade gånger försöker ta sitt liv om inte psykiatri inom ramen för LPT.

Socialstyrelsen anförde i sitt yttrande följande.

Socialstyrelsen har genom Regionala tillsynsenheten i Göteborg införskaffat yttrande från vårdenhetsöverläkaren Lennart Brimstedt, avdelning 37, Psykiatri/Östra, Sahlgrenska universitetssjukhuset, samt aktuella journalhandlingar. Ärendet har därefter granskats av Göteborgsenhetens föredragande läkare inom psykiatri, Björn Spångberg.

Enligt Socialstyrelsens bedömning har patienten under den aktuella perioden våren, sommaren och hösten 1999 lidit av en komplex och allvarlig så kallad dubbeldiagnosproblematik, bestående i en bakgrund med ett destruktivt drogmissbruk som allvarligt försämrat hans psykiska hälsa. Efter två självmordsförsök lades patienten in på Psykiatri/Östra för bedömning och observation. Efter tre dygn vill patienten bli utskriven och ansvarig läkare gör bedömningen att självmordsrisken vid dåvarande tidpunkt är liten. Patienten bedöms av utskrivande läkare som "balanserad" och icke deprimerad. Plan för uppföljning inför planerad litiumbehandling görs upp med patienten varefter han skrivs ut. Dokumentationen i journalen i samband med utskrivningssamtalet den 1 oktober 1999 är sparsam. Enligt Socialstyrelsens uppfattning borde en mer strukturerad bedömning av självmordsrisken ha gjorts och dokumenterats med hänsyn till patientens aktuella problematik med hög grad av självdestruktivitet inklusive självmordshandlingar. Med hänsyn till att ansvarig läkare funnit att patienten vid utskrivningen inte visat tecken på depression och bedömt att "Pat ser balanserad ut" anser styrelsen dock att någon

kritik inte kan riktas mot ansvarig läkare för att patienten skrevs ut. Ansvarig läkare fann vidare att förutsättningarna för konvertering (övergång från frivillig vård till tvångsvård enligt 11 § LPT) inte förelåg och patienten samtyckte också till uppföljning i öppen vård. Mot bakgrund härav anser Socialstyrelsen att man trots den mycket korta vårdtiden efter de allvarliga självmordsförsöken inte hade möjlighet att mot patientens vilja fortsätta vården på sjukhuset.

Till Socialstyrelsens yttrande hade fogats en redogörelse som upprättats av vårdenhetsöverläkaren Lennart Brimstedt vid Sahlgrenska universitetssjukhuset i Göteborg. I redogörelsen anfördes följande.

På begäran av chefläkaren utfärdas detta utlåtande, som är avsett att besvara de frågor som blivit ställda till mig i en begäran från chefläkaren daterad 2000-03-20.

N.N, som även fortsättningsvis kommer att kallas patient, har varit känd för mig sedan 27 juli 1987 då han första gången blev inlagd på Lillhagsparken 1. Sammanlagt har han varit föremål för fyra slutenvårdsperioder. De två första gångerna under diagnoserna F 19.1 Blandmissbruk och F 11.2 Heroinmissbruk. De två sista vårdtillfällena samma diagnoser med tillägg av Antisocial personlighetsstörning F 60.2.

När en person blir inlagd på avdelning 37, som är en avdelning avsedd för missbrukare med samtidig allvarligare psykisk störning, sker en sedvanlig psykiatrisk undersökning som består i ett växlande antal läkarundersökningar med i regel semistrukturerad samtalsundersökning. Vid sidan om detta sker en ständig övervakning av vårdpersonal, som rapporterar löpande och i större sammanhang i ett team en gång i veckan samt medicinsk genomgång en gång varje vardag. Till detta kommer vid behov varierande kroppsliga undersökningar såsom blodprover och röntgenundersökning. Dessa prover sker inte rutinmässigt utan endast när det finns kliniska skäl. Pga brist på testkunnskap psykolog kan psykologisk testning som stöd för en viss diagnostisk misstanke tyvärr endast ske i sällsynta fall.

Vid det senaste vårdtillfället, 1999-09-29 till 1999-10-01, undersöktes patienten, som framgår av journalhandlingarna, av sammanlagt tre läkare. Den första läkaren som handlade den aktuella inläggningen, Finn Larsson, diskuterar i journalen om det föreligger en eventuell depression eller psykisk sjukdom, dock utan att personligen träffa patienten. Dr Rose Marie Wessunger negerar i sin intagningsanteckning att patienten skulle ha självmordstankar. Samma gör nästa läkare, Margareta Gausse, som skriver i en anteckning 1999-09-30 att patienten "förnekar aktuella suicidtankar".

Det finns journalfört att patienten erhållit 3 ECT-behandlingar i Falköping samma år med gott resultat. Denna anteckning (1999-09-30) stämmer inte. ECT-behandlingarna i Falköping avbröts då patienten misstänktes för att ha stulit recept och han blev då utskriven och någon effektutvärdering gjordes inte.

Undertecknad själv undersökte patienten i samband med att han önskade sig utskriven. Jag fann då att patienten inte hade någon depressiv förstämning och mot bakgrund av redan gjorda iakttagelser blev min bedömning av suicidrisken i det läget var mycket liten. Någon konvertering (omvandling av frivillig vård till tvångsvård enligt Lagen om Psykiatrisk Tvångsvård) kunde inte göras och den planering som gjordes för den fortsatta öppenvården verkade tillfredsställande och patienten skrevs ut.

Som framgår av handlingarna hittades patienten senare samma dags kväll död på en toalett på en central restaurang. Eftersom det i detta läget var oklart om det rörde sig om ett suicid meddelades dödsfallet till verksamhetschef/chefsöverläkare Erik Brenner 1999-10-06.

Av den rättsmedicinska rapporten framgår att det sannolikt har rört sig om en överdos.

Antisocial personlighetsstörning är en både viktig och svår diagnos. Egentligen önskar man sig en föregående barnpsykiatrisk diagnos på Beteendestörning. Av den förklarande texten till ICD-10 framgår att personen skall uppvisa "bristande hänsynstagande till sociala förpliktelser och andra mänskors känslor", att det finns "en stor diskrepans mellan beteende och rådande sociala normer", att beteendet "knappast modifieras av obehagliga erfarenheter, inklusive straff" samt att "frustrationströskeln är låg och det samma gäller för aggression, inklusive våldshandlingar" vidare att "det finns en tendens att skylla på andra eller att bortförklara beteenden som leder till konflikt med samhället genom trovärdiga rationaliseringar".

Min uppfattning är att N.N. uppfyllde alla dessa kriterier, journalförda, och att diagnosen därför med en tillfredsställande sannolikhet kunde sättas. Diagnosen finner vidare stöd i den rapportering som patientens moder själv lämnade om hans barndomsförhållanden.

Till Socialstyrelsens remissvar hade fogats handlingar ur N.N:s journal vid Sahlgrenska universitetssjukhuset.

N.N:s mor och Bergsjöns stadsdelsförvaltning kommenterade remissvaren.

Owe Lundmark fick tillfälle att yttra sig över remissvaren från SiS och Socialstyrelsen.

JO hade tillgång till bl.a. Länsrättens i Göteborg dom i målet angående vård enligt LVM och LVM-hemmets beslut att skriva ut N.N. från hemmet.

I ett beslut den 9 juli 2001 anförde *JO André* följande.

Som framgår av vad som antecknats ovan under rubriken Bakgrund avled N.N. den 1 oktober 1999. Det kan inte uteslutas att N.N. själv berövade sig livet genom en överdos av narkotika. Utredningen i ärendet här ger emellertid inte något säkert belägg för att N.N. hade den avsikten. Jag vill därför framhålla att min bedömning av ärendet grundas på det antagandet att N.N. inte begick självmord.

Socialnämnden har ett särskilt ansvar för att förebygga och motverka missbruk av alkohol och andra beroendeframkallande medel. Nämnden skall aktivt sörja för att en enskild missbrukare får den hjälp och vård som han behöver för att komma ifrån missbruket. Socialtjänstens insatser för en missbrukare bygger på frivillighet från den enskildes sida. En missbrukare skall dock beredas vård oberoende av eget samtycke under de förutsättningar som anges i lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Vård enligt LVM skall enligt 4 § första stycket LVM beslutas, om någon till följd av ett fortgående missbruk av bl.a. narkotika är i behov av vård för att komma ifrån sitt missbruk och vårdbehovet inte kan tillgodoses enligt socialtjänstlagen (1980:620), SoL, eller på något annat sätt och han till följd av missbruket

1. utsätter sin fysiska eller psykiska hälsa för allvarlig fara,
2. löper en uppenbar risk att förstöra sitt liv, eller
3. kan befaras komma att allvarligt skada sig själv eller någon närstående.

Vården enligt LVM skall syfta till att motivera missbrukaren så att han kan antas vara i stånd att frivilligt medverka till fortsatt behandling och ta emot stöd för att komma ifrån sitt missbruk. Tvångsvården lämnas genom hem som är särskilt avsedda för att lämna vård enligt LVM (se 22 § LVM). För missbrukare som behöver stå under särskilt noggrann tillsyn skall det enligt 23 § LVM finnas LVM-hem som är anpassade för sådan tillsyn.

Ett LVM-hem har en styrelse som utses av Statens institutionsstyrelse (SiS). Hemmets styrelse förestår vården i den mån uppgiften inte har överläts på en särskild föreståndare (22 § LVM). Om intagning i och om utskrivning från ett LVM-hem beslutar den som förestår vården (25 § andra stycket LVM).

N.N. vårdades enligt LVM under tiden maj till september 1999. Enligt en PM som bifogats stadsdelsnämndens JO-anmälan hade N.N. under den tiden tagit en s.k. överdos narkotika och utövat olika former av våld mot sig själv vid fem tillfällen. N.N. kom till Hornö behandlingshem den 30 juli 1999. Efter placeringen där vårdades han vid sjukhus enligt följande.

30.7–31.7 Ulleråkers sjukhus (avvek 31.7)

4.8–6.8 Södersjukhuset/Ulleråkers sjukhus

7.8–10.8 Lillhagens sjukhus

15.9–20.9 Ulleråkers sjukhus

När N.N. kom tillbaka till Hornö efter den sista vistelsen på Ulleråkers sjukhus "skar" han sig den 27 september 1999 och följande dag försökte han att hänga sig.

Fråga om att på nytt bereda N.N. vård vid sjukhus väcktes. I en remiss daterad den 28 september 1999 till Lillhagens sjukhus anförde Gunnel Ersson, Hornös konsultläkare, bl.a. följande.

Tiden på Hornö har vårdmässigt till större delen fokuserats på att förhindra självdestruktivitet och självmordshandlingar. Senast idag lyckades personal i sista stund avbryta ett hängningsförsök i lakan. – – – I går slet han en kniv av personal och skar sig. Han har nyligen vårdats på avd 11 UAS och skar sig även på avd. M.a.o. Patientens problematik har till större delen handlagts ur psykiatrisk synvinkel än att hålla honom drogfri. Situationen är nu helt ohållbar!! Pat. är bedömd av mig och öl Aina Brandell tox.klin. Uppsala. Han bedöms lida av Borderline personlighetsstörning med "tomhetsdepression". Han har prövat flera antidepr. utan effekt. Den förvärras av hans levnadssätt med kriminalitet och drogmissbruk samt utanförskap. Vår bedömning är att vistelse på Hornö är bra på ett sätt: Han blir drogfri men måste använda Iktorivil. Däremot är vistelsen på Hornö sämre på många sätt: Han mår sämre och tidvis mycket dåligt ur psykiatrisk synpunkt, vilket hans många s-handlingar pekar på. Det finns inga förutsättningar att kunna fullfölja vårdprogrammet eftersom det innebär utslussning till öppnare former genom flera vårdavd. och miljöer med byte av personal och ständig omsättning av vårdtagare. Detta ökar hans ångest och leder till självdestruktivitet. Han bedöms vara i behov av en miljö som är så lugn och strukturerad som möjligt och här tror vi liksom pat. att ett familjehem i trygg miljö och tillgång till kognitiv terapi för att lära sig att hantera sin ångest kan vara ett bra alternativ.

1. Min bedömning är att LVM avbryts och soc kommer att kontaktas för detta
 2. Att han behöver omgående psykiatrisk vård för sina självmordstankar, självdestruktivitet och ångest
 3. Att soc kopplas in under vårdtiden för samverkan till annan vårdform efter utskrivning ex familjehem se ovan.
- Pat. kommer till er med transport 990929.

Owe Lundmark beslutade den 29 september 1999 att N.N. skulle skrivas ut från hemmet och föras till Lillhagens sjukhus för vård. N.N. bedömdes emellertid vid sjukhuset inte kunna bli föremål för tvångsvård där och när N.N. den 1 oktober 1999 uttryckte önskemål om att få lämna sjukhuset skrevs han därför ut.

Owe Lundmark har i sitt yttrande till JO ifrågasatt sjukhusets bedömning och synes göra gällande att det var mer eller mindre uppenbart att N.N. hade behov av psykiatrisk vård vid sjukhuset.

Om den som är intagen i ett LVM-hem behöver sjukhusvård, skall han beredas tillfälle till sådan vård (24 § andra stycket LVM). Vård vid sjukhus förutsätter i princip den enskildes samtycke. Den enskildes hälsotillstånd kan dock ibland vara sådant att vård enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) aktualiseras. I denna del kan jag hänvisa särskilt till vad som anfördes i förarbetena till 1981 års LVM-lagstiftning (prop. 1981/82:8 s. 85 f. och socialutskottets betänkande SoU 1981/82:22 s. 22).

Vård enligt LPT skall syfta till att den som är i oundgängligt behov av psykiatrisk vård som ges efter intagning på en sjukvårdsinrättning blir i stånd att frivilligt medverka till erforderlig vård och ta emot det stöd han behöver. Förutsättningarna för vård enligt LPT anges i 3 §. Enligt den lydelse som stadgandet hade vid den tid som avses i detta ärende, gällde att vård enligt LPT fick ges endast om

1. patienten lider av allvarlig psykisk störning,
2. patienten på grund av sitt psykiska tillstånd och sina personliga förhållanden i övrigt har ett oundgängligt behov av psykiatrisk vård, som inte kan tillgodoses på annat sätt än genom att patienten är intagen på en sjukvårdsinrättning för kvalificerad psykiatrisk dygnetruntvård, och
3. patienten motsätter sig sådan vård som sägs i 2 eller till följd av sitt psykiska tillstånd uppenbart saknar förmåga att ge uttryck för ett grundat ställningstagande i frågan.

Vid bedömning av vårdbehovet enligt punkt 2 skall även beaktas om patienten till följd av sin psykiska störning är farlig för annans personliga säkerhet eller fysiska eller psykiska hälsa (3 § tredje stycket LPT).

Om en patient var intagen på en sjukvårdsinrättning för frivillig psykiatrisk vård, fick chefsöverläkaren vid den enhet där patienten vårdades, enligt 11 § LPT i dess lydelse före den 1 juli 2000, utan hinder av att vårdintyg inte hade utfärdats, besluta om tvångsvård när förutsättningarna enligt 3 § LPT förelåg och patienten till följd av sin psykiska störning kunde befaras komma att allvarligt skada sig själv eller någon annan.

Frågan om ansvarsfördelningen mellan socialtjänst och sjukvård när det gäller vården av missbrukare med psykiska störningar är inte helt enkel och saken har behandlats i flera sammanhang. Några detaljerade riktlinjer för hur ansvaret skall fördelas mellan landstingen som ansvariga för den psykiatriska vården och primärkommunerna som svarar för socialtjänsten har inte lämnats i förarbetena till socialtjänstlagen eller hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Det torde stå klart att landstingets hälso- och sjukvård är ansvarig för avgiftningen av en missbrukare och behandlingen av akuta psykiska komplikationer till missbruket. Åtminstone tidigare rådde dock större oklarhet när det gällde ansvarsfördelningen i fråga om de långsiktiga rehabiliteringsinsatserna när den enskildes missbruk kan ses som en komplikation till en psykisk störning (se bl.a. prop. 1987/88:147 s. 27).

Vid tillkomsten av LPT anförde föredragande statsrådet att kombinationen primär psykisk störning och ett till denna störning sekundärt missbruk är förhållandevis vanlig. Om den psykiska störningen i de s.k. kombinationsfallen var svår skulle enligt propositionen behandlingsuppgiften falla inom psykiatrians ansvarsområde också om problematiken tar sig uttryck i t.ex. ett intensivt drogmissbruk. Först om missbruket kan ses som det grundläggande i kombinationssituationen bör den psykiatriska tvångsvården i förhållande till tvångsvård inom socialtjänsten ses som en sistahandsutväg för att klara de allvarliga psykiska komplikationerna till missbruket (prop. 1990/91:58 bil. 1 s. 93).

På grund av händelserna den 27 och 28 september 1999 fann Owe Lundmark skäl att aktualisera frågan om huruvida N.N. behövde kvalificerad psykiatrisk vård. Sådan vård kunde knappast beredas N.N. vid LVM-hemmet, och N.N. fördes därför till Sahlgrenska universitetssjukhuset i Göteborg där han vistades fram till den 1 oktober då han skrevs ut från sjukhuset.

Enligt de daganteckningar som fördes vid sjukhuset inträffade inte några incidenter under vårdtiden. I en sammanfattande journalanteckning (epikris) den 1 oktober 1999 ställde vårdenhetsöverläkaren Lennart Brimstedt diagnosen antisocial personlighetsstörning, heroinmissbruk och missbruk av bensediazepiner. Vid samtal med N.N. den 1 oktober 1999 fann Lennart Brimstedt inte att patienten hade någon depressiv förstämning, och mot bakgrund av redan gjorda iakttagelser bedömde Lennart Brimstedt att risken för att N.N. skulle begå självmord var liten. Enligt Lennart Brimstedts mening fanns inte någon grund för att bereda N.N. vård enligt LPT.

När det gäller sjukvårdens bedömning om N.N:s psykiska tillstånd i samband med att han skrevs ut från sjukhuset har jag inhämtat yttrande från Socialstyrelsen. Socialstyrelsen har i sitt remissvar framhållit att en mer strukturerad bedömning av självmordsrisken borde ha gjorts och dokumenterats med hänsyn till patientens aktuella problematik med hög grad av självdestruktivitet inklusive självmordshandlingar. Med hänsyn till att N.N. vid utskrivningen inte ansågs ha visat några tecken på depression och enligt läkarens uppfattning föreföll vara balanserad, fann Socialstyrelsen dock inte anledning att rikta någon kritik mot den ansvarige läkaren för att N.N. skrevs ut från sjukhuset.

Vad som kommit fram i ärendet utgör inte skäl för mig att ha någon annan uppfattning än den som Socialstyrelsen har redovisat när det gäller sjukhusets agerande. Jag vill här erinra om att jag inledningsvis framhållit att utgångspunkten för min bedömning är att det inte med säkerhet kan slås fast att N.N. själv berövade sig livet efter utskrivningen från sjukhuset.

Även om det visade sig att det inte förelåg förutsättningar för att bereda N.N. vård enligt LPT delar jag till fullo Owe Lundmarks ståndpunkt att det fanns skäl att på nytt väcka frågan om N.N. borde beredas psykiatrisk vård vid sjukhus. Jag har därför inte någon erinran mot att LVM-hemmet förde N.N. till Sahlgrenska universitetssjukhuset. Däremot vill jag ifrågasätta Owe Lundmarks beslut att i samband därmed skriva ut N.N. från LVM-hemmet. Det beslutet innebar att vården enligt LVM avslutades. I denna del får jag anföra följande.

N.N. hade under försommaren 1999 ansetts vara i behov av vård enligt LVM. N.N:s förhållanden hade inte ändrats på sådant sätt att han inte längre

behövde vård på grund av sitt missbruk. Ändamålet eller syftet med vården enligt LVM hade således inte upphört. Under LVM-vården hade kommit fram att N.N. hade påtagliga psykiska problem. Självfallet är det inte meningen att psykiskt sjuka personer skall vårdas inom ramen för LVM. Det är dock, som framgått ovan, inte ovanligt att det finns en kombination av psykiska problem och problem med missbruk. Jag vill härvid peka på att det i 4 § andra stycket LVM stadgas att om någon för kortare tid ges vård med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT), hindrar detta inte ett beslut om tvångsvård enligt LVM. Om vården inom psykiatrin skulle komma att pågå under längre tid, torde vården enligt LVM kunna upphöra genom att missbrukaren skrivs ut från LVM-hemmet (se härom prop. 1983/84:174 s. 29, prop. 1990/91:58 bil. 1 s. 93 och Socialstyrelsens, numera upphävda, allmänna råd 1989:3, LVM Tillämpningen av lagen).

Inför beslutet om utskrivning av N.N. från LVM-hemmet samrådde Owe Lundmark med läkare och därvid diskuterades N.N:s behov av psykiatrisk vård. Även för en läkare kan det vara en vanskelig uppgift att avgöra huruvida en enskild kommer att bli föremål för psykiatrisk vård. Särskilda svårigheter föreligger när det gäller att bedöma om tvångsvård kan bli aktuell. Även om omständigheterna talade för att N.N. behövde vård var det inte uppenbart att han skulle beredas vård vid sjukhuset under någon längre tid. Owe Lundmark borde därför ha väntat med att besluta om eventuell utskrivning av N.N. från LVM-hemmet till dess det förelåg besked från sjukhuset om planeringen för N.N. Om LVM-vården hade bestått när N.N. skrevs ut från sjukhuset, skulle N.N. ha förts tillbaka till LVM-hemmet och sjukhuset skulle ha haft möjlighet att hålla kvar honom i avvaktan på transporten (se 24 § tredje stycket LVM). Eftersom LVM-vården hade upphört när N.N. skrevs ut från sjukhuset lämnades således N.N. utan det stöd han var i behov av. Även med beaktande av att Owe Lundmark hade konsulterat läkare före beslutet att skriva ut N.N. från hemmet, finns det anledning att ställa sig starkt kritisk till Owe Lundmarks handlande.

Jag vill avslutningsvis framhålla att föreståndaren för ett LVM-hem skall samråda med socialtjänsten när det gäller vården av en missbrukare. Enligt 26 § LVM skall samråd alltid ske före överflyttning till ett annat hem och före utskrivning. I förevarande fall underrättade Owe Lundmark först i efterhand den ansvariga nämnden om att N.N. hade skrivits ut från hemmet. Owe Lundmark har därmed åsidosatt sina förpliktelser enligt den nämnda bestämmelsen.

Som SiS har anfört i sitt yttrande hit finns det flera problem när det gäller vården av psykiskt störda missbrukare som vårdas enligt LVM. SiS har till sitt yttrande fogat en rapport den 29 november 1999: Ansvarsfördelningen mellan Statens institutionsstyrelse och landstingen. Några enkla lösningar på problemen finns inte. Jag vill för egen del understryka vikten av fortlöpande diskussioner mellan LVM-hem, sjukvård och socialtjänst i syfte att uppnå en god samordning när det gäller att tillhandahålla adekvata insatser för den enskilda missbrukaren.

Med den allvarliga kritik mot LVM-hemmet som innefattas i det ovan anförda avslutas ärendet här.

Handläggning

Fråga om en socialnämnds handläggning när domstol förordnat att en förälders umgänge med barn skall utövas i närvaro av en kontaktperson som utses av socialnämnden; även fråga bl.a. om det på grund av jäv förelåg hinder för en tjänsteman att fatta beslut angående entledigande av en kontaktperson när en berörd förälder var anställd vid samma förvaltning som tjänstemannen

(Dnr 3159-1999)

I en skrivelse till Länsstyrelsen i Skåne län hemställde T.F., genom sitt ombud M.J., att länsstyrelsen skulle granska Socialnämndens i Simrishamns kommun agerande och handläggning i samband med entledigande av en kontaktperson som hade förordnats i enlighet med beslut av Simrishamns tingsrätt.

Efter företagen utredning anförde länsstyrelsen i ett beslut den 23 april 1999 avslutningsvis följande.

Länsstyrelsen finner skäl att rikta kritik mot handläggningen av ärendet rörande barnets behov av kontaktperson, av arbetsledarens jävsförhållanden och för brister i kontakten med fadern. Det har inte angetts konkreta och godtagbara skäl för entledigandet av kontaktperson. Beslutet har inneburet att barnet mist en kontaktperson som det haft förtroendefull relation till och som varit en förutsättning för att umgänge fullt ut enligt dom skulle kunna ske.

I en anmälan till JO hemställde T.F., genom sitt ombud M.J., att JO skulle pröva om avdelningschefen Ingrid Bosson vid socialförvaltningen i Simrishamns kommun hade gjort sig skyldig till tjänstefel eller om det från JO:s sida fanns skäl till ytterligare kritik utöver den kritik som länsstyrelsen redan hade riktat mot handläggningen. M.J. anförde vidare bl.a. följande (hänvisning till bilagor har här utelämnats).

Jag har (i tiden efter länsstyrelsens beslut, JO:s anm.) anhållit om Simrishamns kommuns besked om vilka åtgärder som kommer att vidtagas i ärendet i anledning av länsstyrelsens kritik. Jag har därvid erhållit besked att socialnämnden inte avser att vidtaga några åtgärder i anledning härav.

Den kritik som framförts av T.F. genom min inlaga 5/3 1999 till länsstyrelsen och länsstyrelsens beslut härefter aktualiserar frågan om tjänstefel begåtts vid handläggningen av ärendet. Förfarandet att entlediga en kontaktperson är uppenbarligen en myndighetsutövning. Ingrid Bossons agerande att fatta beslut om entledigande [av] en kontaktperson utan att höra T.F. är ett åsidosättande av förvaltningslagens regler om kommunikering inför beslut samt förvaltningslagens jävsbestämmelser, eftersom sådant jävsförhållande förelåg på så sätt närmare anges i skriften till länsstyrelsen och i länsstyrelsens beslut.

Inger Bosson har en så självständig position och beslutsfunktion att den felaktiga handläggningen och det felaktiga beslutet inte kan betraktas som ringa. Såsom länsstyrelsen vidare funnit har entledigandet även inneburet att barnet mist sin kontaktperson, som barnet hade förtroende för, och för T.F. har det inneburet att sammanhängande helgumgänge med dottern med övernattnings har upphört. Sådant umgänge har ännu inte kommit igång. Beslutet har således haft en synnerligen ingripande karaktär för T.F. och H. och ej heller med hänsyn härtill kan således felet betraktas som ringa.

I en kompletterande skrivelse anförde T.F. att barnets mor hade åberopat vittnesförhör med bl.a. socialchefen Seth Pettersson i vårdnadsålet och att detta underströk vad T.F. tidigare hade anført angående jävsförhållandena.

Inledningsvis infordrades och granskades dels Länsstyrelsens i Skåne län akt i länsstyrelsens ärende med dnr 502-24790-98, dels Socialnämndens i Simrishamns kommun handlingar rörande saken. Kompletterande upplysningar inhämtades per telefon från Simrishamns tingsrätt.

I länsstyrelsens beslut anfördes följande.

I skrivelse från advokat M.J., faderns ombud, begärs granskning av förhållandet att socialtjänsten i Simrishamn utan samråd med fadern entledigat A.B. som kontaktperson efter moderns begäran härom. Modern är kollega med den tjänsteman, Inger Bosson, som fattat beslutet. Samrådsförfarande skedde med fadern inför förordnandet och även övernattningar har med kontaktpersonens medverkan fungerat i umgänget fram till slutet av augusti 1998. Då inträffade en händelse som gjorde att modern vände sig gentemot kontaktpersonen och gav klart uttryck för att kontaktpersonen, som hon således i tingsrätten önskade få förordnad, inte längre var önskvärd.

Socialnämnden har genom individ- och familjeutskottet avgett yttrande. Härav framgår bl. a. att kontaktpersonen hade uppdraget att närvara vid avlämnande och hämtning i enlighet med tingsrättens dom. I uppdraget ingick inte att medla eller utreda eller behandla. Tidsåtgången i uppdraget var även angiven. Kontaktpersonen vidgade sitt uppdrag och fortsatte därmed efter samtal om saken den 2.9.1998. Hon entledigades den 17 september 1998 av detta skäl. Någon skyldighet att enligt förvaltningslagen kommunicera före beslut föreligger ej. Inger Bosson har fortlöpande diskuterat med socialchefen innan beslut har fattats eftersom en av parterna är anställd på hennes avdelning. Nämnden delar faderns uppfattning att det är olyckligt att kontaktpersonen inte kunde vara kvar. Helgumgänge med övernattning har upphört sedan slutet av augusti medan dagumgänget har fortsatt. Socialnämnden har genom protokollsutdrag av den 3 mars 1999 även meddelat att skrivelse från kontaktpersonen angående handläggningen inte föranleder ytterligare granskning. Länsstyrelsens beslut avvaktas.

Kontaktpersonen har lämnat redogörelse för sitt uppdrag och omständigheterna kring entledigandet.

Fadern och hans ombud, advokat M.J., har beretts tillfälle att yttra sig. Yttrande har inkommit. Härav framgår bl. a. följande. Medlingsfunktion får anses ligga i uppdragets natur, medan utredning och behandling ej kan anses göra det. Av kontaktpersonens redogörelse för uppdraget framgår att hon inte gått utanför sitt uppdrag. Nämnden har inte heller preciserat sin kritik. I uppdraget ingick att det kunde bli aktuellt att lämna information till utredarna och vittna i domstol. Med hänvisning till kontaktpersonens rapport hävdas att det föreligger jävsförhållande för Inger Bosson på grund av umgänge privat med modern. Denna har således åsidosatt jävsbestämmelserna i förvaltningslagen uppsåtligt eller av oaktsamhet och gjort sig skyldig till tjänstefel. Det ifrågasätts även om entledigandet av kontaktperson enligt föräldrabalken kan delegeras.

Länsstyrelsens bedömning

Förordnandet av kontaktperson

Enligt 3 och 12 §§ socialtjänstlagen har socialnämnden skyldighet att medverka till att ett barns behov av umgänge blir tillgodosett dels genom att utse kontaktperson och dels att enligt samma paragrafer tillvarata barnets behov av trygghet i samband med umgänget. Domstols förordnande om kontaktperson

vid umgänge ska föregås av samråd med socialnämnden före beslut så att förordnandet kan utformas med hänsyn taget till socialnämndens resurser. Lagutskottet har i yttrande 1997/98:LU12 i anslutning till proposition om vårdnad, boende och umgänge 1997/98:7 ytterligare kommenterat detta på följande sätt:

När en domstol beslutar om umgänge kan domstolen föreskriva att umgänget ska ske i närvaro av t. ex. en av socialnämnden utsedd person. Domstolen kan dock inte ålägga kommunen att utse en sådan person. Om umgänge inte kan komma till stånd i enlighet med domstolens förordnande beroende på att nämnden inte utser kontaktperson kan detta få till följd att umgängesfrågan måste omprövas med utgångspunkt i den ändrade förutsättningen att nämndens medverkan inte kan påräknas.

Enligt regeringens mening bör det inte införas någon möjlighet för domstolen att ålägga en kommun att utse en kontaktperson vid umgänge. Det i praktiken största problemet torde enligt regeringen vara, att det kan vara svårt för socialnämnden att hitta lämpliga personer som är beredda att åta sig uppdraget som kontaktperson vid umgänge.

Socialnämnden har som ovan sagts även en skyldighet att tillvarata barnets behov av trygghet i samband med umgänget. Valet av kontaktperson är därför viktigt. Beroende på vilken problematik som ska bevakas avgörs kompetensen hos kontaktpersonen. Lämpligheten ska bedömas utifrån barnets synvinkel, barnet måste känna förtroende för kontaktpersonen, vilket i sin tur innebär att barnet lär känna personen och litar på denna. Detta innebär också att en viktig förutsättning är kontinuitet och därmed att uppdraget fullgöres av samma person. Uppdraget är personligt och kan inte ges till ett bolag.

För att kontaktpersonen ska kunna fullgöra sitt uppdrag anser Länsstyrelsen att det är viktigt att i handläggningen få acceptans av båda föräldrarna att en viss person förordnas även om det formellt inte ställs krav på att vårdnadshavaren ska godkänna personen. Kontaktpersonen torde ha små möjligheter att förbättra relationerna i umgängessituationen om inte båda accepterar vederbörande.

Inför eventuellt entledigande från uppdraget ska i första hand barnets behov av kontaktpersonen och barnets behov av kontinuitet vägas in i bedömningen av de anmärkningar som kan riktas mot uppdragets utövande. En person, såväl kontaktperson som familjehem, som har ett uppdrag av socialtjänsten har rätt att få veta vad som kritiserar i uppdragets utövande och vilka konsekvenser detta kan få om det som kritiserar inte rättas till. Ett entledigande innebär en ingripande åtgärd gentemot uppdragstagaren. Ärendet borde därför kommunicerats före avgörandet. Uppdragstagaren har även rätt att få företräde inför beslutande före beslut fattas angående eventuellt entledigande i syfte att få bemöta kritiken. Det säger sig självt att kritiken måste preciseras och konkretiseras (JO 1981/82 s 164 och 165, JO dnr 1280/1980).

Med hänsyn till främst barnets behov av kontinuitet krävs konkreta brister i uppdragets utövande för ett entledigande av kontaktperson. Eftersom det i detta fall gäller barnets umgänge med fadern och det då i första hand är han som bör tillfrågas angående nämndens entledigande är det anmärkningsvärt att inte kontakt har skett med honom beträffande de tveksamheter nämnden haft inför fullgörandet av uppdraget.

Länsstyrelsen finner skäl till kritik av handläggningen av entledigandet av kontaktpersonen. Beslutet har inneburit att barnet mist en kontaktperson som barnet haft förtroende för och som varit en förutsättning för umgänge enligt dom. Nämnden har inte visat att det finns underlag för beslutet.

Kontaktpersonens uppdrag

I detta ingår att bevaka barnets behov av fysisk och känslomässig trygghet. Detta innebär olika försök att förhindra att konflikter mellan föräldrarna får utrymme under överlämnandet, samt därmed försök att förebygga detta i kontakten med föräldrarna inför umgänge.

I yttrandet från socialnämnden sågs att kontaktpersonen endast skulle närvara inte medla, utreda och behandla.

I skrivelse från kontaktpersonen framhålles att största delen av uppdraget gått ut på att hjälpa barnet att hålla de överenskommelser som gjorts om umgänge och att hjälpa barnet att förstå eventuella meningsskiljaktigheter mellan föräldrarna. Av den handskrivna redogörelsen eller i övrigt kan inte läsas ut hur uppdraget konkret har hanterats.

Länsstyrelsen anser att nämndens uppfattning om uppdragets innehåll inte är förenlig med barnets perspektiv och finner därmed anledning till kritik.

Jävsbestämmelser

I kommunallagens 6 kap. 24–27 §§ finns bestämmelser om jäv för såväl förtroendevald som anställd. Jävsgrunderna är desamma, med ett undantag, som i förvaltningslagens 11 och 12 §§. I 11 § förvaltningslagen finns en bestämmelse om tvåinstansjäv, vilken saknas i kommunallagen. I 11 § punkt 5 FVL finns angivet följande: ”Om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet.” En sådan omständighet kan enligt kommentarerna vara att handläggaren är uppenbar vän eller ovän med part eller annan intressent i ett ärende.

Faderns ombud och kontaktpersonen har anfört att en sådan vänrelation föreligger mellan beslutande och modern i ärendet, samt att det i vart fall föreligger en arbetstagar–arbetsledarrelation. Socialnämnden har anfört att arbetsledaren fortlöpande diskuterat med socialchefen innan beslut har fattats utifrån att en av parterna är anställd på hennes avdelning och att vårdnadsutredningen lagts ut på annan med hänsyn härtill. Nämnden har inte kommenterat vänrelationen.

Den tjänsteman som innehar delegation att besluta kan ha anledning att föra ett ärende till nämnden. Skälet härtill kan vara att ärendet är särskilt svårbedömt, principiellt viktigt, eller att det finns en hög grad av känslighet i ärendet. Tveksamheter kring jävsförhållanden är ett annat skäl. Vid jävsförhållanden ska handläggare eller beslutsfattare självmant anmäla detta och därefter bytas ut.

Länsstyrelsen anser att arbetsledar–arbetstagarförhållandet är en sådan omständighet som är ägnad att påverka och rubba förtroendet för handläggaren/beslutsfattaren i sakfrågans behandling. Då ärendet har karaktären av myndighetsutövning kan inte anses att frågan om opartiskhet uppenbart saknar betydelse.

Länsstyrelsen finner skäl till kritik mot socialnämndens beslutsordning i ärendet. Arbetsledaren borde ha aktualiserat jävsfrågan och inte ha handlagt ärendet.

Socialnämnden i Simrishamns kommun anmodades att inkomma med utredning och yttrande i anledning av vad M.J. hade anfört i anmälan till JO. I remissen angavs att remissvaret även skulle innehålla en redogörelse för de åtgärder som hade vidtagits i tiden dels efter att den aktuella kontaktpersonen hade entledigats, dels efter länsstyrelsens tillsynsbeslut. Om det inte hade vidtagits några åtgärder emotsågs skälen för detta ställningstagande.

Socialnämnden beslutade att till JO översända en utredning som på uppdrag av nämnden hade genomförts av Svenska Kommunförbundet samt att i yttrande till JO uttala följande.

Enligt nämndens mening har entledigandet av kontaktperson inte utgjort myndighetsutövning, någon skyldighet att iaktta 17 § förvaltningslagen gentemot T.F. har inte förelegat och inte heller har jäv förelegat för vare sig Inger Bosson eller socialchefen. Entledigandet av kontaktperson har även i övrigt handlagts på ett korrekt sätt.

Efter entledigandet och länsstyrelsens beslut har allt som rimligen kan göras gjorts för att försöka hitta en person som är lämplig att gå in som kontaktperson i ärendet.

Inger Bosson har inte gjort sig skyldig till tjänstefel.

Socialnämnden hemställer att anmälan inte måtte föranleda någon ytterligare åtgärd av justitieombudsmannen.

I den utredning som socialnämnden hänvisade till anförde förbundsjuristen Lena Sandström vid Svenska Kommunförbundet huvudsakligen följande (hänvisningar till bilagor har här utelämnats).

Tingsrätten i Simrishamn förordnade den 20 maj 1998 att av socialnämnden i Simrishamns kommun utsedd och av parterna T.F. och A.H. godkänd kontaktperson skulle vara närvarande vid hämtning och avlämnande av H. vid umgängestillfällena med T.F.

Myndighetsutövning och kommunikering

Myndighetsutövning mot enskild beskrivs i prop. 1971:30 så att det rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Karakteristiskt är att den enskilde befinner sig i ett beroendeförhållande. Rör det sig om ett gynnande beslut, kommer beroendeförhållandet till uttryck på så sätt att den enskilde måste vända sig till myndigheten för att få t.ex. en viss förmån och att myndighetens tillämpning av de föreskrifter som gäller på området får en avgörande betydelse för honom. Utanför myndighetsutövningen faller t.ex. avtal eller överenskommelser om saken med någon enskild. Myndighetsutövningen i detta fall omfattar alltså beslutet i sak, dvs. att kontaktperson beviljas T.F. och A.H. i enlighet med domstolens beslut.

Att vara kontaktperson i ett ärende av nu aktuellt slag är ett arvoderat uppdrag från kommunens sida där uppdragets innehåll och omfattning bestäms dels utifrån tingsrättens förordnande och dels utifrån vad socialnämnden bedömer är en adekvat insats. Ett förordnande att vara kontaktperson liksom ett entledigande från uppdraget utgör enligt socialnämndens uppfattning inte myndighetsutövning och är inte heller en åtgärd riktad mot T.F. eller A.H. utan mot kontaktpersonen.

Ovanstående innebär att någon kommuniceringsskyldighet enligt 17 § förvaltningslagen inte heller föreligger. T.F. är i fråga om engagerandet av person för uppdraget som kontaktperson eller entledigande av kontaktpersonen inte vare sig sökande, klagande eller annan part i förvaltningslagens mening. Även om en person anser sig ha intressen i saken kan han inte göra anspråk på att kommuniceras aktmaterial eller underlag för ett beslut.

”Det krävs att beslutet i ärendet antingen påverkar personens offentliga rättsliga ställning eller rör ett intresse som på något sätt erkänts av rättsordningen, t.ex. genom en föreskrift i en författning på området”. (Hellners-Malmqvist: Nya förvaltningslagen med kommentarer, fjärde upplagan, s. 173 f.).

Entledigande av kontaktpersonen

Inför vårdnadsutredningen och förordnandet av kontaktperson lade socialnämnden ner åtskilligt arbete för att hitta lämplig person. Man stannade för Jan Hultman som vårdnadsutredare eftersom han tidigare utfört uppdrag för nämndens räkning och man var nöjd med hans insats. Fadern motsatte sig emellertid detta och man fortsatte då att leta lämplig person genom att kontakta andra socialnämnder i Skåne. Att någon person anställd i Simrishamns eller Ystads kommuner skulle utföra vårdnadsutredningen var uteslutet eftersom A.H. är anställd i socialförvaltningen i Simrishamn och T.F. är anställd i socialförvaltningen i Ystad. Socialnämnden i Kristianstad åtog sig så småningom att utföra vårdnadsutredningen.

Problemet att hitta lämplig person för kontaktmannauppdraget blev svårare att lösa. De personer som kommunen hade tillgängliga hade inte utrymme även för detta uppdrag. Så småningom fick socialnämnden kontakt med A.B. som var fristående konsult. A.B. bedömdes av kommunen som lämplig för uppdraget och hon godkändes av både T.F. och A.H. Avtal och följebrev sändes till A.B.

A.B. hade uppdraget i ca två månader. Under den tiden skulle umgänge ha skett fem gånger, med början den 18 juli 1998, vilket sammantaget skulle ha betingat en tidsåtgång av högst 20 timmar sammanlagt. Kontaktpersonen hade inte möjlighet att ställa upp den 18 juli varför hennes medverkan inte kom till stånd förrän i slutet av juli. Enligt A.B:s egna uppgifter i brev daterat den 1 augusti 1998 blev tidsåtgången 16 timmar/månad. Under juli-augusti har hon enligt egen uppgift i slutrapport den 15 februari 1999 arbetat drygt 45 timmar med uppdraget.

Som framgår av journalanteckningar och socialnämndens yttrande till Länsstyrelsen den 2 november 1998 sammanträffade Inger Bosson den 2 september 1998 med A.B. för att följa upp uppdraget. Inger Bosson tydliggjorde då uppdragets innehåll, dvs. att kontaktpersonen endast skulle vara närvarande – inte medla, utreda eller behandla. Den tidsåtgång som var beräknad för uppdraget gick hon igenom än en gång. Det omfattade en beräknad tidsåtgång av 1 timme/tillfälle och ett par timmar mellan umgängeshelgerna.

Då A.B. fortsatte att utöva sitt uppdrag på ett sätt som såväl innehållsmässigt som tidsmässigt stred mot socialnämndens uppdrag entledigades hon den 17 september 1998. Någon skyldighet enligt 17 § förvaltningslagen (FL) att ytterligare kommunicera A.B. eller att bereda henne tillfälle att muntligen framföra sina åsikter i ärendet förelåg inte, eftersom det inte rörde sig om myndighetsutövning.

Utöver vad socialnämnden anför i brev till Länsstyrelsen den 2 juni 1999, vill nämnden anför följande.

Att ha en kontaktperson är som regel en frivillig åtgärd från parternas sida. Om en av de berörda inte önskar ha kvar en kontaktperson, kan en sådan inte påtvingas dem. I detta fall har tingsrätten den 20 maj 1998 förordnat att av socialnämnden i Simrishamns kommun utsedd och av parterna T.F. och A.H. godkänd kontaktperson skulle vara närvarande vid hämtning och avlämnande av H. vid umgängestillfällena med T.F.

Förutsättningen för förordnande av kontaktperson var alltså att den skulle utses av socialnämnden i Simrishamn, och att båda parter skulle godkänna den.

Av A.B:s redogörelse framgår att det hade uppstått en konflikt mellan henne och modern, vilket innebär att modern inte längre godkände kontaktpersonen.

Nämndens uppdrag till A.B. var begränsat då vårdnadsutredningen skulle ske och förhållandet mellan föräldrarna var mycket infekterat. Med anledning av detta betonades det särskilt att A.B:s uppdrag inte var att medla mellan föräldrarna.

Jävsförhållande

M.J. har i sin anmälan hänvisat till vad han uppgett i skrivelse till länsstyrelsen. I denna sågs att A.B. uppgett att Inger Bosson till henne uppgett att Inger Bosson och A.H. umgås privat.

Inger Bosson är avdelningschef för bl.a. den enhet där A.H. arbetar och har därigenom en arbetsrättslig funktion. Enligt Inger Bossons egna uppgifter föreligger inte ett privat vänskapsförhållande mellan henne och A.H. Den privata kontakt de haft är att A.H. köpt två kattungar av Inger Bosson.

När det gäller att utse resp. entlediga kontaktpersonen bedömer socialnämnden att Inger Bosson utan att anses som jävig kunde fullgöra dessa uppgifter i enlighet med nämndens delegationsordning. Att föra upp ärenden till nämnden, som sammanträder en gång i månaden, är inte ett realistiskt alternativ när det gäller ärenden av det här slaget. I ärendet har Inger Bosson dessutom fortlopande samrått med socialchefen.

M.J. har hävdad att även socialchefen Seth Pettersson är jävig, eftersom modern i bevisuppgift den 6 september 1999 begärt att han skall höras som vittne för att styrka hur A.H. fungerar i sin yrkesroll. Enligt socialnämndens uppfattning konstituerar inte socialchefens kunskaper om sina anställda ett jävsförhållande.

Nämnden delar faderns uppfattning att det är olyckligt att kontaktpersonen inte kunde vara kvar. Nattumgänget med dottern hade upphört sedan slutet av augusti, dvs. innan kontaktpersonen entledigades och har alltså inte ett direkt samband med hennes verksamhet.

Den 28 september 1998 inkom ett krav från faderns ombud att kontaktpersonen omgående skulle återinsättas. Samtidigt begärde han hos Länsstyrelsen att denna granskade förhållandet samt verkade för att A.B. blev återinsatt som kontaktperson i ärendet.

I brev daterat den 13 oktober 1998 informerades fadern via ombudet om att kontaktpersonen entledigats då hon inte fullgjorde sitt uppdrag enligt ingånget avtal, att hon inte skulle återinsättas som kontaktperson och att någon kommuniceringsskyldighet med parterna inte förelåg.

Socialnämnden avgav yttrande till Länsstyrelsen den 2 november 1998.

Den 9 november 1998 inkom en förfrågan från moderns ombud om ny kontaktperson skulle utses. Den 12 november 1998 meddelades ombudet i brev att ny kontaktperson skulle komma att föreslås parterna när någon lämplig person kunde åta sig uppdraget.

Ombudet informerades om, att de personer som förvaltningen normalt anlitar för den här typen av uppdrag känner A.H., vilket inte var tillfredsställande och lovades information så snart förvaltningen hade något förslag.

Ärendets gång efter entledigandet av kontaktpersonen och länsstyrelsens beslut

Sedan kontaktpersonen entledigades den 28 september 1998 har nämnden försökt att hitta en för uppdraget lämplig person som också kan accepteras av T.F. och A.H. Detta har tyvärr inte lyckats. Att som fadern föreslagit återinsätta den tidigare entledigade kontaktpersonen är som framgår av vad som tidigare anförts varken lämpligt eller möjligt. Svårigheterna i ärendet är åtskilliga. Konflikten mellan parterna är flerårig och djup och de har genom sina respektive yrken och genom att de bott länge i trakten ett stort kontaktnät och därigenom relationer till åtskilliga av de personer som skulle kunna komma i fråga. Till detta kommer att uppdraget inte är särskilt attraktivt dels genom sitt innehåll och dels genom att det innebär att kontaktpersonen blir uppbunden varannan helg.

Det förtjänar dock att noteras att umgänget mellan T.F. och barnet fungerar på samma sätt som det gjorde innan A.B. entledigades dvs. umgänge varannan helg men inte övernattnings.

Familjerätten i Kristianstads kommun har den 15 april 1999 avslutat vårdnadsutredningen. Huvudförhandling är utsatt till den 27 januari år 2000.

M.J. yttrade sig över socialnämndens remissvar.

Socialstyrelsen anmodades inkomma med yttrande. I remissen angavs bl.a. att i ärendet aktualiseras frågan om hur man från förvaltningsrättsliga utgångspunkter skall se på socialnämndens handläggning när en allmän domstol i ett mål rörande umgängesrätt har förordnat att umgänget skall ske i närvaro av kontaktperson som utses av socialnämnden. JO hemställde om Socialstyrelsens yttrande i frågan om socialnämndens befattning med saken utgör ett ärende hos socialnämnden och, om så är fallet, vem eller vilka som enligt styrelsens uppfattning är part i det ärendet.

Socialstyrelsen, genom tf överdirektören Lena Mc Elwee, anförde i ett remissvar huvudsakligen följande.

Domstols förordnande av kontaktperson

När en domstol beslutar om umgänge kan domstolen föreskriva att umgänget skall ske i närvaro av t.ex. en av socialnämnden utsedd person. Domstolen kan dock inte ålägga kommunen att utse en sådan person (se NJA 1987 s. 15). Om umgänge inte kan komma till stånd i enlighet med domstolens förordnande beroende på att nämnden inte utser någon kontaktperson, kan detta få till följd att umgängesfrågan måste omprövas med utgångspunkt i den ändrade förutsättningen att nämndens medverkan inte kan påräknas (prop. 1997/98:7). Såväl Högsta domstolen (NJA 1987 s. 15) som JO (beslut den 30 augusti 1994, dnr 43-1994) har framhållit vikten av att ett förordnande i domstol föregås av en kontakt med socialnämnden.

Frågan om socialnämnderna bör åläggas en skyldighet att utse en kontaktperson vid umgänge har diskuterats i ovan nämnda lagstiftningsarbete. I propositionen hänvisades till att redan i socialnämndernas övergripande ansvar enligt 3 och 12 §§ socialtjänstlagen (1980:620) ligger en skyldighet att medverka till att ett barns behov av umgänge med sin förälder blir tillgodosett. Om en domstol har förordnat att umgänge skall utövas i närvaro av en person som utses av socialnämnden, har nämnden vid behandlingen av frågan om utseende av en sådan person att utgå från att umgänge skall äga rum i den utsträckning och på det sätt som domstolen beslutat och att detta är i överensstämmelse med barnets bästa. Det ankommer sålunda inte på nämnden att göra en egen bedömning av lämpligheten av den beslutade umgängesrätten. (se NJA 1987 s. 15). Både regeringen och riksdagen ansåg att det i praktiken största problemet torde vara svårigheten för socialnämnderna att finna personer som är villiga att ta på sig ansvaret att vara kontaktperson. Denna fråga ansågs knappast kunna lösas lagstiftningsvägen (1997/98:LU12).

Ärendebegreppet

Vilken typ av verksamhet som utseende av kontaktperson hos socialnämnden kan karaktäriseras som får betydelse för vilka bestämmelser i förvaltningslagen som blir tillämpliga. Med handläggning av ärende avses hela den procedur som börjar med ett ärendes anhängiggörande och slutar med dess avgörande. Detta uttrycks också som myndigheternas beslutande verksamhet. Någon närmare definition av begreppet ärende ges emellertid varken i lagen eller dess förarbeten. Det har ansetts som självklart att ett ärende kan anhängiggöras hos en myndighet antingen genom en framställning hos myndigheten eller genom att denna själv tar initiativet till en åtgärd. Från ärendehandlägg-

ning brukar skiljas sådan verksamhet som betecknas som faktiskt handlande. Skillnaden anses principiellt ligga däri att handläggningen av ärenden utmynnar i ett beslut av något slag. Kännetecknande för ett beslut sägs vara att det innefattar ett uttalande varigenom myndigheten klargör hur den anser att en viss fråga bör lösas. Det exempel som ofta nämns som faktiskt handlande är en konduktörs kontrollerande verksamhet på ett tåg medan hans ingripande mot en resenär som saknar färdbiljett klassificeras som handläggning av ett ärende. Sådana självklara exempel ger emellertid föga vägledning för här aktuella fall. Någon skarp skiljelinje mellan handläggning av ärenden och s.k. faktiskt handlande torde enligt förarbetena inte heller kunna dras upp (prop. 1971:30).

Att utse en kontaktperson efter beslut i domstol kan knappast betecknas som verkställighet av beslut – och i så fall faktiskt handlande – eftersom domstolen inte kan ålägga nämnden att göra detta. Domstolens förordnande om att umgänge skall ske i närvaro av en av socialnämnden förordnad kontaktperson betraktas istället som en begäran om nämndens medverkan (se tidigare nämnda JO-beslut från 1994). Förfarandet hos nämnden mynnar ut i ytterligare ett ställningstagande, nämligen vem som skall ha denna funktion. Att utöva funktionen att vara kontaktperson torde däremot kunna betecknas som faktiskt handlande.

Mot bakgrund av vad som här sagts talar övervägande skäl för att socialnämndens befattning med saken, att utse en kontaktperson, i förvaltningsrättsligt hänseende bör betraktas som handläggning av ett ärende.

Om socialnämndens befattning med saken kan sägas utgöra ett ärende uppställer sig omedelbart frågan om förfarandet i förvaltningslagens mening kan betecknas som myndighetsutövning mot enskild. Utmärkande för all myndighetsutövning är att det rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Men det behöver inte vara fråga om åtgärder som medför förpliktelse för enskilda. Myndighetsutövning kan också förekomma i form av gynnande beslut, t.ex. tillstånd att driva en viss verksamhet, befielse från en lagstadgad förpliktelse och beviljande av en social förmån. Karaktäristiskt är emellertid att den enskilde befinner sig i ett slags beroendeförhållande. Rör det sig om ett gynnande beslut, kommer beroendeförhållandet till uttryck på så sätt att den enskilde måste vända sig till myndigheten för att få t.ex. en viss förmån och att myndighetens tillämpning av de föreskrifter som gäller på området får avgörande betydelse för honom. Av förarbetena framgår också att begreppet myndighetsutövning inte omfattar andra ärenden än sådana där saken avgörs ensidigt genom beslut av myndigheten (prop. 1971:30). Utanför myndighetsutövning faller t.ex. myndighetens ärenden som gäller remisser och yttranden till domstolar.

I här aktuella ärende har domstolen beslutat att umgänge skall ske i närvaro av en av socialnämnden – efter hörande av föräldrarna – utsedd person. Missnöje med utgången i domen kan bara prövas genom ett överklagande i den allmänna domstolen. När frågan väl ligger hos socialnämnden kan inte föräldrarna påverka ställningstagandet i domstolen. Förfarandet i socialnämnden är inte särskilt reglerat i socialtjänstlagen eller föräldrabalken.

Vilken typ av ärenden man skall se detta som har, såvitt Socialstyrelsen känner till, aldrig klarlagts, varken i ovan nämnda lagstiftningsarbete eller i andra sammanhang. Även om det inte med säkerhet kan sägas anser Socialstyrelsen att övervägande skäl talar för att dessa ärenden inte utgör myndighetsutövning mot enskild. De bör istället ses som ett led i myndighetsutövning hos en annan myndighet, varvid domstolens beslut får anses utgöra myndighetsutövningssdelen. Förvaltningslagens regler vid myndighetsutövning mot enskild blir i så fall inte tillämpliga i nämndernas handläggning. Med detta synsätt skulle ärendena ha mer den karaktär som nämndernas yttranden till domstolar har. När det gäller yttranden till domstolar finns en specialregel i 54 § tredje stycket socialtjänstlagen som innebär att förvalt-

ningslagens regler är tillämpliga hos nämnden trots att ärendet där inte utgör myndighetsutövning mot enskild. Någon motsvarande regel finns inte för här aktuella ärendetyp.

I 12 § socialtjänstlagen stadgas bl.a. om socialnämndernas skyldighet att tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som behövs efter en dom om umgänge. Denna bestämmelse har i detta sammanhang inte bara relevans i nämndernas ansvar att efter domstols förordnande utse en kontaktperson. Enligt nämnda stadgande måste det också anses åligga nämnden att – om en kontaktperson entledigas – anstränga sig att försöka ersätta denna med en annan. Det ligger i sakens natur att nämnden för att leva upp till dessa skyldigheter också måste informera föräldrarna om en kontaktperson har entledigats från sitt uppdrag och om andra åtgärder som vidtas av betydelse för umgänget.

Den osäkerhet i ställningstagandet om vilken typ av ärende nämndens befattning med frågan skall anses utgöra, p.g.a. avsaknad av lagregler och klarlägganden i förarbeten, torde också medföra en osäkerhet i hanteringen i nämnderna. Någon egentlig uppföljning av nämndernas handläggning har emellertid inte gjorts. En slumpmässig rundringning till några socialnämnder som Socialstyrelsen gjort med anledning av denna remiss ger inte en enhetlig bild av förfarandet i nämnderna. Vissa av de tillfrågade nämnderna fattar efter en utredning beslut om att utse kontaktperson som ett bistånd enligt 6 g § socialtjänstlagen, ibland också med hänvisning till 10 § samma lag. Det förekommer också på vissa håll att man ber föräldrarna ansöka om kontaktperson och påbörjar därefter en utredning. I något fall fattas ett biståndsbeslut med hänvisning till 3 och 12 §§ socialtjänstlagen.

Om nämnden avslutar handläggningen med ett biståndsbeslut måste ärendet, enligt Socialstyrelsens uppfattning, anses utgöra myndighetsutövning mot enskild. En rad bestämmelser i förvaltningslagen blir då tillämpliga, t.ex. reglerna om kommunicering, partsinsyn och motivering av beslut. De nämnder som handlägger frågan som ett biståndsärende uppger också att man tillämpar dessa bestämmelser i förvaltningslagen.

Partsfrågan

I förvaltningslagen betecknas part som ”sökande, klagande eller annan part”. Någon egentlig definition av begreppet finns emellertid inte. Det är otvetydigt att föräldrarna berörs av frågan hos socialnämnden på ett sådant sätt att de måste anses som parter. Parter är de dessutom i det myndighetsutövande ledet vid domstolen. Partsfrågan har emellertid främst betydelse för tillämpningen av de bestämmelser i förvaltningslagen som gäller vid myndighetsutövning mot enskild. Frågan är vilken betydelse ett partsförhållande får om det gäller ett ärende som inte utgör myndighetsutövning mot enskild. Rätt till partsinsyn har då, med stöd av allmänna rättsgrundsatsar, nämligen inte ansetts utesluten. Ett exempel där partsinsyn ansetts befogad utgjorde, före tillkomsten av 54 § socialtjänstlagen, socialnämnds yttrande i en vårdnadsfråga (se Hellners kommentar till nya förvaltningslagen, femte upplagan s. 148). Socialstyrelsen anser att man på motsvarande sätt bör kunna tala om en insynsrätt för föräldrarna i ett ärende hos socialnämnden om utseende eller entledigande av kontaktperson när domstolen förordnat att umgänget skall ske i närvaro av en sådan.

Förslag

Sammanfattningsvis anser Socialstyrelsen att det råder en osäkerhet om hur socialnämnderna bör handlägga frågan om utseende av kontaktperson efter ett domstolsförordnande härom och om denna handläggning skall utgöra ett ärende och i så fall vilken typ av ärende. Det kan konstateras att lagbestämmelser saknas och att förarbetena är ofullständiga. Nämndernas handläggning

tycks också skilja sig åt. Regeringen har deklarerat (Skr. 1999/2000:137) att den avser att tillsätta en utredning för att se över den vårdnadsreform som infördes 1998. Även andra frågor om vårdnad m.m. kommer att uppmärksammas av utredningen. Utifrån allmänna rättssäkerhetsskäl och för att få en ökad klarhet i hur nämnderna bör hantera dessa frågor anser Socialstyrelsen det lämpligt att även här aktuella frågor bör ingå i utredningsuppdraget.

M.J. yttrade sig över Socialstyrelsens remissvar.

Socialstyrelsens remissvar översändes även för kännedom till Socialnämnden i Simrishamns kommun och Länsstyrelsen i Skåne län.

Uppllysningar inhämtades per telefon från Justitiedepartementet.

I ett beslut den 25 april 2002 anförde *JO André* följande.

Den 1 januari 2002 trädde en ny socialtjänstlag i kraft (2001:453). I förevarande ärende behandlas händelser och omständigheter som ägde rum under den tid socialtjänstlagen (1980:620) var gällande. I remissvaren och i länsstyrelsens beslut hänvisas till 1980 års lag. Jag har emellertid valt att här hänvisa till den nya socialtjänstlagen. När det gäller regleringen av rätten till bistånd har det skett vissa ändringar i förhållande till vad som gällde enligt den äldre lagen, bl.a. när det gäller möjligheten att överklaga ett biståndsbeslut. I det följande anges därför särskilt när ändringarna i bestämmelserna om bistånd har betydelse i sakligt hänseende. Hänvisningarna i övrigt till den nya lagen avser sådana bestämmelser som inte har ändrats innehållsmässigt.

Inledning

I förevarande ärende har T.F., genom sitt ombud advokaten M.J., hemställt att JO skall pröva om avdelningschefen Inger Bosson vid socialförvaltningen i Simrishamns kommun har gjort sig skyldig till tjänstefel eller om det från JO:s sida finns skäl till ytterligare kritik utöver Länsstyrelsens i Skåne län kritik i det ovan återgivna tillsynsbeslutet. Genom anmälan aktualiserades frågorna om T.F. borde ha beretts tillfälle att yttra sig över vad som hade kommit fram när nämnden övervägde att entlediga A.B. från uppdraget som kontaktperson, om det fanns skäl att entlediga henne, om Inger Bosson var jävig när hon befattade sig med saken och om vilka åtgärder som socialnämnden hade vidtagit i tiden efter länsstyrelsens beslut.

Vid min inledande genomgång av handlingarna fann jag inte omständigheterna vara sådana att det fanns skäl att inleda en förundersökning om brott eller att överlämna ärendet till allmän åklagare. Som redan har framgått av den ovan redovisade utredningen fanns det emellertid skäl att inleda ett granskningsförfarande inom ramen för den ordinära klagomålshanteringen.

Jag behandlar först frågan om T.F. borde ha beretts tillfälle att yttra sig över vad som hade kommit fram när nämnden övervägde att entlediga A.B. från hennes uppdrag. För att svara på den frågan krävs en diskussion kring socialnämndernas handläggning i allmänhet när en domstol har förordnat att umgängesrätten skall ske under medverkan av en kontaktperson, utsedd av socialnämnden. Därefter tar jag upp jävsfrågan och i ett avslutande avsnitt behandlas övriga frågor som har väckts i ärendet.

Allmänt om kontaktperson vid umgänge i enlighet med domstols dom eller beslut

För att tillgodose barns behov av nära och goda relationer till båda föräldrarna finns det i föräldrabalken bestämmelser om vårdnad, boende och umgänge. När det gäller umgänge stadgas i 6 kap. 15 § första stycket föräldrabalken att barnet skall ha rätt till umgänge med en förälder som det inte bor tillsammans med. Barnets föräldrar har, enligt lagrummets andra stycke, ett gemensamt ansvar för att barnets behov av umgänge med en förälder som barnet inte bor tillsammans med så långt möjligt tillgodoses. Om föräldrarna inte kan enas i frågan om barnets umgänge, kan frågan komma att avgöras av allmän domstol. På talan av en förälder som vill umgås med sitt barn, skall rätten – enligt 6 kap. 15 a § första stycket föräldrabalken – besluta om umgänge efter vad som är bäst för barnet. I samband med ett beslut eller en dom i en sådan fråga har domstolen möjlighet att ge vissa föreskrifter om utövandet av umgänget, t.ex. att umgänget skall ske i närvaro av en person som utses av socialnämnden (en ”kontaktperson”).

Domstolen saknar laglig möjlighet att ålägga kommunen att utse en person som skall medverka vid umgänget. Däremot har socialnämnden vid behandlingen av frågan om utseende av sådan person att utgå från att umgänge skall äga rum i den utsträckning som domstolen beslutat och att detta är i överensstämmelse med barnets bästa. Det ankommer alltså inte på socialnämnden att göra en egen bedömning av om det beslutade umgänget är lämpligt eller inte och låta en sådan bedömning inverka på frågan om utseende av kontaktperson. Socialnämnden bör se domstolens förordnande som en begäran om nämndens medverkan. Om umgänge inte kan komma till stånd i enlighet med domstols förordnande beroende på att nämndens medverkan inte kan påräknas, måste umgängesfrågan omprövas av domstolen. För att undvika att en sådan situation uppkommer är det viktigt att ett förordnande av domstolen föregås av en kontakt med socialnämnden (se NJA 1987 s. 15). I enlighet med det anförda har JO i flera beslut uttalat att nämnden har att följa vad domstol har förordnat om kontaktperson (se t.ex. JO:s beslut den 30 augusti 1994, dnr 43-1994).

Det har diskuterats om det finns behov av lagstiftning rörande en socialnämnds skyldighet att utse kontaktperson när en domstol har förordnat att en sådan skall medverka vid en förälders umgänge med ett barn.

I ett yttrande över departementspromemorian Ds 1989:52, Vårdnad och umgänge, anförde JO Norell Söderblom bl.a. följande.

Det förekommer inte sällan att domstol vid fastställandet av förälderns umgänge med barnet uppställer som villkor att umgängesrätten skall utövas i närvaro av någon av socialnämnden utsedd person. Det har i praktiken visat sig att socialnämnden inte uppfattat domstolens förordnande som bindande. Nämnden har under hänvisning till svårigheten att finna en lämplig person eller till personalbrist inte efterkommit domstolens förordnande, vilket har fått till följd att föräldern inte kunnat umgås med barnet på sätt som domstolen har bestämt. Till undanröjande av den tvekan som nu kan råda hos socialnämnderna bör av 10 § socialtjänstlagen (1980:620, *numera 3 kap. 6 § socialtjänstlagen*, 2001:453, *min anm.*) också framgå att det åligger socialnämnden

att utse en särskild person (kontaktperson) när det behövs vid umgängesrättsens utövande.

Socialtjänstkommittén anförde i sitt huvudbetänkande (SOU 1994:139 Ny socialtjänstlag, s. 427) följande.

Vi har också anledning att något kommentera de s.k. tingsrättsuppdragen. Härmed avses ärenden där tingsrätten vid sitt beslut utgått ifrån att socialnämnden utser ”tredje person” att närvara när utdömd umgängesrätt utövas. I likhet med vad som framförts från många andra håll anser vi att ett beslut eller i en dom i umgängesfrågan alltid bör föregås av ett samråd med socialförvaltningen. Regeringen har nyligen tillkallat en utredning med uppgift att utvärdera 1991 års reform av föräldrabalkens regler om vårdnad och umgänge. Enligt vår mening bör tingsrättsuppdragen inte behandlas av oss utan av den aktuella utredningen (*Vårdnadsvistutredningen, anm.*). Vi avser därför att göra denna utredning uppmärksam på att frågan om tingsrättsuppdragen behöver övervägas närmare.

Vårdnadsvistutredningen blev uppmärksam på frågan genom en skrivelse den 7 april 1995 från Socialtjänstkommittén. I skrivelsen anfördes följande (SOU 1995:79, s. 122).

I förslaget till ny socialtjänstlag finns en bestämmelse om socialtjänstens skyldighet att tillhandahålla s.k. ”personligt stöd” (5 kap. 8 §). Denna insats innefattar bl.a. kontaktperson/kontaktfamilj. Eftersom de s.k. tingsrättsuppdragen inte är frivilliga i vanlig bemärkelse utan syftar till att skydda barnet kan det enligt vår bedömning finnas anledning att komplettera förslaget till ny socialtjänstlag med en uttrycklig bestämmelse om socialtjänstens skyldighet att utse kontaktperson i sådana situationer. En sådan bestämmelse skulle ev. kunna tillföras 7 kap. som innehåller särskilda regler till skydd för underåriga. Hur en sådan bestämmelse bör vara utformad får bestämmas av hur insatsen som sådan regleras i föräldrabalken. Vi har därför avstått från att lägga något förslag i denna del utan har ansett att frågan om tingsrättsuppdrag bör övervägas närmare i anslutning till översyn av bestämmelserna i Föräldrabalken.

Efter en redovisning av ovan nämnda uttalanden av Högsta domstolen (NJA 1987 s. 15) och JO (JO:s beslut den 30 augusti 1994, dnr 43-1994) anförde Vårdnadsvistutredningen följande (a.a., s. 123 f.).

I detta sammanhang vill utredningen erinra om att domstolen är skyldig och har till uppgift att se till att frågor om umgänge blir tillbörligt utredda och att besluta om umgänge efter vad som är bäst för barnet. En föreskrift om att umgänge skall ske i närvaro av en kontaktperson bör meddelas endast när det verkligen föreligger behov av en sådan, t.ex. om det finns en risk för att barnet olovligen bortförs, och efter samråd med socialnämnden. Frågan om kontaktperson är inte sådan att parterna disponerar över den, utan det ankommer på domstolen att pröva behovet och nödvändigheten samt besluta därom. En föreskrift om kontaktperson vid umgänge får därför inte beslutas endast på medgivande av part som villkor för umgänge. Att besluta om kontaktperson på medgivande medför dessutom att socialnämndens resurser tas i anspråk för uppdrag där nämndens medverkan inte behövs, vilket kan få den konsekvensen att nämnden saknar nödvändiga resurser i de fall där det verkligen är befogat med kontaktperson.

Om tingsrätten finner att det är nödvändigt att besluta att umgänge skall ske i närvaro av en kontaktperson bör alltid – i enlighet med vad Justitieombudsmannen, och Socialtjänstkommittén, anført – kontakt tas med socialnämnden för att höra efter om nämnden kan åta sig det uppdrag som tingsrätten avser att besluta om. Förordnar domstolen att umgänget skall ske i närvaro av en person som utses av socialnämnden utan att först ha kontrollerat

med nämnden att den har möjlighet att åta sig uppdraget, kan detta, i de fall nämnden förklarar att den saknar möjlighet att efterkomma tingsrättens begäran, få den konsekvensen att någon verkställighet av domstolens förordnande om umgänge inte kan ske. Detta kan i sin tur få till följd att en ny process kanske blir nödvändig, vilket medför skada för barnet och dess föräldrar samt onödiga kostnader för samhället.

Socialtjänstkommitténs förslag att en uttrycklig bestämmelse om socialnämndens skyldighet att utse en kontaktperson vid umgänge skall införas i socialtjänstlagen och en motsvarande bestämmelse i föräldrabalken kräver noggranna överväganden. Utredningen saknar underlag för en bedömning av behovet av en sådan reglering varför frågan bör utredas i annat sammanhang.

Vårdnadstvistutredningen vill dock anlägga några synpunkter som bör beaktas vid ställningstagandet till frågan om kontaktperson vid umgänge bör lagregleras.

En föreskrift att umgänge skall ske i närvaro av en kontaktperson brukar ges om det finns risk för att barnet vid umgänget kan komma att olovligt föras bort inom eller ut ur landet (se prop. 1992/93:139 s. 37 f), när det varit en längre tids avbrott i kontakten mellan barnet och umgängesföräldern – i detta fall sker förordnande för en övergångstid – samt vid hämtande och lämnande av barnet när föräldrarnas konflikt är sådan att de inte kan mötas. I betänkandet Barnets rätt 2 Om föräldraansvar m.m. (SOU 1979:63 s. 81 f) anfördes, att i de fall föräldrarnas förhållande till varandra medför att umgänget blir en konfliktskapande faktor mellan dessa som barnet kan ta skada av, torde en kontaktperson kunna fylla en viktig funktion. Om det även i andra fall, annat än undantagsvis, förordnas om kontaktperson saknar utredningen närmare kunskap om.

Lagutskottet behandlade våren 1993 (bet. 1992/93:LU22) ett motionsyrkande om att umgängesrätt i större utsträckning än för närvarande skall förenas med föreskrift om att kontaktperson skall finnas med när umgängesrätten utövas. Lagutskottet, som avstyrkte bifall till motionsyrkandet, anförde (s. 33).

Utskottet erinrar om att gällande rätt innebär att domstolen när den beslutar om umgänge kan föreskriva att umgänget skall ske i närvaro av t.ex. en av socialnämnden utsedd person. Likaså kan rätten föreskriva att umgänge får utövas endast i Sverige (se som exempel rättsfallen NJA 1969 s. 455 och NJA 1981 s. 916). Den föreslagna ändringen i 6 kap. 15 § FB syftar till att umgängesbeslut i framtiden skall utformas med särskilt beaktande av risken för att barnet t.ex. förs utomlands av den umgängesberättigade föräldern. Det finns därför skäl att utgå från att umgängesbesluten i framtiden i än större utsträckning kommer att förenas med särskilda villkor med krav på närvaro av annan person. Utskottet förutsätter att en utvärdering av rättspraxis i umgängesfrågor kommer till stånd i lämpligt sammanhang med anledning av den nu föreslagna ändringen i FB:s umgängesregel. Om det därvid skulle visa sig att det föreligger behov av lagändringar i syfte att möjliggöra att umgänget i större utsträckning förenas med särskilda föreskrifter utgår utskottet från att regeringen återkommer till riksdagen med erforderliga förslag.

Mot bakgrund av det nu anförda måste ett ställningstagande till den aktuella frågan föregås av en inventering dels av i vilka fall domstol beslutar att umgänge skall ske i närvaro av kontaktperson, dels av i vilka fall det föreligger behov därav.

Vilka konsekvenser skulle det medföra för kommunen om en skyldighet införs att efter domstols förordnande utse kontaktperson vid umgänge? Det kan antas att resursåtgången kommer att bli beaktansvärd eftersom kontaktperson i allmänhet behövs utanför ordinarie arbetstid, på kvällar och helger. Till det nu anförda kan läggas att det redan i dag kan vara svårt för socialnämnden att finna lämpliga personer för uppdragen som kontaktperson. Ytter-

ligare omständigheter som måste övervägas är om domstolen skall vara skyldig att samråda med socialnämnden innan den meddelar ett beslut om att umgänge skall ske i närvaro av en kontaktperson eller om nämnden till följd av domstolens beslut automatiskt blir förpliktad att förordna en kontaktperson. I samband med övervägande av denna fråga måste noga utredas om en utökad möjlighet för domstolarna att besluta om kontaktperson kommer att leda till dels att kontaktperson förordnas "för säkerhets skull" i de fall det saknas tillräckligt underlag för ett antagande att behovet finns, dels om kommunens resurser kommer att tas i anspråk i en sådan omfattning att det påverkar möjligheten att utse kontaktperson i de fall detta verkligen är befogat.

I den vidare behandlingen av frågan anförde regeringen bl.a. följande (prop. 1997/98:7 s. 76).

En första fråga är vilka kontakter som bör förekomma mellan domstolen och socialnämnden innan ett beslut om umgänge kombineras med ett förordnande om kontaktperson. Mot bakgrund av att såväl Högsta domstolen (se NJA 1987 s. 15) som Riksdagens ombudsmän (se beslut den 30 augusti 1994, dnr 43-1994) framhållit vikten av att ett förordnande föregås av en kontakt med socialnämnden, ter sig inte några ytterligare åtgärder påkallade i detta sammanhang.

En annan fråga är om det finns tillräckliga skäl att utreda om socialnämnderna bör åläggas en skyldighet att utse en kontaktperson vid umgänge.

Härvid måste beaktas att det redan i dag i socialnämndens övergripande ansvar enligt 3 och 12 §§ socialtjänstlagen ligger en skyldighet att medverka till att ett barns behov av umgänge med sin förälder blir tillgodosett. Om en domstol har förordnat att umgänge skall utövas i närvaro av en person som utses av socialnämnden, har nämnden vid behandlingen av frågan om utseende av en sådan person att utgå från att umgänge skall äga rum i den utsträckning och på det sätt som domstolen beslutat och att detta är i överensstämmelse med barnets bästa (se NJA 1987 s. 15).

Frågan behöver knappast utredas ytterligare. Det i praktiken största problemet torde vara att det kan vara svårt för socialnämnden att finna lämpliga personer som är beredda att åta sig uppdraget som kontaktperson vid umgänge. Denna fråga kan knappast lösas lagstiftningsvägen.

I samband med att propositionen behandlades i lagutskottet (1997/98:LU12) framlades en motion i vilken förespråkades en skyldighet för socialnämnden att utse en kontaktperson, när domstolen hade beslutat om att umgänge skulle ske i närvaro av en sådan person. I motionen yrkades att riksdagen skulle besluta om en sådan skyldighet. Utskottet, som avstyrkte yrkandet, anförde följande (s. 46).

Enligt regeringens mening bör det inte införas någon möjlighet för domstolen att ålägga en kommun att utse en kontaktperson vid umgänge. Det i praktiken största problemet torde enligt regeringen vara, att det kan vara svårt för socialnämnden att finna lämpliga personer som är beredda att åta sig uppdraget som kontaktperson vid umgänge.

Utskottet vill för sin del understryka vad såväl Högsta domstolen som Riksdagens ombudsmän i skilda sammanhang framhållit om vikten av att ett förordnande om kontaktperson vid umgänge föregås av en kontakt med socialnämnden. Enligt utskottets mening är det naturligtvis önskvärt att kommunerna kan tillhandahålla kontaktpersoner så att umgänge kan komma till stånd i den omfattning som domstolen beslutat. Att genom lagstiftning ålägga socialnämnden en sådan skyldighet som motionärerna föreslår låter sig dock enligt utskottet knappast göras. Som regeringen framhåller kan det vara svårt att finna personer som är villiga att ta på sig ansvaret att vara kontaktperson.

Av vad som nu redovisats kan man dra den slutsatsen att det inte råder någon osäkerhet i rättspraxis om att en socialnämnd, även om domstol inte kan ålägga nämnden att utse en kontaktperson, likväl har att utse en sådan när domstolen har förordnat att kontaktperson skall medverka vid umgänge mellan förälder och barn. Däremot finns det, som framgår bl.a. av Socialstyrelsens yttrande, viss osäkerhet när det gäller formerna för socialnämndens handläggning av frågan.

Närmare om socialnämndens handläggning av frågan om kontaktperson vid umgänge i enlighet med domstols dom eller beslut

I ett mål eller ärende hos domstolen enligt föräldrabalken disponerar inte parterna över frågan om kontaktperson. Det ankommer på domstolen att pröva behovet och nödvändigheten av en föreskrift om kontaktpersons medverkan vid en förälders umgänge med sitt barn. Uppgiften för domstolen är att avgöra frågan om vårdnad och umgänge med utgångspunkt i barnets bästa, särskilt behovet av en nära och god kontakt med båda föräldrarna. Detta kan innebära att domstolen förordnar om umgänge under medverkan av kontaktperson utan att parterna eller någon av dem yrkat detta.

När det gäller socialnämndens handläggning av frågan om kontaktperson vid umgänge i enlighet med domstols dom eller beslut saknas det särskilda bestämmelser i föräldrabalken eller i socialtjänstlagen som visar hur nämnden skall behandla saken i formellt hänseende. Det finns inte heller någon annan bestämmelse som visar hur nämnden skall handlägga frågor av förevarande slag. Högsta domstolen har i det nämnda rättsfallet (NJA 1987 s. 15) hänfört sig till socialnämndens övergripande och yttersta ansvar enligt 2 kap. 2 § och 5 kap. 1 § socialtjänstlagen (vid den aktuella tidpunkten 3 och 12 §§ socialtjänstlagen, 1980:620).

Enligt 2 kap. 2 § socialtjänstlagen har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Av de allmänna bestämmelserna i socialtjänstlagen följer att nämnden har ett särskilt ansvar för barn och ungdom. Detta kommer till uttryck i 5 kap. 1 § socialtjänstlagen där det stadgas att socialnämnden bl.a. skall verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden. Där anges också att socialnämnden i sin omsorg om barn och ungdom skall tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan ett mål eller ärende om vårdnad, boende, umgänge eller adoption har avgjorts. Nämnden kan därvid utse en särskild kontaktperson i enlighet med bestämmelserna i 3 kap. 6 § tredje stycket socialtjänstlagen. En kontaktperson enligt det angivna lagrummet får endast utses om den enskilde begär eller samtycker till det. För barn som har fyllt 15 år får kontaktperson utses endast om barnet självt begär eller samtycker till det. Dessa bestämmelser ger inte någon närmare ledning för handläggningen i socialnämnderna när de skall utse en kontaktperson i enlighet med vad domstol har beslutat.

Det torde förekomma att en socialnämnd anser att nämndens medverkan efter domstolens dom eller beslut utgör ren verkställighet av vad domstolen har förordnat, dvs. inte handläggning av ett ärende hos nämnden. Social-

nämnden har visserligen vid sin handläggning utgå från att det föreligger ett behov av kontaktperson enligt vad som föreskrivits i domstolens dom eller beslut. Domstolens förordnande innebär emellertid inte något åläggande för socialnämnden. Det skall i stället ses som en begäran om nämndens medverkan. Med anledning härav kan socialnämndens befattning med saken inte anses utgöra en ren verkställighetsåtgärd i enlighet med vad domstolen har bestämt.

I min granskningsverksamhet har jag uppmärksammat att socialnämnderna ofta löser frågan genom att meddela ett beslut om bistånd enligt socialtjänstlagen. En sådan lösning synes dock inte helt invändningsfri eftersom det ligger i sakens natur att socialnämnden i förevarande situation måste kunna förordna en kontaktperson även mot någon av de berörda vilja, dvs. i strid med de grundläggande principerna för socialtjänstlagens tillämpning. I det följande vill jag något utveckla vilka konsekvenser det kan få om socialnämnderna handlägger ärendet såsom en fråga om bistånd.

Socialnämnden har skyldighet att utge bistånd under vissa förutsättningar. Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har, enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen, rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Socialnämnden har, enligt 4 kap. 2 § socialtjänstlagen, möjlighet att ge bistånd utöver vad som följer av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen om det finns skäl för det.

När det gäller frågan om bistånd måste beaktas den enskildes rätt att bestämma över sin egen situation. Enligt 1 kap. 1 § socialtjänstlagen skall verksamheten inom socialtjänsten bygga på respekt för människors självbestämmanderätt och integritet. Av 3 kap. 5 § socialtjänstlagen framgår det att socialnämndens insatser för den enskilde skall utformas och genomföras i samråd med honom eller henne. Mot bakgrund av de angivna bestämmelserna kan socialnämnden inte besluta om bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen (tidigare 6–6 h §§ socialtjänstlagen, 1980:620) mot den enskildes vilja.

Frågan om hur socialnämndens handläggning såvitt nu är i fråga förhåller sig till socialtjänstlagens bestämmelser är inte helt enkel, särskilt när det gäller hur principerna om frivillighet och självbestämmande i socialtjänstlagen skall förenas med rättspraxis enligt vilken nämnden har att utgå från att umgänge skall äga rum i den utsträckning och på det sätt som domstolen har beslutat. Socialstyrelsens redovisning i remissvaret och erfarenheterna från min egen granskningsverksamhet ger vid handen att framför allt två olika handlingsmönster kan urskiljas när det gäller socialnämndernas handläggning. Vissa socialnämnder tar upp frågan om kontaktperson på eget initiativ, dvs. utan ansökan, medan andra inleder en utredning först efter att någon av eller båda föräldrarna inkommer med en ansökan. I det sist nämnda fallet förekommer det, om en ansökan inte inkommer, att socialnämnden tar kontakt med föräldrarna och uppmanar dem att ge in en sådan.

Oavsett vilket alternativ socialnämnden väljer får handläggningen av frågan anses utgöra ett ärende som innefattar myndighetsutövning mot enskild. Denna slutsats löser emellertid inte andra frågor kring handläggningen, t.ex. när det gäller partsställningen i ärendet. Om socialnämnden handlägger ären-

det som ett biståndsärende utan ansökan, ligger det nära till hands att betrakta barnet som biståndstagare och part i ärendet. Därmed skulle vårdnadshavaren vara den som företräder barnet. Med hänsyn till att socialtjänstlagen bygger på frivillighet torde vårdnadshavaren ha möjlighet att avböja den ifrågavarande insatsen och (numera) överklaga ett biståndsbeslut om beslutet går barnet emot. Om ärendet handläggs som ett biståndsärende utan ansökan, men med vårdnadshavaren eller den umgängesberättigade föräldern angiven som biståndstagare, är det sannolikt den angivna biståndstagaren som har möjlighet att (numera) överklaga nämndens beslut om beslutet går honom eller henne emot.

För det fall socialnämnden kräver att en ansökan inlämnas uppkommer frågan om vad som sker om en ansökan inte inkommer. I sådant fall synes det inte vara möjligt att förordna en kontaktperson. I övrigt uppkommer i ”ansökningsfallen” huvudsakligen samma frågor som när socialnämnden inte kräver en ansökan. När det gäller partsfrågan är det i ”ansökningsfallen” naturligt att se sökanden som part, i varje fall om ansökan hanteras inom ramen för ett biståndsärende.

Jag har här något belyst vilka konsekvenser det kan få i formellt hänseende när socialnämnderna handlägger ärendena såsom biståndsärenden inom ramen för socialtjänstlagens regelsystem. Eftersom frågan om umgänge och/eller formen för dess utövande, i de fall som här är aktuella, har prövats av allmän domstol har det som regel förelegat en tvist mellan föräldrarna angående umgänget. Som jag redan har nämnt ligger det därför i sakens natur att socialnämnden i sådana fall måste kunna förordna en kontaktperson även mot någon av de berördas vilja. Om ärendet handläggs med stöd av socialtjänstlagens regelsystem för biståndsärenden, kan detta – som framgått – leda till att parten i biståndsärendet disponerar över frågan om kontaktperson. Enligt föräldralken skall emellertid frågan om umgänge bestämmas av allmän domstol för det fall föräldrarna inte kan komma överens i frågan. Om någon av föräldrarna i praktiken skulle ha möjlighet att avböja kontaktperson när ärendet behandlas av socialnämnden, skulle detta innebära en inskränkning av domstolarnas och socialnämndernas möjligheter att tillgodose barnets behov av en nära och god kontakt med båda sina föräldrar.

Jag övergår nu till att bedöma hur Socialnämnden i Simrishamns kommun har handlagt frågan om entledigande av den aktuella kontaktpersonen.

Den 20 maj 1998 beslutade Simrishamns tingsrätt, för tiden intill dess lagkraftätagande dom förelåg i målet eller annat beslutades, att modern ensam skulle ha vårdnaden om barnet och att T.F. skulle ha rätt till umgänge under närmare angivna tidsperioder. Tingsrätten beslutade även om kontaktperson enligt följande.

Tingsrätten förordnar av Socialnämnden i Simrishamns kommun utsedd och av parterna godkänd kontaktperson att vara närvarande vid hämtning och avlämnande av H. vid umgängestillfällena med T.F. Parterna har enats om att en förskollärare på Solrosens daghem i Simrishamn om möjligt kunde vara lämplig som kontaktperson.

Som framgår förutsatte tingsrätten i beslutet att båda föräldrarna skulle godkänna kontaktpersonen. Tingsrättens beslut skickades till Socialnämnden i

Simrishamns kommun som den 28 april 1998 öppnade ett ärende rörande kontaktperson vid umgänge. Samma dag som ärendet öppnades beslutade socialnämnden, genom avdelningschefen Inger Bosson, att enligt 6 g § socialtjänstlagen (1980:620) bevilja ”bistånd till kontaktperson att närvara vid hämtning och lämning av H. vid faderns umgängestillfällen”. Jag konstaterar att socialnämnden tydligen använt den lösning som innebär att ett biståndsärende öppnats och att ett biståndsbeslut fattats direkt i enlighet med vad domstolen har förordnat.

Om det uppkommer fråga om att entlediga en kontaktperson som har förordnats efter domstols dom eller beslut i en umgängesfråga, bör socialnämnden i enlighet med 11 kap. 1 § socialtjänstlagen inleda en utredning utan dröjsmål. För att få underlag till ett ställningstagande bör som regel båda föräldrarna höras över vad som framkommit under utredningen.

Enligt socialnämndens remissvar till JO entledigades A.B. från uppdraget som kontaktperson på grund av att hon, enligt socialnämndens uppfattning, utövade uppdraget på ett sätt som innehållsmässigt och tidsmässigt stred mot socialnämndens avtal. Socialnämnden har i sitt remissvar även hänvisat till att det av A.B:s redogörelse framgick att det hade uppstått en konflikt mellan henne och barnets mor, vilket – enligt nämnden – innebar att modern inte längre godkände kontaktpersonen. Socialnämnden synes mena att det även på grund härav saknades förutsättningar att ha kvar A.B. som kontaktperson, eftersom tingsrättens beslut innebar att båda parter skulle godkänna den som utsågs till kontaktperson.

Ett ärende om entledigande av kontaktpersonen avser myndighetsutövning mot den som är part i ärendet. Med anledning härav är – enligt 11 kap. 8 § första stycket socialtjänstlagen – bestämmelserna i 17 § förvaltningslagen (1986:223) tillämpliga och ärendet får som huvudregel inte avgöras utan att den som är part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den. I förevarande fall är det osäkert hur nämnden – ur sitt eget perspektiv – har sett på partsfrågan och vilket skäl som var avgörande för entledigandet av kontaktpersonen. Under alla förhållanden finner jag det anmärkningsvärt att kontaktpersonen entledigades utan att T.F. hördes i enlighet med vad jag har anfört ovan.

Jävsfrågan

I ärendet har T.F. väckt frågan om Inger Bosson på grund av jäv borde ha avstått från att fortsätta handläggningen när det uppkom fråga om att entlediga A.B. från uppdraget som kontaktperson.

Enligt 10 kap. 1 § socialtjänstlagen gäller för en socialnämnd vad som är föreskrivet om nämnder i kommunallagen (1991:900). Det är således bestämmelserna om jäv i 6 kap. 24–27 §§ kommunallagen som är tillämpliga vid handläggningen av ärenden enligt socialtjänstlagen. Av 6 kap. 25 § kommunallagen följer att det finns flera olika jävsgrunder, vilka brukar benämnas sakägar-, intresse- och släktskapsjäv samt ställföreträdar- och ombudsjäv. Dessutom finns det en generalklausul, vilken avser vissa situationer som inte

täcks av övriga jävsgrunder, s.k. delikatessjäv. Enligt denna bestämmelse, som är den som är av intresse i detta sammanhang, är bl.a. anställd hos kommunen jävig, om det i övrigt finns någon omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet. Av 6 kap. 24 § kommunallagen följer att en anställd som är jävig i ett ärende hos en nämnd inte får delta eller närvara vid handläggningen av ärendet. Denne får dock vidta åtgärder som inte någon annan kan vidta utan olägligt uppskov. Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom, skall självmant ge det till känna. Enligt 6 kap. 26 § kommunallagen bortses från jäv när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse.

Jävsreglerna skall tillämpas vid handläggning av ärenden hos nämnden. Med handläggning avses inte bara beslutsfattande utan även utredning, beredning och föredragning. De personer som åsyftas är de som tar sådan befattning med ett ärende att de kan tänkas inverka på ärendets utgång. Som exempel kan nämnas att den som haft att förbereda ärendet utan att delta i dess slutliga handläggning omfattas av jävsreglerna. Reglerna har till syfte att förhindra misstankar om bristande opartiskhet och ovidkommande hänsyn. Bestämmelserna träffar såväl grundade som objektivt ogrundade misstankar. Med andra ord kan jäv föreligga, även om vederbörande tjänsteman rent faktiskt inte har brustit i kraven på objektivitet och opartiskhet.

Det är inte möjligt att uttömmande ange alla de olika situationer i vilka det kan förekomma delikatessjäv. Som ett typiskt exempel kan nämnas att en tjänsteman är nära vän eller har en djup konflikt med en part i ett ärende. I sådant fall skall han givetvis inte handlägga ärendet. Andra fall där jäv kan föreligga är när en tjänsteman står i ett påtagligt beroendeförhållande till en part, t.ex. därför att parten är hans överordnade. Däremot torde den omständigheten att ett ärende rör en person som är underställd handläggaren inte nödvändigtvis utgöra skäl för att betrakta denne som jävig. Frågan om delikatessjäv kräver en samlad bedömning av omständigheterna i varje särskilt fall.

Nämnden har i sitt yttrande tillbakavisat att Inger Bosson och barnets mor stod varandra personligen nära. Jag har inte underlag för att ifrågasätta den uppgiften. Eftersom de arbetade vid samma avdelning inom en myndighet ligger det dock i sakens natur att de ändå hade viss kontakt med varandra. Såvitt framgår av utredningen förelåg däremot inte någon nära relation i arbetet mellan dem. Enbart det förhållandet att barnets mor arbetade vid den avdelning där Inger Bosson var avdelningschef behövde därför, enligt min mening, inte ha utgjort ett hinder för Inger Bosson att handlägga ärendet och fatta beslutet, under förutsättning att föräldrarna var överens om att kontaktpersonen skulle bytas ut. Enligt journalanteckningarna var det emellertid Inger Bossons medarbetare, barnets mor, som kontaktade Inger Bosson och påtalade att kontaktpersonen, enligt hennes mening, avvek från vad som var avtalat mellan socialnämnden och kontaktpersonen. Denna kontakt föranledde Inger Bosson att med kontaktpersonen ta upp frågan om uppdraget och, så småningom, entlediga kontaktpersonen. Detta skedde, som ovan framgått, utan att T.F:s uppfattning efterhörde. Oavsett den felaktiga handläggningen i denna del, fanns det en tydlig risk för att det skulle kunna uppkomma misstankar om att Inger Bosson inte var opartisk när hon handlade ärendet. Enligt

min mening borde hon därför ha avstått från att handlägga frågan om entledigande.

Övriga frågor

Socialnämnden har i sitt remissvar redogjort för ärendets gång i tiden efter länsstyrelsens beslut. Nämnden har bl.a. anfört att det förelåg särskilda svårigheter att finna en lämplig kontaktperson med hänsyn till uppdragets art och omfattning och mot bakgrund av att barnets mor var anställd vid socialförvaltningen i Simrishamn kommun och T.F. var anställd vid socialförvaltningen i Ystads kommun. Jag finner inte anledning att ifrågasätta vad nämnden har anfört utan kan endast konstatera att det är otillfredsställande att det inte var möjligt att finna någon ny kontaktperson sedan A.B. hade entledigats från sitt uppdrag. Vad som har framkommit i den delen föranleder emellertid inte någon kritik från min sida.

Vad T.F. har anfört i övrigt föranleder inte något uttalande.

Avslutning

Som framgår av det anförda anser jag – i likhet med Länsstyrelsen i Skåne län – dels att kontaktpersonen inte borde ha entledigats från sitt uppdrag utan att T.F:s uppfattning i saken efterhörde, dels att Inger Bosson på grund av delikatessjäv borde ha avstått från att handlägga frågan om entledigande. I övrigt har jag inte funnit skäl att uttala någon kritik mot Socialnämnden i Simrishamn kommun eller någon av nämndens tjänstemän.

Jag har i detta ärende dock funnit anledning att peka på vissa oklarheter när det gäller formerna för socialnämndernas handläggning i de fall domstol har förordnat om umgänge under medverkan av en kontaktperson som skall utses av socialnämnden. Som framgår av det anförda kan avsaknaden av formella regler innebära svårigheter i en rad hänseenden beroende av hur socialnämnden behandlar saken. De oklarheter som för närvarande föreligger kan ytterst få olyckliga konsekvenser för domstolarnas och socialnämndernas möjligheter att tillgodose barnets behov av en nära och god kontakt med båda sina föräldrar. Det är givetvis också en viktig rättssäkerhetsfråga för såväl barnet som föräldrarna att det finns bestämmelser i formellt hänseende som bidrar till enhetlig rättstillämpning och handläggning.

Jag har inhämtat att Justitiedepartementet avser att tillsätta en utredning som skall se över vissa vårdnadsfrågor (se regeringens skrivelse 1999/2000:137 s. 79 f.). Departementet har upplyst att arbetet är inriktat på att direktiv till en sådan utredning skall kunna beslutas före sommaren 2002. Jag finner det lämpligt att översända en kopia av detta beslut till Justitiedepartementet.

Fråga om en socialnämnds möjlighet att bistå en dansk social myndighet med uppgifter rörande ett barn som var tvångsomhändertaget i Danmark men som vistades i Sverige

(Dnr 3801-2000)

I en anmälan till JO framförde M.B.N. klagomål mot socialförvaltningen i Åstorps kommun. Klagomålen avsåg sammanfattningsvis att förvaltningen, efter kontakt från polisen och på uppdrag av Rødovre kommune i Danmark, vidtog åtgärder för att utreda hennes dotters (L.) förhållanden, utan behörighet och utan att det fanns skäl till det. M.B.N. framförde även klagomål mot bl.a. kränkande behandling, uteblivna svar på skriftliga frågor, bristande dokumentation och vägran att låta henne få ta del av personakten och handlingarna i den.

Inledningsvis inhämtades per telefon upplysningar från 1:e socialsekreteraren Gunborg Roos vid socialförvaltningen i Åstorps kommun.

Därefter anmodades Socialnämnden i Åstorps kommun att inkomma med utredning och yttrande över vad som framfördes i anmälan.

Under remisstiden inkom en kompletterande skrivelse från M.B.N. Skrivelsen översändes till nämnden för att beaktas vid besvarandet av remissen.

Socialnämndens arbetsutskott antog en tjänstemannaskrivelse, upprättad av 1:e socialsekreteraren Gunborg Roos, som sitt eget remissvar. I skrivelsen anfördes följande (hänvisningar till bilagor har här utelämnats).

Sammanfattning av mina kontakter med M.B.N. och Rødovre kommune:

I början av sept 00 ringde polisen Ängelholm till socialkontoret i Åstorp och bad om assistans vid hämtning av en 11-årig flicka, omhändertagen av danska myndigheter. Dansk polis hade hänvänt sig till svensk polis. Polisen föreslog hämtning på dagtid.

Jag tog reda på att flickan fanns i kommunen och hade börjat skolan i Nyvång. Jag ringde tillbaka till polisen och framförde min åsikt, att det var olämpligt, ur barnets synpunkt, att främmande personer skulle verkställa hämtning. Jag rådde polisen att kontakta ansvarig kommun i Danmark.

000915 får vi begäran från Rødovre kommune att undersöka förhållandena kring den omhändertagna flickan L:s skolgång, för att Rødovre därefter skulle ta ställning om L. skulle hämtas eller om beslutet om omhändertagande skulle hävas.

Jag tillskriver modern M.B.N. om Rødovre kommunes begäran och erbjuder henne tid för besök på socialkontoret. 000925 träffar jag och kollegan Eva Calvert modern, som uppger att dottern L. mår bra och trivs i skolan i Nyvång. Modern medger på min förfrågan ett hembesök. 001003 träffar vi L. och modern i hemmet. L. berättar lite om skolan. Modern uttrycker sin ilska över danska myndigheters agerande och hävdar att de handlar juridiskt felaktigt.

Efter telefonsamtal med skolans rektor meddelar jag per telefon Rødovre kommune att L. har en fungerande skolgång.

Vi bedömer att det ej finns anledning från Åstorps socialtjänst sida att öppna någon utredning angående L:s förhållanden.

Rødovre kommune önskar dock ett möte med skolpersonal och jag sammankallar rektorn för Nyvångsskola, moderns juridiska ombud (M.B.N. hade

avsagt sig närvaro) och representanter från Rödovre kommune 001024. Tyvärr ger Rödovre kommune återbud med kort varsel.

001107 kommer mötet till stånd på socialkontoret i Åstorp. Handläggarna från Rödovre kommune får information av rektorn om L:s skolsituation. Handläggarna ber mig att brevlades sammanfatta min kontakt med dem och deras ärende.

010105 erhåller vi för kännedom från Rödovre kommune kopia av brev till modern M.B.N., om att de beslutat häva omhändertagandet av dottern L.

Svar på frågor i JO-anmälningen:

Samtliga frågor som M.B.N. enligt JO-anmälan ställt till mig, har hon fått svar på muntligen.

Då vi ej har något ärende har vi ej heller något aktmaterial att ha insyn i. Vi har sparat kopior på brevväxling samt kopia från Rödovre kommunes omhändertagandebeslut från 000731. Allt detta kommer att malas efter JO:s granskning.

Vi har utgått från att företrädarna för Rödovre kommune handlar enligt danska lagstiftningen. Vi har på den danska kommunens begäran, varit dem behjälplig i kontakten med L:s skola och hem.

Vi har bedömt att det ej finns skäl att öppna ärende i Åstorps kommun.

Jag har sammanlagt träffat M.B.N. 1 ½ timme vid två tillfällen, samt skrivit brev (som hon lämnat Er kopior på). Jag har erhållit ett flertal långa, indignerade och för mig kränkande brev, delvis obegripliga undertecknade av M.B.N.

Anklagelserna om rasism och danskhat smärtar mig och är helt grundlösa.

Socialchef Birgitta Roupe har även fått kopior av ovannämnda brev. Socialchefen har svarat M.B.N.

M.B.N. yttrade sig över remissvaret. I samband därmed utvidgade hon klagomålen mot socialförvaltningen i Åstorps kommun. Såsom det får förstås framförde hon även synpunkter på polisen (Polismyndigheten i Skåne län, närpolisområde Ängelholm) angående handläggningen av en fråga om "aktinsyn".

I ett beslut den 25 mars 2002 anförde *JO André* följande.

Den 1 januari 2002 trädde en ny socialtjänstlag i kraft (2001:453). I förevarande ärende behandlas händelser och omständigheter som ägde rum under den tid socialtjänstlagen (1980:620) var gällande. Jag har emellertid valt att i beslutet hänvisa till den nya socialtjänstlagen, som – i de avseenden som här behandlas – inte har inneburit någon förändring i sakligt hänseende.

Socialförvaltningens agerande när polisen bad om assistans

De nordiska länderna har sedan den 1 januari 1971 i huvudsak överensstämmande lagstiftning såvitt avser utlämning för verkställighet av beslut om vård eller behandling från ett nordiskt land till ett annat. I lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling anges i vilka fall utlämnande från Sverige får ske till annat nordiskt land av den som enligt beslut av myndighet i det landet skall vara omhändertagen för vård eller behandling. Till utlämningslagen ansluter kungörelsen (1970:710) om utlämning till eller från Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling. Enligt lagstiftningen gäller följande.

En framställning om utlämnande skall göras av polismyndigheten i det land där beslutet om vård eller behandling har fattats. När det gäller en person som vistas i Sverige skall en sådan framställning göras hos polismyndigheten i den ort där den som begärs utlämnad uppehåller sig, eller, om uppehållsorten är okänd, till Rikspolisstyrelsen. Om polismyndigheten finner att villkoren för utlämning är uppfyllda och att utlämning inte bör vägras av något annat skäl, får polismyndigheten meddela beslut om utlämning. För det fall polismyndigheten inte förordnar om utlämning, skall handlingarna skyndsamt sändas till vederbörande länsrätt som beslutar i ärendet. Verkställighet av beslut om utlämning ankommer på polismyndigheten i den ort där den som beslutet rör uppehåller sig.

Lagstiftningen utgår från att man i de nordiska länderna respekterar varandras världagar på berörda områden. Utlämningsförfarandet har därför närmast utformats som en slags handräckning, varvid den beslutande myndigheten i huvudsak skall begränsa sin prövning till att konstatera att vissa formella förutsättningar är för handen. Någon överprövning av om det andra landets beslut om omhändertagande är sakligt motiverat bör därför i princip inte komma i fråga. Det finns dock ett begränsat utrymme för att beakta omständigheter som talar för att det utländska beslutet ändå inte bör leda till utlämning. I förarbetena till lagstiftningen (prop. 1970:30 s. 36) förutsätts att polismyndigheten vid en begäran om utlämning samråder med de svenska myndigheter som har ansvaret för motsvarande beslut här i landet, främst när det gäller utlämning av någon som har ett framträdande vårdbehov.

Av utredningen framgår att polismyndigheten kontaktade socialförvaltningen i Åstorps kommun och bad om assistans vid hämtning av en 11-årig flicka (L.) som var omhändertagen av danska myndigheter. L. var vid den tidpunkten, genom beslut av Rødovre kommune den 31 juli 2000, placerad på Børnepensionen Ågården utan samtycke. Socialförvaltningen gjorde den bedömningen att det var bättre för L. om för barnet kända personer medverkade vid verkställigheten. Socialförvaltningens bedömning och agerande under detta skede föranleder inte någon kritik från min sida.

Socialförvaltningens fortsatta agerande i saken

Den 15 september 2000 erhöll socialförvaltningen i Åstorps kommun en begäran från Rødovre kommune om att ”iværksætte en undersøgelse av forholdene omkring L., således at vi på det mere konkrete og kvalificeret grundlag kan tage stilling til om L. skal bringes tilbage til Ågården”.

Enligt remissvaret vidtog socialförvaltningen därefter följande åtgärder. 1:e socialsekreteraren Gunborg Roos tillskrev M.B.N. om Rødovre kommunes begäran och erbjöd henne en tid på socialkontoret. Den 25 september 2000 träffade Gunborg Roos och en annan tjänsteman M.B.N. som, enligt remissvaret, uppgav att L. mådde bra och trivdes i skolan. Efter M.B.N:s medgivande träffade tjänstemännen L. och M.B.N. vid ett hembesök. 1:e socialsekreteraren Gunborg Roos inhämtade per telefon upplysningar från den skola där L. fullgjorde sin skolgång. Vidare avhölls ett möte på socialkontoret

med skolans rektor, representanter från Rødovre kommune och ett ombud för M.B.N.

Socialnämnden har ett särskilt ansvar för barn och ungdom. Detta kommer till uttryck bl.a. i 5 kap. 1 § socialtjänstlagen där det stadgas att socialnämnden skall verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden. Vidare har socialnämnden, enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen, skyldighet att utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Enligt 11 kap. 2 § första stycket socialtjänstlagen får socialnämnden, när det gäller en utredning om socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd eller stöd, för bedömningen av behovet av insatser, konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs. En sådan s.k. barnavårdsutredning kan bedrivas utan samtycke från vårdnadshavaren men skall så långt det är möjligt ske i samråd med denne.

Av handlingarna hos JO framgår det att L. folkbokfördes i Åstorps kommun den 7 augusti 2000. Hon var alltså folkbokförd i kommunen när Rødovre kommune kontaktade socialförvaltningen. På grund av de uppgifter som socialförvaltningen erhöll från Rødovre kommune uppkom frågor rörande behovet av insatser från socialnämndens sida beträffande L. Nämnden var därför skyldig att inleda en utredning enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen. Genom de olika åtgärder som socialförvaltningen vidtog får anses att en sådan utredning rent faktiskt inleddes. Inom ramen för den utredningen hade socialförvaltningen möjlighet att vidta erforderliga utredningsåtgärder utan M.B.N:s tillåtelse. Det råder viss oklarhet om hur socialförvaltningen vid den aktuella tiden och socialnämnden i efterhand har bedömt på vilken grund de olika åtgärder vidtog. Jag nöjer mig i detta sammanhang med att framhålla att nämnden borde ha fattat ett formellt beslut om att inleda en utredning enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen och att åtgärderna borde ha vidtagits inom ramen för en sådan utredning. Vad som har framkommit under handläggningen borde i följd härav även ha dokumenterats (se 11 kap. 5 § socialtjänstlagen). För bristerna i dessa hänseenden kan nämnden inte undgå kritik.

Socialförvaltningens redovisning till Rødovre kommune

I en skrivelse till Rødovre kommune den 5 december 2000 lämnade 1:e socialsekreteraren Gunborg Roos, efter begäran, en skriftlig sammanfattning av hennes kontakter i saken. Som jag uppfattar det har sammanfattningen lämnats efter att socialförvaltningen kom fram till att det inte var aktuellt att påbörja en utredning enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen. Åtgärden kan därför inte anses ha skett inom ramen för den barnavårdsutredning som jag ovan har funnit rent faktiskt vidtog.

Enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100) gäller inom socialtjänsten som huvudregel sekretess för uppgift om enskilda förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Av 1 kap. 3 § tredje stycket sekretesslagen följer att sekretessen även gäller i förhållande till utländska myndigheter.

I förevarande fall var det klarlagt för socialförvaltningen i Åstorps kommun att M.B.N. inte ville att något samarbete skulle ske med de sociala myndigheterna i Danmark. Det förelåg alltså sekretess enligt huvudregeln i 7 kap. 4 § sekretesslagen gentemot de sociala myndigheterna i Rødovre kommune. En sekretessbelagd uppgift får emellertid, enligt 1 kap. 3 § tredje stycket sekretesslagen, lämnas till en utländsk myndighet om uppgiften i motsvarande fall får lämnas till en svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart, att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten.

Enligt 14 kap. 2 § sista stycket sekretesslagen hindrar inte sekretess enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen att uppgift som enskild, som inte fyllt 18 år, eller närstående till denne lämnas från myndighet inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten till annan sådan myndighet, om det behövs för att den enskilde skall få nödvändig vård, behandling eller annat stöd. Denna bestämmelse ger möjlighet för bl.a. två socialnämnder i olika kommuner att samarbeta och lämna uppgifter till varandra i fall där det annars skulle föreligga sekretess mellan dem. Med hänsyn till socialnämndens särskilda ansvar för barn och unga, finner jag att den aktuella bestämmelsen kan tillämpas för att möjliggöra ett samarbete mellan en svensk socialnämnd och de sociala myndigheterna i en dansk kommun i sådana frågor som anges i lagrummet. I förevarande fall pågick det en utredning i Rødovre kommune rörande frågan om tidigare beslutad tvångsvård skulle fortsätta eller upphöra. Enligt min bedömning hade Gunborg Roos – i enlighet med 1 kap. 3 § tredje stycket och 14 kap. 2 § sista stycket sekretesslagen – möjlighet att redovisa de i sammanfattningen angivna uppgifterna till de sociala myndigheterna i Rødovre kommune för att användas i den danska utredningen inför beslut i frågan om omhändertagandet skulle bestå eller upphöra. Vad som har förekommit i denna del föranleder därför inte någon kritik från min sida.

Insyn i personakten

Av utredningen framgår följande. I en skrivelse till chefen för individ- och familjeomsorgen Birgitta Roupe, daterad den 15 oktober 2000, begärde M.B.N. att få "aktinsyn". Begäran om "aktinsyn" upprepades i en skrivelse till Birgitta Roupe, daterad den 25 oktober 2000. Såsom jag förstår remissvaret har 1:e socialsekreteraren Gunborg Roos svarat på bl.a. denna begäran muntligen. I remissvaret har anförts att socialnämnden inte hade något ärende och att det därför inte fanns något aktmaterial att ha insyn i.

Som jag har anförut i ett tidigare avsnitt borde socialförvaltningens åtgärder ha vidtagits inom ramen för en utredning enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen. I följd härav borde handläggningen ha dokumenterats. Mot bakgrund av att socialförvaltningen synes ha vidtagit åtgärderna utan att inleda en utredning, saknas det anledning för mig att ifrågasätta förvaltningens besked om att det inte fanns något ärende eller någon akt hos nämnden. Enligt min mening borde emellertid socialförvaltningen ha behandlat begäran om "aktinsyn" i enlighet med bestämmelserna om allmänna handlingar i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. När det gäller tillämpningen av bestämmelserna är utlämning,

enligt 14 kap. 5 § andra stycket tryckfrihetsförordningen, likställd med svensk medborgare.

Enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen skall en allmän handling som får lämnas ut, på begäran ”genast eller så snart det är möjligt” på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av den. Av 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen framgår vidare att den som önskar ta del av en allmän handling även har rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen. En sådan begäran skall behandlas skyndsamt. Om en framställning om att få ta del av en handling inte kan tillmötesgå fullt ut skall den som begär handlingen underrättas om detta. Han skall också enligt 15 kap. 6 § sekretesslagen underrättas om att han kan begära att frågan hänskjuts till myndigheten och att ett beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas. I sammanhanget kan nämnas att en myndighet inte kan vägra tillmötesgå en begäran om att få ta del av allmän handling på grund av att sökanden själv har gett in handlingen eller att sökanden sedan tidigare har en kopia av handlingen. Däremot föreligger det givetvis inte något hinder mot att myndigheten kontaktar sökanden för att efterhöra om begäran kvarstår trots att den avser sådana handlingar.

För att en handling skall vara allmän erfordras att den förvaras hos en myndighet och att den är att anse som inkommen till myndigheten eller upprättad hos myndigheten. Enligt huvudregeln i 2 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen anses en handling vara inkommen då den har anlät till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. Regler om när en handling anses upprättad finns i 2 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen. En handling anses upprättad hos en myndighet när den har expedierats, dvs. sänts i väg till någon utanför myndigheten. Hos en myndighet finns det emellertid många handlingar som aldrig expedieras. Sådana handlingar anses upprättade när det ärende de hör till har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende, när handlingen har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts. Från denna huvudregel finns det flera undantag som jag inte finner skäl att gå närmare in på här.

Av utredningen framgår det att vissa av de handlingar som fanns hos socialnämnden rörande saken var av den karaktären att de utgjorde allmänna handlingar. Som jag redan har nämnt borde socialnämnden ha prövat M.B.N:s begäran i enlighet med det regelsystem som jag har redogjort för.

Övriga frågor

Vad M.B.N. har anfört i övrigt föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Fråga om det förelegat skäl för en länsstyrelse att kritisera en socialnämnd för att nämnden bl.a. inte verkat för att i ett visst fall få till stånd s.k. samarbetsamtal

(Dnr 3050-2000)

Ängelholms tingsrätt meddelade den 8 oktober 1999 en dom i vilken förordnades att modern B.C.W. skulle ha vårdnaden om parternas barn A., född 1993, och C., född 1995, samt att fadern M.W. skulle ha sedvanligt umgänge med barnen. Hämtning och lämning vid umgängestillfällena skulle ske på neutral plats eller i närvaro av kontaktperson utsedd av socialförvaltningen i Båstads kommun. Domen överklagades och huvudförhandling i hovrätten ägde rum den 29 augusti 2000.

I ett beslut den 19 juli 2000 riktade Länsstyrelsen i Skåne län, Sociala funktionen, kritik mot Socialnämnden i Båstads kommun för att nämnden inte verkat för att erbjuda eller få till stånd samarbetsamtal mellan de f.d. makarna. Länsstyrelsen anmodade socialnämnden att senast den 8 september 2000 rapportera till länsstyrelsen vilka åtgärder som vidtagits i anledning av beslutet.

B.C.W. kallades till samarbetsamtal den 25 augusti 2000. B.C.W. hörsammade inte socialförvaltningens kallelse.

Den 31 augusti 2000 meddelade Ängelholms tingsrätt en dom enligt vilken M.W. dömdes till två månaders fängelse, bl.a. för olaga hot gentemot B.C.W.

H.R. begärde i en anmälan till JO att JO skulle granska länsstyrelsens beslut. Han anförde att länsstyrelsen, som i beslutet utpekade socialförvaltningens handläggning som felaktig, saknat all förståelse för den utsatta situation B.C.W. befunnit sig i och därtill uppmanat socialförvaltningen – som dittills accepterat och respekterat hennes inställning och bevekelsegrunderna för den – att i andra och framtida ärenden agera annorlunda än vad man gjort i förevarande fall.

Anmälan remitterades till Länsstyrelsen i Skåne län för yttrande. Länsstyrelsen överlämnade som sitt remissvar ett av länsöverdirektören Lise-Lotte Reiter och förste länsassessor Hans Bergström upprättat yttrande jämte bilagor. I remissvaret anfördes följande.

Socialkonsulenten Kerstin Jonsson har upprättat en promemoria över ärendets handläggning. Promemorian jämte bilagor bifogas.

Enligt 12 a § första stycket 1. socialtjänstlagen (1980:620) skall kommunen sörja för att föräldrar kan erbjudas samtal under sakkunnig ledning i syfte att nå enighet i frågor rörande vårdnad, boende och umgänge (samarbetsamtal). Detta innebär enligt Länsstyrelsens bedömning en långtgående skyldighet för kommunen att se till att ett sådant samtal kommer till stånd oavsett om båda eller endast den ene av föräldrarna önskar det. Det är inte ovanligt att endast den ena föräldern framställer önskemål om ett samarbetsamtal medan den andre av olika skäl är ovillig att medverka. Givetvis uppstår i sådana fall gränsdragningar där det för kommunen kan vara svårt att anse det meningsfullt att bistå med hjälp i detta avseende.

I prop. 1997/98:7 sid. 39 ff behandlas domstols initiativ att förordna om samarbetsamtal. Bl a sägs där att domstol inte bör förordna om samarbetsamtal när det förekommer anklagelser om sexuella övergrepp, misshandel m.m. om inte särskilda skäl föreligger. Med en hänvisning till tidigare utta-

lande i prop. 1990/91:8 s. 30 framhålls att utgångspunkten bör vara att ett förordnande om samarbetsamtal bör meddelas så snart det kan antas tjäna något syfte. Därefter anføres att det dock i vissa fall kan vara olämpligt att förordna om samarbetsamtal. Som exempel anges sådana fall där en av föräldrarna misshandlat eller gjort sig skyldig till andra övergrepp mot den andre föräldern.

Vad som nyss återgivits är knutet till domstols verksamhet. Motsvarande resonemang bör vara vägledande även för frågor om samarbetsamtal som väcks i annan ordning.

Länsstyrelsens kritik mot nämnden har tillkommit sedan det klarlagts att inte några försök att tillgodose socialtjänstlagens bestämmelser om samarbetsamtal har gjorts. Detta särskilt som det i ett tidigt skede från nämnden hade framförts att så skulle ske.

Mot bakgrund av de ansträngda relationerna mellan föräldrarna i det nu aktuella ärendet, där hot och våld förekommit, kan det råda delade meningar om det funnits anledning att kritisera nämnden för att den inte vidtagit några åtgärder för att få till stånd ett samarbetsamtal mellan föräldrarna, eftersom det dessutom med stor sannolikhet kunnat förutsägas att modern inte skulle ställa upp på det. Å andra sidan har fadern under lång tid begärt att få ett samtal till stånd. Nämndens åtgärd att kalla till ett samtal, även om ett sådant sedan inte kom till stånd, har trots allt kunnat ses som ett tillmötesgående av faderns många enträgna vädjanden om ett samarbetsamtal.

I det beslut som Länsstyrelsen meddelade nämnden den 19 juli 2000 har det på sid. 2 angivits att kommunen har skyldighet att sörja för att samarbetsamtal kommer till stånd om båda föräldrarna begär det och att det också föreligger sådan skyldighet om endast en av föräldrarna begär det. Formuleringen är inte helt riktig. Som tidigare nämnts måste avvägningar göras i det enskilda fallet huruvida det är meningsfullt eller lämpligt att erbjuda samarbetsamtal.

Socialkonsumenten Kerstin Jonsson anförde i sin promemoria följande. (*Bilagorna här utelämnade; JO:s anm.*)

Första gången M.W. tog kontakt med Länsstyrelsen var i april månad 1999 då han ringde sociala funktionens jour. Han berättade att han sedan sommaren 1998 försökt förmå Båstad kommun att erbjuda honom och hans fd hustru samarbetsamtal. Länsstyrelsen tog samma dag kontakt med ansvarig handläggare och dennes arbetsledare som lovade att samarbetsamtal skulle erbjudas föräldrarna. Någon vecka senare inkommer M.W. med en skrivelse till Länsstyrelsen som utmynnar i beslut med diariern 509-11790-99 (se bilaga).

Därefter inkommer M.W. med ytterligare tre anmälningar mot socialnämnden i Båstad. I två av dessa finner Länsstyrelsen inte skäl att vidta ytterligare åtgärder utan avslutar ärendena, beslut med diariern 502-26143-99 och 502-5283-00 (se bilagor). Den tredje anmälan med diariern 502-7952-00 leder till att Länsstyrelsen beslutar att granska ärendet enligt 68 § socialtjänstlagen med anledning av att M.W. och hans fd hustru fortfarande inte erbjudits tid för samarbetsamtal. Socialnämnden skriver i sitt yttrande att de ej har för avsikt att vidta några åtgärder med anledning av M.W:s anmälan utan hänvisar i första hand till verkställd vårdnads- och umgängesutredning från 99 07 05. Nämnden ifrågasätter i sitt yttrande om de ska verka för att samarbetsamtal kommer till stånd i ett ärende där våld, hot och kränkningar förekommer. I beslut den 19 juli 2000 riktar Länsstyrelsen kritik mot nämnden för att de inte verkat för att erbjuda eller få till stånd samarbetsamtal samt anmodar nämnden att inkomma med rapport över vilka åtgärder som vidtagits med anledning av beslutet. M.W. erbjöds tid för samarbetsamtal den 25 augusti 2000.

Länsstyrelsen har gjort bedömningen att eftersom föräldrarna har uppenbara svårigheter med att hantera sina konflikter och samarbeta i frågor som rör deras barn skulle samarbetsamtal kunna möjliggöra en dialog mellan

föräldrarna. Därför finner Länsstyrelsen det anmärkningsvärt att nämnden inte gjort några försök de senaste två åren för att tillmötesgå M.W:s begäran.

H.R. kommenterade remissvaret. Han anförde bl.a. att länsstyrelsen vid tidpunkten för sitt beslut kände till att tingsrätten som handlagt målet om vårdnad inte tagit initiativ till samarbetsamtal, liksom att M.W. stod under åtal för brott mot B.C.W. Han upplyste vidare att M.W. under hösten år 2000 på nytt åtalats för bl.a. olaga hot mot B.C.W.

I ett beslut den 15 april 2002 anförde *JO André* följande.

Kommunen skall sörja för att föräldrar kan erbjudas samtal under sakkunnig ledning i syfte att nå enighet i frågor som gäller vårdnad, boende och umgänge (samarbetsamtal), numera 5 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453). På samma sätt som gäller för verksamhet i övrigt enligt socialtjänstlagen skall frågan om samarbetsamtal hanteras på ett sätt som bygger på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet.

Frågor om vårdnad, boende och umgänge kan ytterst avgöras av domstol. I sådana mål får domstolen uppdra åt socialnämnden eller något annat organ att i barnets intresse anordna samarbetsamtal i syfte att nå enighet mellan föräldrarna (6 kap. 18 § andra stycket föräldrabalken). Inte heller i detta fall föreligger tvång för en förälder att delta i samtalen. Detta förhållande innebär emellertid inte att domstolens möjlighet att ta initiativ till samarbetsamtal förutsätter samtycke från föräldrarnas sida. Även om det i det nu aktuella fallet inte är fråga om domstols förordnande om samarbetsamtal, finns det anledning att längre fram i mitt beslut något beröra de omständigheter som en domstol har att beakta vid bedömningen av om ett förordnande skall meddelas eller ej. Motsvarande omständigheter kan nämligen ligga till grund för en socialförvaltnings bedömning när en begäran om samarbetsamtal inkommit från endast en av föräldrarna.

I förevarande fall aktualiserades frågan om samarbetsamtal genom att M.W. vid olika tillfällen begärde att kommunen skulle ordna sådana samtal mellan honom och B.C.W. Om bara en av föräldrarna vänder sig till kommunen med en begäran om samarbetsamtal framstår det som naturligt att socialförvaltningen kontaktar den andre föräldern och efterhör dennes inställning. Om den föräldern motsätter sig att delta i samtal kan förvaltningen, oavsett om den anser att föräldern anfört några godtagbara skäl eller ej mot deltagande, inte anordna något samtal. Det faktum att allt deltagande i samarbetsamtal bygger på frivillighet från föräldrarnas sida behöver dock inte hindra förvaltningen från att aktivt verka för att ett samtal ändå kommer till stånd (jfr prop. 1990/91:8 s. 70). Därvid ankommer det självfallet på förvaltningens tjänstemän att inte uppträda på ett sätt som gör att en förälder kan uppleva det som någon form av tvång att delta i samtalen. Vid bedömningen av lämpligheten i att försöka övertyga en förälder om att samarbetsamtal kan vara en framkomlig väg måste, utöver hänsynen till vad som är bäst för barnet, även beaktas de skäl föräldern har för att inte vilja delta i samtal, och givetvis måste det finnas en lyhördhet för omständigheterna i det enskilda fallet. Förhållandet mellan föräldrarna kan ibland vara av en art som gör att

förvaltningen inte bör agera för att samtal skall komma till stånd. Det är vid dessa, inte sällan grannliga, överväganden som förvaltningen kan få vägledning av de uttalanden som i lagstiftnings-sammanhang har gjorts vad gäller de bedömningar domstol har att göra inför ett eventuellt förordnande om samarbetsamtal.

Utgångspunkten för domstolens ställningstagande har ansetts vara att ett förordnade om samarbetsamtal bör meddelas så snart det kan antas tjäna något syfte. Ytterst måste det bli beroende av omständigheterna i det enskilda fallet huruvida domstolen skall ta initiativ till samarbetsamtal. Som godtagbara skäl till att en förälder inte vill delta i samarbetsamtal har departementschefen som exempel angett erfarenheter från tidigare familjerådgivning eller misshandel eller annat oacceptabelt beteende från den andra makens sida (se prop. 1990/91:8 s. 30).

I ett senare lagstiftningsärende har uppmärksammats de risker som i vissa fall kan vara förenade med samtalen (prop. 1997/98:7 s. 40 f., 1997/98:LU12 s. 21). Detta ledde emellertid inte till någon inskränkning i domstolarnas befogenheter att förordna om samarbetsamtal. Dock inskräptes vikten av att domstolarna och socialtjänsten är medvetna om och observanta på denna problematik.

Länsstyrelsen fann i sitt beslut ”det anmärkningsvärt att nämnden inte gjort några försök de senaste två åren för att tillmötesgå M.W:s begäran om samarbetsamtal och få till stånd sådana samtal”. Länsstyrelsen fann uppenbarligen att nämnden under en längre tid inte gjort vad som ankom på den att göra. I ärendet förelåg emellertid av allt att döma en situation där det sedan länge var känt för socialnämnden att B.C.W. inte ville delta i samarbetsamtal, samt att den orsak hon angav för detta var M.W:s agerande gentemot henne. Socialnämndens skyldighet att erbjuda samtal torde under sådana förhållanden vara uppfylld så snart nämnden kontaktat B.C.W i anledning av M.W:s önskemål. Såvitt framkommit har sådana kontakter också förekommit men B.C.W. har förklarat att hon inte var beredd att medverka i några samtal. Huruvida nämnden borde ha verkat för att samarbetsamtal ändå skulle komma till stånd är som ovan sagts en bedömningsfråga. Enligt min uppfattning har inte framkommit något som talar för att nämndens bedömning skulle vara felaktig.

Vid tidpunkten för länsstyrelsens beslut var M.W. åtalad för brott mot bl.a. B.C.W. Kort tid därefter skulle vårdnadsfrågan prövas av hovrätten. Enligt min mening manar sådana omständigheter till viss återhållsamhet från inblandade myndigheters sida. I en situation som denna kan en förälder som fruktar för sin säkerhet känna sig tvingad att delta i samtal av rädsla för att hon annars skall anses inte utgå från sitt barns bästa (jfr prop. 1997/98:7 s. 41). Det är visserligen inte klarlagt om länsstyrelsen kände till de nära förestående rättegångarna. Däremot var det, enligt vad som framgår av remissvaret, känt för länsstyrelsen att det förekom våld, hot och kränkningar mellan parterna. Därtill framgår av länsstyrelsens beslut att styrelsen under tillsynsärendet tagit kontakt med B.C.W. och att hon då klargjorde att hon skulle komma att bli kränkt av M.W. om hon gick med på samarbetsamtal. Mot den bakgrunden – och alldeles oavsett vilka bedömningar länsstyrelsen gjort vad gällde förfluten tid – är det något förvånande att länsstyrelsen anmodade nämnden

att senast visst datum återrapportera vilka åtgärder som nämnden vidtagit med anledning av beslutet. Det måste ha stått klart för länsstyrelsen att detta skulle tolkas på det sätt som nämnden också gjorde, dvs. som en uppmaning att utan dröjsmål kalla till samarbetsamtal. Jag kan bara notera att denna uppmaning, med hänsyn bl.a. till de stundande rättegångarna, kom vid en tidpunkt som rent faktiskt framstår som särskilt olämplig.

Sammanfattningsvis har jag i det nu aktuella fallet en annan uppfattning än länsstyrelsen vilket innebär att jag för egen del inte anser att det var befogat att kritisera socialförvaltningens handläggning; länsstyrelsens ställningstagande tycks för övrigt i viss mån ifrågasättas i länsstyrelsens eget yttrande till JO. Eftersom ärendet ytterst rör en bedömningsfråga vill jag däremot inte gå så långt att jag riktar någon egentlig kritik mot länsstyrelsen för innehållet i tillsynsbeslutet utan jag nöjer mig med att konstatera att jag i sakfrågan har en annan ståndpunkt än länsstyrelsen.

Fråga om två avtal angående umgänge med barn var utformade så att socialnämnden bort godkänna dem

(Dnr 4089-2001)

Vid en inspektion av Vård- och omsorgsnämnden i Sala kommun den 13–15 november 2001 granskades bl.a. ärenden vid familjerättsenheten.

Med anledning av vad som då kom fram uttalade *JO André* i ett protokoll den 22 januari 2002 bl.a. följande.

Föräldrar kan träffa avtal rörande vårdnaden om barnet, barnets boende och en förälders umgänge med barnet. Frågan om godkännande av sådana avtal prövas av socialnämnden i den kommun där barnet är folkbokfört (se 6 kap. 17 a § FB).

Vid granskningen uppmärksammades ett avtal där faderns umgänge med sonen var bestämt till varannan helg från fredag kl. 18.00 till söndag kl. 15.00. I ett annat avtal angavs att barnet skall åka till sin far på höstlovet och en vecka i samband med julen 2001.

Verkställighet av vad allmän domstol har bestämt i dom eller beslut om bl.a. vårdnad, boende eller umgänge söks enligt 21 kap. 1 § FB hos länsrätten. Av tredje stycket samma paragraf framgår att verkställighet av avtal enligt 6 kap. 6 §, 14 a § och 15 a § söks hos länsrätten. Det som föreskrivs om verkställighet av dom eller beslut som vunnit laga kraft gäller även ett sådant avtal.

När länsrätten förordnar om verkställighet finns möjlighet för rätten att enligt 21 kap. 4 § tredje stycket, när det påkallas av förhållanden som har inträffat efter domen eller beslutet, jämka vad som har bestämts om villkor eller tidpunkt för umgänget. I förarbetena till bestämmelsen (prop. 1982/83:165 s. 16 och 30–31) framhölls bl.a. att en ändring av tidpunkten för umgänge kunde gälla inte bara tidpunkterna för hämtning och avlämnande av barnet under de dygn som hade bestämts utan också tiden för själva umgänget som sådant.

Socialnämnden har vid utformningen av dessa avtal aktivt verka för att framtida tvistigheter mellan föräldrarna undviks. Ett avtal som är så oklart att det inte kan verkställas torde inte heller kunna godkännas av socialnämnden. Jag vill i detta sammanhang hänvisa till Regeringsrättens avgörande RÅ 2000 ref. 30 där rätten hade att ta ställning till en ansökan om verkställighet av umgänge som enligt allmän domstols dom skulle ske vartannat veckoslut från fredag kl. 16.00 till söndag kl. 16.00. Regeringsrätten uttalade bl.a. att i ett fall som det förevarande, där tingsrätten inte har angett om det första umgängestillfället skall infalla under en jämn eller en udda vecka, bör verkställighet kunna komma i fråga, åtminstone om det kan klarläggas att parterna är ense i fråga om valet mellan jämna och udda veckor.

Mot bakgrund av det anförda vill jag uppmärksamma nämnden på vikten av att det av avtalen klart framgår vad parterna har kommit överens om. Det kan därför ifrågasättas om de aktuella avtalen inte borde ha utformats på ett mer preciserat sätt.

Fråga om en socialnämnds möjlighet att till en tjänsteman delegera rätten att överklaga domar och beslut som meddelats av en länsrätt

(Dnr 4089-2001)

Vid en inspektion av Vård- och omsorgsnämnden i Sala kommun den 13–15 november 2001 granskades bl.a. nämndens delegationsordning. Med anledning av vad som då kom fram uttalade *JO André* i ett protokoll den 22 januari 2002 bl.a. följande.

Enligt gällande delegationsordningar hade nämnden till chefen för förvaltningen i stor utsträckning delegerat rätten att fatta beslut i hos nämnden förekommande ärenden. Nämnden hade samtidigt gett förvaltningschefen rätt att i flertalet fall i sin tur uppdra åt annan anställd att besluta i stället (jfr 6 kap. 33 och 37 §§ kommunallagen [1991:900]).

I vissa slag av ärenden får beslutanderätten inte delegeras. Delegationsförbudet gäller, enligt 6 kap. 34 § kommunallagen, bl.a. ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om ärendena är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

Av punkt 7 av förvaltningschefens delegationsordning, daterad den 14 februari 2001, framgick att den som har fattat ett beslut vilket sedan överklagas har delegation att överklaga länsrättens beslut till kammarrätten samt har rätt att begära inhibition. Enligt vad som uppgavs vid det avslutande mötet innebär detta att det inte är ovanligt att en tjänsteman överklagar till kammarrätten. Det gäller främst ärenden angående ekonomiskt bistånd. Enligt nämndens praxis skall de ärenden som är av mer principiell karaktär överklagas av nämnden.

I detta sammanhang bör två avgöranden från Regeringsrätten uppmärksammas. I RÅ 1991 ref. 60 fann Regeringsrätten att ett delegationsbemyndi-

gande, som inte är försett med ett förbehåll om att delegation inte får ske med avseende på ärenden av principiell beskaffenhet eller andra ärenden av större vikt, i princip inte kan anses stå i överensstämmelse med kommunallagens regler om delegation. Vidare prövade Regeringsrätten i RÅ 1994 ref. 67 huruvida en socialchef enligt den givna delegationen kunde anses behörig att överklaga en länsrättsdom angående bistånd. Delegationsbemyndigandet saknade det i kommunallagen angivna förbehållet att, vad gäller ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, delegationen inte får omfatta ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Regeringsrätten konstaterade att socialchefen hade utnyttjat sin beslutanderätt enligt den för nämnden gällande delegationsordningen i ett ärende som är av sådant slag att kommunallagen tillåter delegation av beslutanderätt. Under sådana omständigheter saknade det betydelse att delegationsordningen inte var försedd med ett förbehåll av den innebörd som föreskrivs i kommunallagen.

Mot bakgrund av dessa uttalanden från Regeringsrätten samt nämndens praxis att de ärenden som är av mer principiell karaktär skall överklagas av nämnden bör delegationsförteckningen kompletteras med ett förbehåll av det slag som följer av bestämmelsen i 6 kap. 34 § kommunallagen.

Fråga om det på grund av jäv förelåg hinder för en ledamot i en socialnämnd att delta i ett beslut om svar på ett brev

(Dnr 1128-1999)

Mellan I.S. och T.N. har under flera år förelegat en konflikt angående vårdnad om och umgänge med deras dotter J. Frågor rörande vårdnaden och umgänget har mer eller mindre kontinuerligt varit föremål för handläggning i olika domstolar och hos andra myndigheter sedan år 1994.

Ärenden rörande J. har aktualiserats hos Socialnämnden i Linköpings kommun. De har gällt utredningar med anledning av vårdnadstvisten och behovet av insatser från socialtjänstens sida beträffande J. Socialtjänsten har även handlagt frågor i samband med att I.S. haft umgänge med J.

Den 29 juni 1999 förordnade Göta hovrätt i ett s.k. interimistiskt beslut att I.S. skulle äga rätt till umgänge med J. under två timmar vid vissa tillfällen som angavs i beslutet och att umgänget skulle ske i närvaro av en kontaktperson som skulle utses av Socialnämnden i Linköpings kommun. Under en tid var Göran Tholerud, som var ledamot i socialnämnden, kontaktperson vid umgängestillfällena.

I skrivelser till JO begärde I.S. att JO skulle granska hur Socialnämnden i Linköpings kommun handlagt olika ärenden beträffande J. En av de frågor som I.S. väckte var om en ledamot i socialnämnden hade delagit i ett beslut trots att han varit jävig.

Efter företagen utredning anförde *JO André* i ett beslut den 22 mars 2002 följande såvitt gällde frågan om jäv.

I en skrivelse daterad den 7 november 1997 som var ställd till "Socialnämndens ordförande Lars Linebäck och samtliga ledamöter i socialnämnden" framförde I.S. synpunkter/klagomål beträffande socialnämndens hand-

läggning av ärendena angående J. Hon uppehöll sig bl.a. vid kontaktpersonens, Göran Tholeruds, agerande vid några umgängestillfällen. Enligt I.S. hade kontaktpersonen hindrat bl.a. I.S:s nye mans barn från att vara med vid umgängestillfällena. I sin skrivelse hemställde I.S. att socialnämnden skulle svara på frågor enligt sju punkter, bl.a. följande.

1) Tycker Ni att det är humanitärt att när man som mor frågar om hur ens barn mår får som svar av socialsekr. Rosmarie Kindgren att hon ej kan besvara den frågan pga sekretess.

2) Är det i J:s intresse att bli berövad kontakten med sin mors släkt och vänner?

6) Trots mycket starka rekommendationer från ledande barnpsykiatriker i Linköping och Stockholm (vgs kopior på anmälningar) anser §50 utredarna att någon utredning inom barnpsykiatri ej var nödvändig för att klargöra J:s situation hos sin far i Linköping. Anser Ni att socialsekreterare besitter sådan kunskap i barnpsykiatri att man kan göra egna bedömningar som ej överensstämmer med barnpsykiatrin? Varför är ingen remiss till barnpsykiatri in-skickad för utredning när flera bedömningar finns om ineliggande utredning?

7) Anser Ni att det är acceptabelt av Era tjänstemän att inskicka bristfälligt material till rättsliga instanser – – –

I.S:s brev torde ha föranlett ett ärende hos nämnden.

Socialnämnden beslutade vid ett sammanträde den 24 november 1999 att som svar på I.S. brev sända en skrivelse som upprättats av kanslissekreteraren Arne Linder. I den anfördes bl.a. följande.

I.S. är känd av socialnämnden i ärenden enligt Socialtjänstlagen och i ärenden enligt Föräldrabalken. De frågor I.S. vill ha besvarade är till övervägande del typiskt sådana frågor som avhandlas i ovan nämnda ärenden. Det finns därför i detta sammanhang inte anledning för socialnämnden att uttala sig eller vidta någon åtgärd utöver vad som förekommer vid den förmliga handläggningen av de ärenden som rör J.

I nämndens beslut om svar på I.S:s brev deltog ledamoten Göran Tholerud.

I.S. har ifrågasatt om Göran Tholerud var jävig och därför inte borde deltagit i beslutet.

Bestämmelser om jäv för ledamöter i en kommunal nämnd finns i 6 kap. 24–27 §§ kommunallagen (1991:900). Den som är jävig i ett ärende får inte delta i eller närvara vid handläggningen av ärendet. En förtroendevald är jävig bl.a. om saken angår honom själv eller om det finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet.

I nämndens remissyttrande har anförts att om frågan om jäv hade väckts skulle det ha ”kunnat godtagits ett jävsförhållande i det aktuella ärendet – – – med hänvisning till 6 kap. 25 § 4 . KL för att inte onödigt riskera förtroendet till det aktuella beslutet”.

Det förekommer att en ledamot i en socialnämnd har ett uppdrag som t.ex. kontaktperson enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen. Som regel torde förhållandet inte medföra några problem ur jävssynpunkt. Det kan dock uppkomma situationer då nämndledamotens uppdrag som kontaktperson kan vara ägnat att rubba förtroendet för hans opartiskhet i ett ärende. Om nämnden ansett t.ex. att det funnits skäl att entlediga Göran Tholerud från uppdraget som kontaktperson hade denne på grund av jäv knappast kunnat delta i näm-

dens handläggning av frågan. I.S:s brev innefattade dock inte någon egentlig framställning om åtgärder från nämnden utan hon ville i princip endast att nämnden skulle redovisa sin syn på olika frågor. Frågorna rörde endast delvis och indirekt Göran Tholeruds agerande. Jag finner därför inte skäl att rikta någon kritik mot Göran Tholerud eller socialnämnden för att Göran Tholerud deltog i nämndens beslut om svar på I.S:s brev.

Fråga om en socialnämnd var skyldig att kommunicera ett läkarutlåtande som kom in till nämnden i ett LVU-ärende efter att länsrätten hade hållit förhandling i målet angående vård enligt LVU

(Dnr 3151-2000)

Ordföranden i Vårby kommunalnämnd i Huddinge kommun beslutade den 13 januari 2000 med stöd av 6 § LVU att L.W., som är född 1999, omedelbart skulle omhändertas. Beslutet fastställdes av länsrätten.

Vårby kommunalnämnd ansökte den 9 februari 2000 hos Länsrätten i Stockholms län om att L.W. skulle beredas vård enligt LVU. Som grund för ansökan anförde nämnden att det förelåg en påtaglig risk för att hans hälsa och utveckling skulle skadas på grund av brister i omsorgen och att det inte heller förelåg något samtycke till behövlig vård. De påstådda bristerna i omsorgen hade sin grund i moderns, H.W., psykiska sjukdom.

Länsrätten höll muntlig förhandling i målet den 18 februari 2000.

I en dom den 7 mars 2000 förordnade länsrätten bl.a. att L.W. skulle beredas vård med stöd av 1 och 2 §§ LVU. Beslutet om vård skulle gälla omedelbart. H.W. överklagade länsrättens dom till Kammarrätten i Stockholm. I en dom den 5 maj 2000 upphävde kammarrätten länsrättens dom.

Advokaten S.U., som företrätt L.W:s mor i LVU-målet, klagade i en anmälan till JO på Vårby kommunalnämnd. Hon anförde därvid bl.a. följande.

Socialsekreterare Kristina Gustavsson, Vårby kommunalförvaltning, Huddinge kommun, har 000207 begärt att t.f. biträdande överläkare Mircea Ilie, Huddinge psykiatriska öppenvårdsmottagning skulle yttra sig över "vilka effekter det kan få för ett barn att vara tillsammans med en psykiskt sjuk mamma".

Intyget, som är dagtecknat 2000-02-12, har varken kommunicerats med H.W. eller ingivits till länsrätten. H.W. har ej heller beretts tillfälle att framföra synpunkter på intyget.

S.U. hemställde att JO skulle utreda om underlåtenheten att kommunicera läkarintyget stred mot lag eller annan författning eller annars var felaktigt eller olämpligt.

Till sin anmälan fogade S.U. en kopia av det aktuella läkarintyget.

Vårby kommunalnämnd anförde i ett yttrande över anmälan i huvudsak följande.

Saken

I en utredning om barnet L.W. har kommunalförvaltningen begärt in journalanteckningar från Huddinge psykiatriska öppenvårdsmottagning. Förutom

detta begärde utredaren Kristina Gustavsson att den ansvariga läkaren Mircea Ilie skulle utfärda en skriftlig bedömning av moderns psykiska tillstånd. Begäran hade utformningen att ansvarig läkare skulle göra en bedömning av ”vilka effekter det kan få för ett barn att vara tillsammans med en psykisk sjuk mamma”.

Intyget hade begärts vid flera tillfällen efter den 31 januari 2000. Läkaren lovade att inkomma med intyget senast den 14 februari. Modern hade den 7 februari varit på sitt första besök hos den ansvarige läkaren.

Efter att nämnden gjort en ansökan om vård för L.W., hade länsrätten muntlig förhandling den 18 februari 2000. Intyget inkom till nämnden den 25 februari 2000.

Länsrätten beslöt i dom den 7 mars 2000 att L.W. skulle beredas vård, medan kammarrätten den 5 maj 2000 ansåg att modern inte brustit i omsorg om L.W. och därför upphävde länsrättens dom om vård.

Yttrande

Vid den muntliga förhandlingen i länsrätten påtalade kommunalstyrelsen att det önskade intyget inte hade inkommit i tid. Länsrätten uttalade inte, att man önskade intyget om det kom in vid ett senare tillfälle.

Eftersom intyget inte låg till grund för nämndens ansökan, kommunicerades det inte med modern.

I kommunalstyrelsens yttrande till kammarrätten ingick intyget som en bilaga. I kammarrätten ingick det i beslutsunderlaget.

Nämndens ansökan grundades på moderns psykiska sjukdom och på grund därav bristande omsorgsförmåga. Läkarintyget anger att modern fungerar på en acceptabel nivå så länge hon respekterar behandlingsplaneringen i form av psykofarmaka och regelbundna stödsamtal. Det framgår också att rehabiliteringsförsök har misslyckats och att modern sedan 1997 saknar arbete.

Läkaren hänvisar till att ”pat:s förutsättningar till psykisk tillfrisknad och därmed att klara vårdnaden om barnen är mycket större om hon får möjlighet att visa att hon är kapabel att ta hand om sina barn. Att placera barnet/barnen utanför hemmet ökar markant risken för institutionaliserad psykisk vård och social utslagning för pat:s del”. Någon bedömning av risken för barnet har inte gjorts.

Kommunalstyrelsen har för sin del funnit, att länsrätten har informerats om att intyget begärts, men att länsrätten funnit att det material som presenterats har varit tillräckligt för att kunna döma i frågan.

Kommunalstyrelsen hemställer att anmälan lämnas utan åtgärd.

S.U. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 7 maj 2002 anförde *JO André* följande.

Enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) får ett ärende som regel inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Denna bestämmelse tar sikte på beredningen av ett ärende inför att myndigheten skall fatta ett beslut. Bestämmelsen har således inte betydelse i förevarande fall eftersom det aktuella läkarutlåtandet kom in till nämnden efter det att nämnden hade beslutat om att hos länsrätten ansöka om vård enligt LVU.

Att kommunikationsskyldighet inte föreligger enligt 17 § FL innebär inte att socialnämnden kan förhålla sig passiv när det till nämnden under en pågående process angående vård enligt LVU kommer in ett läkarintyg eller

andra uppgifter. Uppgifterna kan nämligen ha betydelse för bedömningen av frågan om vård. I första hand har nämnden att ta ställning till om de nya uppgifterna kan t.ex. föranleda nämnden att återkalla sin ansökan om vård. Även om nämnden med beaktande av de nya uppgifterna finner att ansökan om vård skall vidhållas, kan uppgifterna vara sådana att det likväl finns skäl att upplysa domstolen om dem. Det kan i många fall vara lämpligt att nämnden samråder med vårdnadshavaren eller dennes ombud i frågan. Det går dock inte att ange några preciserade riktlinjer för hur en socialnämnd skall agera i detta hänseende. Det måste bli en bedömning av förhållandena i det enskilda fallet.

I det aktuella intyget fanns uppgifter om bl.a. vårdnadshavarens psykiska sjukdom och kontakt med den psykiatriska kliniken vid Huddinge sjukhus. Enligt intyget hade patienten ”... fungerat utifrån diagnosen på ett acceptabelt nivå inklusive relation till sina barn så länge hon har respekterat behandlingsplanering i form av psykofarmaka och regelbundna stödsamtal”. I intyget anfördes vidare bl.a. följande.

För att svara på socialsekreterare Christina Gustavssons fråga om vilka effekter det kan få för ett barn att leva tillsammans med psykiskt sjuk mor riskerar man att hamna i allmänna spekulativa resonemang vilket bör man undvika vid enskilda ärenden. Jag vill påpeka att varken jag eller någon annan av nuvarande personal på mottagning har personlig kännedom om denna pat. För att kunna få en uppfattning baserad på så objektiva fakta som möjligt om hur barnen, som är föremål för utredning, mår fysiskt och psykiskt, som ett indirekt mått på mammans förmåga att ta hand om dessa, rekommenderar undertecknad att utlåtande begärs från Barnavårdscentral resp PBU. Dessa vårdinstanser, om jag förstår rätt, har haft möjligheten att träffa barnen och också mamman.

Som framgår av det anförda grundades läkarintyget på journalanteckningar som förts vid den psykiatriska kliniken vid Huddinge sjukhus. Uppgifterna får antas ha varit kända för nämnden eftersom nämnden i LVU-målet hade tagit del av sjukhusets journal beträffande vårdnadshavaren. Härutöver innehöll intyget inte annat än vissa mer allmänna överväganden rörande moderns omsorgsförmåga. Kommundelsnämnden, som var den part som hade begärt intyget, har uppenbarligen inte för egen del ansett det vara erforderligt att åberopa det i länsrätten. Däremot fogades intyget till nämndens yttrande till kammarrätten där intyget, som åberopades av motparten, ingick i domstolens beslutsunderlag. I vad mån intyget, som citerades i kammarrättens dom, hade betydelse för utgången där är dock oklart. Enligt min mening var innehållet i intyget sådant att kommundelsnämnden i vart fall inte kan klandras för att intyget inte gavs in till länsrätten. Däremot anser jag att nämnden borde ha informerat vårdnadshavarens ombud om att intyget hade kommit in till nämnden. För den underlåtenheten kan nämnden inte undgå kritik.

Hälso- och sjukvård

Kritik mot barn- och ungdomspsykiatrisk verksamhet för underlåtenhet att, vid misstanke om att ett barn utsatts för sexuella övergrepp, anmäla saken till socialnämnden. – Även fråga om skyldighet att underrätta vårdnadshavare

(Dnr 2628-2000)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde M.P. klagomål mot barn- och ungdomspsykiatriska verksamheten vid Östersunds sjukhus, Jämtlands läns landsting, avseende underlåtenhet att underrätta honom som vårdnadshavare om misstanke om att hans dotter utsatts för sexuella övergrepp hemma hos modern och hennes sambo. Han anförde bl.a. följande (hänvisning till bilagor har här utelämnats).

Jag blev inte underrättad om att min dotter blivit utsatt för sexuella övergrepp av mammans sambo förrän ett år efter övergreppet, då min dotter bröt samman i min bostad och berättade vad som hänt (1998-08-11). Med stöd av hennes berättelse gjorde jag polisanmälan, vilket ledde till att gärningsmannen senare dömdes till fängelse i Östersunds tingsrätt. Vidare framkom av min dotters berättelse att utredning genomförts vid BUP, varför jag kontaktade dessa. Vid besök på BUP 1998-08-17 kunde jag efter kraftig övertalning erhålla journalutdrag om händelsen.

I BUP:s journalanteckningar framgår att utredande personal;

- Beslutar sig för att inte polisanmäla händelsen.

Att den misstänkte skall skyddas mot misstanke.

Att den misstänkte är själv tillsammans med barnen under mornarna.

Trots att uppföljningssamtalet 5½ månad efter händelsen visar att E:s redogörelse från första samtalet är densamma, samt att ytterligare detaljer framkommer om gärningsmannens förehavanden, görs ingen polisanmälan och ytterligare utredning.

Att jag som vårdnadshavare och far inte lämnas något större utrymme i utredningen, trots att barnen mellan 1991–1998, då jag flyttade till Stockholm, vistas 50 % av tiden hos mig.

Denna anmälan kanske kan betraktas som sent inkommen, framförallt med avseende på datum för upprättande av journalen. Trots detta vill jag att JO beaktar att journalen inte kommit till min kännedom förrän ett år efter att den upprättats. Dessutom har händelsen varit psykiskt påfrestande för min dotter och andra berörda, varför det inte tidigare funnits vare sig ork eller kraft att hantera de felaktigheter som begåtts av BUP i detta ärende.

Till anmälan fogades kopior av polisförhör med M.P:s dotter den 11 augusti 1998 och utdrag ur patientjournalen.

Utredning

Landstingsstyrelsen i Jämtlands län anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad M.P. hade anfört i anmälan. I remissen angavs att sty-

relsen därvid även skulle redovisa sjukhusets överväganden och åtgärder rörande den i 71 § socialtjänstlagen (1980:620) angivna anmälningsplikten.

Landstingsstyrelsen översände utredning och yttrande från Östersunds sjukhus. Sjukhuset avgav remissvar genom socionomen Ulla Arfwidsson Andersson och sjukskötare Tommy Engstrand. Remissvaret hade vidimerats av överläkaren Anita Marklund. I remissvaret anfördes huvudsakligen följande.

I vår redogörelse nedan kommer vi att utveckla det resonemang, som vi då förde och som inte alltid klart framgår i journaltexten.

I detta ärende bedömde vi att E:s berättelse var så vag, att vi var övertygade om att en anmälan till socialtjänsten inte skulle leda till någon åtgärd. I samtal med E. och hennes mamma blev berättelsen inte tydligare. Vår bedömning var att vi i första hand ville arbeta med skyddet av E. och inte fastna i frågeställningen, om det hade inträffat eller ej. Den primära avsikten var att skydda E. mot fortsatta sexuella övergrepp (om det hade inträffat). Vi valde då att hålla mammas oro hög och att det fick bli hennes ansvar att se till att E. inte försattes i situationer, där det fanns möjlighet för styvpappan, att sexuellt förgripa sig på E. Det är detta arbete som i journalen refereras till att skydda styvpappan mot misstankar.

Vad gäller 71 § socialtjänstlagen har varje tjänsteman att självständigt fatta beslut om anmälan till socialtjänsten är aktuell eller ej. Det är alltid möjligt för en handläggare att rådgöra med MLA eller en kollega om tveksamhet råder. Vi har också en arbetsgrupp, som utvecklar arbetsmetoder för "utsatta barn". De erbjuder konsultation till kollegor, när man känner sig tveksam.

Vi hade en diskussion med mamma om att ta med pappa i samtal. Mamma ville inte det, vi var mycket tydliga med att varken hon eller styvpappan fick hindra E. att berätta om hon ville.

När vi valde att inte kontakta eller informera pappan resonerade vi ungefär enligt följande.

Vi var mycket osäkra om nåt hade hänt eller ej, vi ville inte fastna i en process där E:s skydd riskerade att komma i bakgrunden av vad som var sanning eller ej. Mamma hade på eget initiativ tagit kontakt med BUP och vi bedömde det som att hon hade tillräckliga resurser att skydda E. hemma. Vi bedömde att det var mamma, som vågade ta oron på allvar och att E. den aktuella natten sökt hjälp av mamma och fått det. På ovanstående valde vi att respektera hennes önskan i den uppkomna situationen. När vi i uppföljningssamtal får veta att styvpappan är själv med barnen på morgonen lyssnar vi noga hur de resonerar. Vi uppfattar det så, att mamma fortfarande har höjd beredskap och uppmärksamhet på E., eftersom hon bl a har ansvar för att E. är påklädd innan hon lämnar hemmet. Vi bedömer att mamma fortfarande orkar vara orolig och observant på E. och vi tänker då att E. fortfarande är skyddad hemma.

M.P. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret men har inte avhörtts.

I beslut den 16 oktober 2001 anförde *JO André* följande.

Bedömning

JO skall enligt de regler som gäller för JO:s verksamhet normalt inte utreda händelser eller förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden om det inte finns särskilda skäl för det. M.P:s anmälan inkom till JO den 25 juli 2000 och avsåg, som det får förstås, barn- och ungdomspsykiatriska verksamhetens agerande under behandlingsperioden från och med anmälan den 18 augusti 1997 till och med den 8 juni 1998 då "ärendet" avslutades enligt anteckning i

patientjournalen. Jag har funnit att det föreligger särskilda skäl att ta upp saken till utredning.

Anmälningsplikten

I 71 § andra stycket socialtjänstlagen föreskrivs bl.a. att myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt andra myndigheter inom hälso- och sjukvården är skyldiga att genast till socialnämnden anmäla om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Detta gäller även dem som är anställda hos sådana myndigheter.

Anmälningsplikten förutsätter inte att det är klarlagt att socialnämnden behöver ingripa. Även uppgifter som är svårbedömda eller obestyrkta skall anmälas, om de tyder på att ett barn kan vara i behov av stöd eller hjälp från socialnämndens sida. Det räcker således med att det föreligger misstankar om något missförhållande för att anmälningsplikt skall inträda. Det ankommer därefter på socialnämnden att föranstalta om erforderlig utredning för att utröna om behov av åtgärder föreligger. Anmälningsplikt föreligger även om man inom hälso- och sjukvården, t.ex. inom barn- och ungdomspsykiatri, bedömer det som tillräckligt med de åtgärder som vidtas inom ramen för den egna verksamheten. Information om vilka åtgärder som den anmälningsskyldige anser lämpliga kan lämnas till socialnämnden i samband med anmälan.

I förevarande fall har hälso- och sjukvårdspersonalen, enligt remissvaret, själva gjort den bedömningen att barnets berättelse var så vag att en anmälan till socialtjänsten inte skulle leda till någon åtgärd. Personalen har även framfört att det förelåg osäkerhet om något övergrepp hade inträffat och att de i första hand ville arbeta med att skydda barnet mot fortsatta övergrepp "(om det hade inträffat)". Eftersom personalen valde att arbeta vidare med frågan om skydd måste det ha funnits en inte helt ogrundad misstanke om att uppgifterna om övergrepp var korrekta. Därtill kommer att den misstänkte bodde tillsammans med barnet. Vad som har framkommit leder till den bedömningen att situationen uppenbarligen var sådan att det förelåg anmälningsskyldighet för hälso- och sjukvårdspersonalen. Det hade varit av stor vikt att saken kom till socialnämndens kännedom för nämndens överväganden i fråga om barnets behov av skydd eller stöd och om polisanmälan skulle göras eller inte. Vid en utredning hos socialnämnden hade dessutom M.P., i sin egenskap av vårdnadshavare, intagit partsställning och därmed blivit informerad om vad som framkommit.

Ulla Arfwidsson Anderssons och Tommy Engstrands underlåtenhet att anmäla saken till socialnämnden föranleder allvarlig kritik från min sida. Vad som har framkommit ger mig även anledning att ifrågasätta om förhållandena inte var sådana att det förelåg en anmälningsplikt redan innan "ärendet" fördelades till Ulla Arfwidsson Andersson och Tommy Engstrand, dvs. i samband med anmälan den 18 augusti 1997 och när "ärendet" togs upp i remissgrupp den 19 augusti 1997.

Jag förutsätter att landstinget tar initiativ till utbildningsinsatser angående hälso- och sjukvårdspersonalens anmälningsskyldighet. Med gjorda uttalanden lämnar jag frågan om anmälningsskyldigheten.

Information till båda vårdnadshavarna?

Huvudregeln när det gäller förhållandet mellan en underårig och hans vårdnadshavare är enligt 6 kap. 11 § föräldrabalken att vårdnadshavaren har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Vårdnadshavaren skall dock enligt stadgandet i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål. När det gäller vård och behandling finns i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) bestämmelser om att vård och behandling så långt det är möjligt skall utformas och genomföras i samråd med patienten. När det gäller små barn skall ett sådant samråd ske med vårdnadshavaren. När det gäller äldre barn kan det mot bakgrund av föräldrabalkens bestämmelser knappast antas att det föreligger en ovillkorlig skyldighet för hälso- och sjukvårdspersonalen att informera vårdnadshavaren i allt som rör den underårige patienten. Detta beror på vad frågan gäller och barnets mognadsgrad. I aktuellt fall var patienten tio år när den barn- och ungdomspsykiatriska mottagningen uppsöktes på grund av misstanken om övergrepp. Givetvis förlåg det skyldighet att samråda med vårdnadshavaren angående vården och behandlingen.

Den fråga som sedan uppkommer är om det var tillräckligt att informera endast den ene vårdnadshavaren. Av 6 kap. 13 § föräldrabalken framgår att om barnet har två vårdnadshavare skall de tillsammans utöva bestämmanderätten. Det krävs alltså normalt gemensamma beslut i frågor som rör vårdnaden. Bestämmanderätten utövas dock av den ene vårdnadshavaren ensam när den andre till följd av frånvaro, sjukdom eller annan orsak är förhindrad att ta del i beslut rörande vårdnaden och beslutet inte kan skjutas upp utan olägenhet. Beslut som är av ingripande betydelse för barnets framtid får dock inte fattas av den ene vårdnadshavaren ensam, om inte barnets bästa uppenbarligen kräver det.

Bestämmelsen i 6 kap. 13 § skall inte tolkas så att båda föräldrarna, även om ingen direkt är förhindrad, skall behöva delta i alla vardagliga avgöranden. Om föräldrarna inte sammanbor måste med nödvändighet den förälder som har barnet hos sig fatta de flesta beslut som rör den dagliga omsorgen. I förarbetena till den nu gällande lagstiftningen om vårdnad uttalades att till den dagliga omsorgen hör frågor om bl.a. barnets mat, kläder, sovtider och hur barnet skall tillbringa sin fritid. Däremot undantogs beslut av mer ingripande betydelse för barnets framtid (prop. 1975/76:170 s. 178).

När det gäller åtgärder inom hälso- och sjukvården måste det i många fall anses tillräckligt att samråd sker med den ene vårdnadshavaren. Man får utgå från att den vårdnadshavare som initierar vårdkontakten informerar den andre vårdnadshavaren. Samråd med den andre vårdnadshavaren bör dock ske om det finns någon särskild anledning att misstänka att denne inte samtycker till behandlingen eller om det är fråga om åtgärder av ingripande beskaffenhet för barnets framtid. Några närmare riktlinjer kan inte lämnas, utan frågan om

båda vårdnadshavarnas samtycke behövs eller inte, måste avgöras i varje enskilt fall.

I förevarande fall hade det framkommit uppgifter som föranledde misstanke om sexuella övergrepp. Det är naturligtvis en viktig fråga för vårdnadshavarna att i en sådan situation bedöma om planerade vård- och behandlingsinsatser är lämpliga eller inte. Vidare fanns det anledning för hälso- och sjukvårdspersonalen att misstänka dels att det förelåg en intressekonflikt mellan barnets mor och barnets far, dels att barnets far hade synpunkter på vilka insatser som skulle vidtas inom hälso- och sjukvården, bl.a. lämpligheten av att hans dotter deltog i samtal tillsammans med den misstänkte förövaren. Enligt min mening var det en sådan situation där personalen borde ha inhämtat samtycke till planerade insatser även från den andre vårdnadshavaren. Några hinder mot en kontakt med barnets far har inte åberopats i remissvaret.

Ärendet avslutas.

Handläggningen vid prövning av behandlingsförslag enligt 10 § tandvårdsförordningen (1998:1338). Bl.a. fråga om beslut i sådana ärenden kan överklagas

(Dnr 3931-2000)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde L.Z. klagomål mot Tandvårdsnämnden, Region Skåne, angående handläggningen vid prövning av behandlingsförslag enligt 10 § tandvårdsförordningen. Klagomålen rör att tandvårdsnämnden inte har fattat beslut som kan överklagas. L.Z. klagade vidare på att nämnden inte gjort en omprövning av sin bedömning efter det att komplettering skett i hans ärende. Han fogade till anmälan ett antal handlingar.

L.Z. utvidgade senare sin anmälan till att omfatta handläggningen av hans begäran om att få ta del av handlingar. Han riktade också kritik mot tandvårdsnämnden bl.a. för att den inte besvarade hans begäran om att nämnden, och inte tandvårdsdirektören, skulle pröva hans ärende.

Utredning

Inledningsvis inforrades de handlingar som fanns vid tandvårdsnämndens kansli angående L.Z.. Vidare inforrades en av Region Skåne upprättad promemoria – som nämnden hänvisat till i L.Z:s ärende – rörande enskilds möjlighet att överklaga landstingets prövning av behandlingsförslag enligt 10 § tandvårdsförordningen.

Upplysningar inhämtades per telefon från tandvårdsdirektören Tomas Forss vid tandvårdsnämndens kansli.

Därefter anmodades tandvårdsnämnden att inkomma med utredning och yttrande över vad som framförts i anmälningarna.

Tandvårdsnämnden anförde i sitt remissvar följande.

Rättsläget

Inledningsvis vill nämnden redovisa sin syn på hur den uppfattat rättsläget beträffande ifrågavarande förhandsprövningar.

Den sk tandvårdsreformen trädde i kraft från 1 januari 1999. Genom införandet av 8 a § tandvårdslagen (1985:125) fick landstingen bl a ett ansvar att se till att tandvård kan erbjudas dem som har behov av särskilda tandvårdsinsatser som ett led i en sjukdomsbehandling under en begränsad tid. Enligt 15 a § tredje stycket samma lag gäller för sådan vård bestämmelserna om vårdavgifter i den öppna vården enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

Särskilda bestämmelser om sådan tandvård som avses i 15 a tredje stycket tandvårdslagen återfinns i tandvårdsförordningen (1998:1338). I 3 § sistnämnda förordning finns föreskrifter om tandvård som ett led i sjukdomsbehandling. I 10 § samma förordning anges att innan en vårdgivare inleder en behandling enligt 3 § skall behandlingsförslaget prövas av det landsting inom vars område patienten är bosatt. Några särskilda bestämmelser om överklagande finns inte beträffande denna typ av förhandsprövningar. Före reformen gjordes förhandsprövning av denna typ av behandlingsförslag av försäkringskassan. Kassans beslut kunde då överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Även i nuvarande förordning (1998:1337) om tandvårdstaxa finns särskilda överklagandebestämmelser beträffande försäkringskassans beslut i ärende om förhandsprövning.

I förarbetena till tandvårdsreformen (1997/98:112 s 58) framgår av regeringens bedömning under rubriken ”8.1 Genomförande” bl a följande: ”Förhandlingar bör inledas med företrädare för landstingen vad gäller överförandet till landstingen av viss tandvård och kostnadsansvaret för den. Det bör bli Socialstyrelsens uppgift att utarbeta de allmänna råd och föreskrifter som kan behövas”.

Någon allmän bestämmelse om förvaltningsbesluts överklagbarhet finns inte i förvaltningslagen. Överklagbarheten regleras vanligtvis genom besvär bestämmelser i specialförfattningar eller i författningar som mera allmänt gäller en viss myndighets verksamhet. När det gäller beslutsfattande i kommunal verksamhet skiljer man på formella beslut i kommunallagens (KL:s) mening och på ren verkställighet. Kommunala beslut går att överklaga genom laglighetsprövning (10 kap KL). Ren verkställighet kan inte angripas genom någon form av besvär.

Frågan är vilken typ av beslut landstingens prövningar av behandlingsförslag utgör. Ärendena har otvivelaktigt karaktären av förvaltningsärenden med inslag av myndighetsutövning mot enskild. Några särskilda besvär bestämmelser saknas emellertid varför det inte går att angripa ett landstings avgörande genom förvaltningsbesvär. Återstår hur ärendena skall ses ur ett kommunalrättsligt perspektiv. Enligt tandvårdsnämndens mening är det inte troligt att lagstiftarens intentioner varit att ärendena skall avgöras genom kommunala beslut. Att anföra kommunalbesvär i den här typen av ärenden synes inte vara ändamålsenligt eftersom någon lämplighetsprövning inte kan göras och något nytt beslut inte kan sättas i ett upphävt besluts ställe. Därtill är ärendena starkt knutna till enskilda individer vilket också gör dem olämpliga att hanteras som kommunala beslut. Kommunala beslut kan som bekant överklagas inte enbart av den beslutet angår utan av samtliga kommun- eller landstingsmedlemmar.

I den till JO tidigare ingivna promemorian 1999-03-25 har regionkontoret särskilt belyst reformens konsekvenser beträffande möjligheten att överklaga förhandsprövningar. Vid regionkontorets kontakter med Landstingsförbundet har besked lämnats att Landstingsförbundet betraktar förfarandet som verkställighet. Socialstyrelsen har såvitt tandvårdsnämnden känner till inte utarbetat några föreskrifter eller allmänna råd om hur man skall lösa den aktuella problematiken. Mot bakgrund härav anser tandvårdsnämnden att den haft fog

för att betrakta förhandsprövningarna som ren verkställighet. I detta sammanhang bör också särskilt kommenteras vad anmälaren framfört om besvärshänvisning. Besvärshänvisning lämnas i överklagningsbara förvaltningsärenden. Saknas författningsreglerade besvärregler kan besvärshänvisning inte göras. När det gäller kommunala beslut lämnas aldrig besvärshänvisning. Generella bestämmelser om laglighetsprövning finns i kommunallagen.

Allmänt om handläggningen hos tandvårdsnämndens kansli

Förhandsprövningarna görs av tandvårdsdirektören som biträds av för ändamålet kontrakterad sakkunnig expertis. För närvarande finns en bedömnings-tandläkare. Dessutom finns fyra bedömningskonsulter att tillgå om bedömningarna kräver ytterligare sakkunskap. Tandvårdsdirektören har i egenskap av högste tjänsteman också varit den som gentemot sökandena ansvarat för prövningarna. Tandvårdsnämnden tar inte upp enskilda ärenden av denna karaktär, utan de handläggs på tjänstemannanivå.

De till ansökningarna bifogade medicinska utredningarna prövas mot de i 3 § tandvårdsförordningen uppställda villkoren. Förordningen gör en tydlig uppräknig av vilken typ av tandvårdsbehandling som berättigar till lägre avgift. Till följd härav är merparten av ansökningarna rutinärenden i vilka bedömningarna är förhållandevis enkla. Behov av särskilda interna föreskrifter har därför inte ansetts föreligga.

Tandvårdsnämnden är som ovan nämnts medveten om de begränsade besvärsmöjligheter som reformen fört med sig. Nämnden har därför på eget initiativ utarbetat en praxis för hanteringen av de ärenden i vilka sökandena varit missnöjda med beslutet. Denna praxis är mycket enkel och innebär att *samliga* som begär en ny bedömning får en sådan. I vissa fall har sökandena kommit in med kompletterande utredning vilket lett till att det ursprungliga negativa beskedet har ändrats till ett positivt.

Under år 2000 har ca 2 500 förhandsprövningar handlagts av tandvårdsnämnden. Ca 10 % av dem har resulterat i ett negativt besked till sökanden. Detta är enligt nämndens uppfattning en rimlig bifallsfrekvens som är i nivå med andra landsting. Eftersom utgången av ärendena har ekonomisk betydelse för de sökande ligger det dock i sakens natur att merparten av de som inte fått bifall är missnöjda. L.Z. har begärt att få ta del av de bedömningar som inte bifallits och dessa har avidentifierats. Arbetet med detta har varit omfattande med hänsyn till sekretessen för personerna i denna grupp. Originalen har först kopierats och sedan har en omsorgsfull överstrykning gjorts för att inga personuppgifter ska lämnas ut. Erbjudande till L.Z. om att komma till nämndens kansli har lämnats i brev 2000-12-05. Något svar på erbjudandet har ej kommit.

L.Z:s ärende

1. Ansökan om förhandsbesked inkom till tandvårdskansliet 1999-12-06. Ansökan och bifogade utredning visade vid en första bedömning att förutsättningar för bifall inte fanns. Behandlande tandläkare lämnades skriftligt besked om bedömningen 1999-12-19.

2. Tandläkaren kompletterade sin ursprungliga ansökan angående L.Z. med nytt medicinskt underlag 2000-02-23.

3. Vid en ny prövning av L.Z:s ansökan gjordes bedömningen att inte heller det nya underlaget visade att han uppfyllde kraven för att bestämmelserna om vårdavgifter i den öppna hälso- och sjukvården skulle tillämpas. Tandläkaren lämnades därefter både ett muntligt och 2000-03-07 ett skriftligt besked om bedömningens utgång.

Sammanfattningsvis kan konstateras följande. Nämnden medger att tandvårdsreformen inneburit begränsningar i enskildas rätt att föra talan mot vissa kategorier av förhandsprövningar. Detta faktum kan dock inte läggas tand-

vårdsnämnden till last. Innebär begränsningen ett reellt problem är det enligt nämndens mening lagstiftarens sak att finna en lösning på det. Nämnden anser sig ha gjort vad den har kunnat för att tillgodose de enskildas rätt i dessa frågor. Beträffande handläggningen av L.Z.s ärende kan sägas att det prövats utifrån samma förutsättningar som andra ärendet och att han, i motsats till vad han själv uppger, fått en andra bedömning efter att han begärt det.

L.Z. kommenterade remissvaret.

I beslut den 31 maj 2002 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Den rättsliga regleringen angående förutsättningarna att få tandvård enligt de avgiftsbestämmelser som gäller för öppen hälso- och sjukvård har redovisats i tandvårdsnämndens yttrande till JO. Nämnden har även redogjort för tandvårdsreformens konsekvenser vad gäller rätten att genom s.k. förvaltningsbesvär överklaga sådana s.k. förhandsbesked som det här är fråga om. Beträffande dessa frågor nöjer jag mig med att hänvisa till nämndens framställning.

Möjligheten att överklaga för laglighetsprövning

Som framgått saknas rätt för en part att hos högre instans genom s.k. förvaltningsbesvär föra talan mot ett negativt besked efter en prövning av ett behandlingsförslag enligt 10 § tandvårdsförordningen. Detta innebär att en fullständig överprövning av tandvårdsnämndens avgörande inte kan ske. Frågan är då om prövningen av behandlingsförslaget utmynnar i ett sådant beslut som varje medlem av landstinget kan överklaga enligt bestämmelserna om laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen (1991:900). En grundläggande förutsättning för att denna väg skall stå öppen är att det föreligger ett kommunalt beslut. Beslutet skall i föreskriven ordning ha dokumenterats i ett protokoll och justerats. Möjligheten till laglighetsprövning har begränsats genom att talan mot beslut av rent förberedande eller rent verkställande art som fattas av en nämnd (eller på nämnds vägnar av en delegat) inte är tillåten (10 kap. 2 § 2 kommunallagen).

Behandlande tandläkares begäran om bedömning av behandlingsförslaget synes ske på ett av Region Skåne upprättat formulär. Formuläret innehåller avsnitt om planerad behandling, bedömningstandläkares utlåtande och beslut. Beslutsavsnittet består av tre rutor, "Faktura avseende ovan specificerade åtgärder och pris kommer ej att godkännas", "Faktura avseende ovan specificerade åtgärder och pris kommer att godkännas" samt "Faktura avseende ovan specificerade åtgärder och pris kommer att godkännas med begränsningar". I den av Region Skåne upprättade promemorian anges att det inte är fråga om några formella beslut utan endast besked om under vilka förutsättningar en faktura kommer att attesteras. Ett sådant besked är enligt promemorian inte att betrakta som ett beslut i kommunallagens mening och går inte att överklaga. Promemorian synes ha upprättats efter det att Landstingsförbundets inställning i frågan efterhört.

Enligt vad som inhämtats av tandvårdsnämnden tar nämnden inte upp enskilda ärenden såvitt här är i fråga, utan de handläggs på tjänstemannanivå.

Det är tandvårdsdirektören som ombesörjer prövningarna. Tandvårdsdirektörens beslut har inte upptagits i protokoll vid något nämndssammanträde och inte heller fattats i enlighet med delegation. Konsekvensen av denna handläggning är att det således blir fråga om ett sådant tjänstemannabeslut som inte kan bli föremål för laglighetsprövning. Tandvårdsnämnden har i remissvaret upplyst att den betraktat förhandsprövningarna som ren verkställighet.

Att ett ställningstagande enligt 10 § tandvårdsförordningen inte skulle gå att överklaga vare sig genom förvaltningsbesvär eller för laglighetsprövning är i och för sig i linje med vad som i övrigt gäller på hälso- och sjukvårdens område. Det torde emellertid stå klart att genom den behandlande tandläkarens begäran om en prövning av ett behandlingsförslag uppkommer ett ärende hos nämnden, något som också direkt framgår av 11 § tandvårdsförordningen. Det är också utan tvekan så att tandvårdsdirektörens ställningstagande – efter eventuell begäran om komplettering eller liknande – är ett beslut enligt vilket ärendet avgörs och avslutas hos nämnden.

Av remissvaret framgår att tandvårdsdirektören vid sin prövning biträds av en bedömningstandläkare. Därutöver finns sakkunnig expertis att tillgå om bedömningarna skulle kräva ytterligare sakkunskap. Detta innebär att prövningen innefattar ett sådant tydligt inslag av självständigt ställningstagande att den i princip inte kan anses vara av rent verkställande art.

Det är mot den bakgrunden mycket som talar för att landstingen, i enlighet med kommunallagens bestämmelser, har att meddela formliga beslut efter prövningar av behandlingsförslag.

Huruvida ett sådant beslut kan överklagas för laglighetsprövning är ytterst en fråga för domstol att pröva. Jag kan bara konstatera att den laglighetsprövning av beslut som kan ske enligt 10 kap. kommunallagen endast kan leda till att beslutet i fråga upphävs. Jag delar därmed tandvårdsnämndens uppfattning att laglighetsprövning i den här typen av individanknutna ärenden framstår som mindre ändamålsenlig.

Jag kan sammanfattningsvis konstatera att det måste anses råda oklarhet om hur prövningarna enligt 10 § tandvårdsförordningen skall behandlas i formellt hänseende. Jag finner därför inte anledning att rikta någon kritik mot Tandvårdsnämnden, Region Skåne, för det sätt på vilket nämnden har valt att tillämpa de i ärendet aktuella bestämmelserna.

Jag vill i denna del avslutningsvis nämna att Socialstyrelsen på uppdrag av regeringen gjort en uppföljning av landstingens tandvård enligt tandvårdslag och tandvårdsförordning. Uppföljningen publicerades i en rapport i oktober 2001 ("Uppföljning av landstingens tandvård enligt tandvårdslag och tandvårdsförordning"). Regeringen tillkallade under år 2000 en särskild utredare med uppdrag att göra en samlad utvärdering av det reformerade tandvårdsstödet och vid behov föreslå förändringar (Dir. 2000:65). Av direktiven framgår att utredaren skall se över bl.a. bestämmelserna om tandvård som ett led i en sjukdomsbehandling och hur de tillämpas samt vid behov föreslå förändringar. Utredningen beräknas avsluta sitt arbete den 15 juni 2002. Jag finner skäl att sända en kopia av detta beslut till Socialdepartementet för kännedom.

Omprövning av förhandsbedömningen

L.Z. har gjort gällande att nämnden inte omprövar sina beslut enligt de rutiner som nämnden själv fastställt. Han har i denna del särskilt hänvisat till en skrivelse av tandvårdsnämndens ordförande den 20 augusti 1998 i vilken tandvårdsnämnden föreslås besluta att en eventuell omprövning av behandlingsförslag skall ske i en utökad krets av tjänstemän kring tandvårdsdirektören. Tandvårdsnämnden beslutade enligt protokollsutdrag den 3 september 1999 i enlighet med förslaget.

Tandvårdsnämnden har enligt remissvaret också utarbetat en praxis för hanteringen av de ärenden i vilka sökandena varit missnöjda med beslutet. Samtliga som begär en ny bedömning får enligt nämnden en sådan. Nämnden har angett att L.Z:s tandläkare den 7 mars 2000 lämnats ett skriftligt besked om utgången av omprövningen.

JO:s huvuduppgift är att granska att myndigheter och andra som står under JO:s tillsyn följer lagar och andra författningar i sin verksamhet. Huruvida nämnden i förevarande fall följt sina egna rutiner är således inte en fråga för JO.

Jag vill i denna del något kommentera den språkliga utformningen av skrivelsen/beslutet den 7 mars 2000.

I skrivelsen finner tandvårdsdirektören att det insända underlaget är otillräckligt för en bedömning. Detta uttrycksätt ger anledning till vissa frågetecken, nämligen om nämnden därmed ansåg att L.Z:s ärende var avslutat eller om det var fråga om en begäran/upplysning om att komplettering måste ske innan en omprövning över huvud taget kunde göras. Jag vill därför framhålla att det är väsentligt att en myndighet i möjligaste mån uttrycker sig på ett sätt som inte ger utrymme för missförstånd.

Handläggningen av framställningen om utlämnande av handlingar

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF), vilket även primärt reglerar frågan om utlämnande av allmän handling. En handling är enligt 3 § allmän, om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet. Enligt 12 § skall en allmän handling, som får lämnas ut, på begäran "genast eller så snart det är möjligt" på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av den. Av 13 § framgår vidare att den som önskar ta del av en allmän handling även har rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan begäran skall behandlas skyndsamt. JO har i ett flertal beslut uttalat att innebörden härav är att besked i en utlämnande fråga normalt bör lämnas redan samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten skall kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Härtill kommer att ett visst dröjsmål är ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material. Om en framställning om att få ta del av en handling inte kan tillmötesgås fullt ut, skall den som begär handlingen underrättas härom.

L.Z. begärde i en skrivelse som inkom till tandvårdsnämnden den 25 oktober 2000 att erhålla kopior av samtliga förhandsbesked som innefattade avslag under år 2000. Den 27 oktober besvarade tandvårdsdirektören L.Z:s framställan på så sätt att upplysning gavs om att hans begäran omfattade 230 ärenden samt att handlingarna måste avidentifieras på grund av sekretess och att handläggningen därför skulle komma att ta tid. Han ombads kontakta nämndens kansli för det fall han vidhöll sin begäran. L.Z. begärde i ett brev som inkom till nämnden den 2 november 2000 att han skulle få ta del av handlingarna på plats. I en skrivelse den 7 november 2000 upplyste tandvårdsdirektören på nytt om att handlingarna måste avidentifieras och L.Z. ombads därför att kontakta kansliet för överenskommelse om tid och plats för tillhandahållande av handlingarna. L.Z. framförde i en skrivelse som inkom till nämnden den 13 november 2000 att han önskade att all kommunikation skulle ske skriftligt och att han därför avvaktade skriftligt besked om när handlingarna var tillgängliga.

Enligt remissvaret gavs L.Z. i skrivelse den 5 december 2000 erbjudande om att komma till nämndens kansli.

Även med beaktande av att handläggningen av L.Z:s framställning var arbetskrävande, framstår den tid som förflöt från det att framställningen gjordes till det att handlingarna tillhandahölls som alltför lång. Med det påpekandet lämnar jag frågan.

Handläggningen av begäran om att nämnden skulle pröva tandvårdsärendet

Enligt 4 § förvaltningslagen skall varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Frågor från enskilda skall besvaras så snart som möjligt. Det är myndigheten, inte den enskilde befattningshavaren, som enligt den nämnda bestämmelsen åläggs skyldighet att ge den enskilde service. Service-skyldigheten är inte obegränsad. Myndigheten avgör själv i vilken utsträckning som hjälp skall lämnas och på vilket sätt svar på frågor skall ges. Någon form av svar bör dock normalt utgå och svaret får inte dröja längre än nödvändigt.

Av utredningen här framgår att L.Z. i en skrivelse som inkom till nämnden den 16 oktober 2000 begärde bl.a. att hans ärende skulle prövas av nämnden. Den 18 oktober besvarades hans skrivelse av tandvårdsdirektören. Det saknas således anledning att rikta någon kritik mot handläggningen i denna del.

Övriga frågor

Vad L.Z. i övrigt har anfört föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande av mig.

Ärendet avslutas.

Fråga om förutsättningarna för enhet inom hälso- och sjukvården att kvarhålla en patient som är föremål för vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM

(Dnr 4453-2000)

Bakgrund

Den 14 december 2000 omhändertogs F.J. enligt 13 § LVM. Handläggaren vid Katarina-Sofia stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun, Dennis Hansson, begärde den 15 december 2000 att Polismyndigheten i Stockholm skulle föra F.J. till Östfora behandlingshem efter avgiftning på akuten vid Mariapolikliniken. Den 20 december 2000 fördes F.J. till kliniken genom polisens försorg. Senare samma dag upplystes Dennis Hansson om att undersökande läkare låtit F.J. lämna enheten eftersom han motsatte sig vård.

Anmälan

Dennis Hansson framförde i en anmälan till JO klagomål mot Mariapolikliniken (numera Mariaenheten) vid Stockholms läns landsting. Han klagade på att läkare vid akutmottagningen underlåtit att kvarhålla F.J. vid vårdenheten under den tid som behövts för att säkerställa att han kunde föras över till Östfora behandlingshem.

Utredning

Anmälan remitterades till Produktionsstyrelsen vid Stockholms läns landsting för utredning och yttrande. Produktionsstyrelsens stab har överlämnat ett yttrande av verksamhetschefen Markus Heilig och sektionschefen Annette Voltaire Carlsson. I remissvaret framförs bl.a. följande.

Det aktuella förloppet

001122 gjordes ånyo en LVM-anmälan avseende J. av doktor Rolf Byström, Åsö Vårdcentral. Vid hembesök av socialtjänstens LVM-handläggare samma dag uppgav J. att han ämnade uppsöka Maria påföljande dag för en LVM-undersökning. Detta skedde dock ej. 001123 utfärdades därför polishandräckningsbegäran för att föra pat till läkarundersökning på Maria.

001213 inkom J. med polis för LVM-undersökning. Provsvar förelåg redan, och visade liksom tidigare TPK 7 och tydliga tecken på allvarlig leversjukdom. Således fanns starkt medicinskt stöd för behovet av vård enl. LVM. Detta dokumenterades och meddelades socialtjänsten i ett utförligt läkarintyg, som redan samma dag utfärdades av jourhavande läkare på Maria. Samtidigt erbjöds J. inläggning, men vägrade detta. I detta läge förelåg inte någon laglig grund att vårda patienten utan hans samtycke. P.g.a. det allvarliga somatiska tillståndet skrev däremot ansvarig överläkare till socialtjänstens handläggare att behov även förelåg av omedelbart omhändertagande enl. 13 § LVM.

001214 fattades 13 § beslut av socialnämnden. J. skulle efter avgiftning föras till Östfora behandlingshem.

001216 fann polis och handläggare J. i hans hem. 001220 infördes J. av polis tillsammans med handläggare till Maria. Inför detta togs ingen kontakt

med vår klinik för att förbereda omhändertagandet. Således fanns ingen möjlighet att diskutera den situation, inte helt osannolik med hänsyn till beskrivna tidigare erfarenheter med patienten, att denne inte skulle acceptera att vårdas hos oss. Detta borde självklart skett mot bakgrund av erfarenheterna 1998, då J. via häkte fick föras direkt till behandlingshem för LVM-vård, och endast därefter, under bevakning, kunde erhålla den somatiska behandling som även då var hans främsta sjukvårdsbehov.

Efter att 001220 ha infört J. till vår klinik kvarstannade inte medföljande polis och socialtjänsthandläggare. När läkarundersökning genomfördes strax därpå framgick att J., ej helt oväntat, motsatte sig vård på samma sätt som tidigare. Någon indikation för vård enligt LPT förelåg ej då patienten inte hade någon allvarlig psykisk störning, ett grundrekvisit. Både jourhavande läkare och ansvarig överläkare försökte övertala J. att lägga in sig frivilligt. När detta ej var framgångsrikt beslöts att efterfölja J:s absoluta vilja att lämna mottagningen.

Kommentar

I anmälan hävdas att sjukvården skulle ha brustit genom att inte hålla kvar patienten mot hans vilja, enl. 24 § LVM. Anmälan tycks basera sig på en bristande kännedom om såväl lagstiftning som praxis. 24 § lyder:

— — —

Paragrafens första stycke anger att en prövning skall göras om förutsättningarna för sjukhusvård är uppfyllda. En sådan prövning måste rimligen innefatta en diskussion med den berörda sjukvårdsinrättningen. Ingen sådan diskussion fördes med vår klinik i det aktuella fallet. Häri ligger grundproblemet. Hade en sådan diskussion kommit till stånd hade det nämligen varit uppenbart, på basen av tidigare erfarenheter med patienten, att förutsättningar för vård hos oss knappast var uppfyllda, och endast skulle bli det om behandlingen skedde under bevakning, arrangerad inom ramen för LVM-vården.

I paragrafens tredje stycke anges vidare att ”verksamhetschefen (*normalt dennes delegat, ansvarig överläkare; vår anmärkning*) får besluta att missbrukaren skall hindras att lämna sjukhuset ...”. Detta är den s.k. ”retentionsrätten”. Lagstiftarens ordval är i detta sammanhang helt entydigt. ”Får” anger en möjlighet, men kan aldrig innebära ett tvingande krav på verksamhetschefen eller delegaten att kvarhålla patienten.

I detta sammanhang är gällande praxis av intresse. Svenska Psykiatriska Föreningen har nämligen rekommenderat sina medlemmar att över huvud taget inte utöva retentionsrätten. Detta baseras på följande övervägande: Hawaii-deklarationen tillåter tvång inom psykiatrisk vård endast på basen av psykisk sjukdom. Sådan tvångsvård regleras i Sverige av de psykiatriska tvångsvårdslagarna LPT och LRV. Man anser att utövande av annat tvång inom psykiatrisk vård är etiskt oförsvarbart.

Psykiatriska föreningens ställningstagande kan diskuteras, och vid vår klinik anser vi att retentionsrätten i enstaka fall etiskt kan försvaras, nämligen om patienten i annat fall riskerar att avlida eller allvarligt skadas. Detta ställningstagande är emellertid så grannlaga att det inte kan regleras i klinikövergripande riktlinjer, utan får bli den enskilda specialistens suveräna beslut. I de fall ställningstagandet blir att patienten inte kvarhålls informeras socialtjänsten och/eller polisen så snart därefter som verksamheten tillåter.

Vi kan därför inte finna att handläggningen i detta ärende brustit, varken formellt eller medicinskt. Vi vill också påpeka att flera patienter dagligen undersöks på akuten Maria inför beslut om LVM-vård. All personal är informerad om hur handläggning av patienterna skall gå till. Patienterna undersöks av mottagande personal inom 15 minuter och medföljande personal eller andra intervjuas också. Alla läkare ges information rörande LVM-lagstiftning och intygsskrivande i samband med nyanställning.

Dennis Hansson kommenterade remissvaret. Han anförde bl.a. att han hade flera telefonkontakter med Mariaenheten i ärendet före den 20 december 2000, bl.a. den 18 december då en biträdande överläkare lovade att "sätta upp information om att F.J. var välkommen närhelst på dygnet med polisen".

I beslut den 27 mars 2002 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Enligt 24 § första stycket LVM skall vård enligt LVM inledas på sjukhus, om förutsättningar för sjukhusvård är uppfyllda och det anses lämpligt med hänsyn till den planerade vården i övrigt. Enligt bestämmelsens andra stycke skall den som behöver sjukhusvård under vårdtiden beredas tillfälle till sådan vård. Av tredje stycket framgår att verksamhetschefen för den sjukhusenhet där missbrukaren vårdas skall se till att socialnämnden eller den som förestår vården vid LVM-hemmet genast underrättas, om missbrukaren önskar lämna eller redan har lämnat sjukhuset. Verksamhetschefen får besluta att missbrukaren skall hindras att lämna sjukhuset under den tid som behövs för att säkerställa att missbrukaren kan föras över till ett LVM-hem.

I förevarande ärende har Mariaenheten underrättat nämnden om att F.J. lämnat kliniken. De närmare omständigheterna kring underrättelsen – t.ex. om den gjordes "genast" som föreskrivs i bestämmelsen – framgår inte av utredningen här. Klagomålen rör emellertid att F.J. tilläts lämna kliniken. Min bedömning tar därför sikte på den frågan. Jag har trots detta funnit skäl att nedan beröra underrättelseskyldigheten mer generellt eftersom denna skyldighet är nära förknippad med rätten att hålla kvar en patient.

Vad gäller sistnämnda rättighet kan följande anföras.

Enligt 2 a § första stycket hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) skall hälso- och sjukvården bedrivas så att den uppfyller kraven på en god vård. Detta innebär enligt tredje punkten att den särskilt skall bygga på respekt för patienternas självbestämmande och integritet. Patienten har i princip en obegränsad rätt att avstå från behandling och kan därmed kräva att en åtgärd genast avbryts eller aldrig vidtas. Här kan också hänvisas till det förbud mot påtvingat kroppsligt ingrepp som har kommit till uttryck i 2 kap. 6 § regeringsformen. I annan lagstiftning finns dock bestämmelser som inskränker patientens rätt till självbestämmande, däribland kan nämnas smittskyddslagen (1988:1472) och lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård.

När det gäller kvarhållningsrätten enligt LVM påpekades i förarbetena till lagen att det inte var fråga om att hålla kvar patienten för behandling utan endast en åtgärd för att trygga att patienten inte avviker från LVM-vården. Bestämmelsen i 24 § tredje stycket LVM anses således inte innebära något avsteg från principen om självbestämmande och frivillighet inom hälso- och sjukvården (prop. 1987/88:147 s. 83 f.). Föredragande statsrådet anförde vidare i denna del bl.a. följande. "Patientens önskemål om att få avstå från behandling och vistelse på sjukhus skall alltid uppfyllas. Patienten är emellertid genom beslutet om LVM-vård redan berövad friheten. Det är därför naturligt att han förs över till LVM-hemmet när han avstår från sjukhusbehandling.

Det är därför också naturligt att han hindras att lämna sjukhuset medan han väntar på transport.”

Verksamhetschefen har i dessa fall även rätt att begära handräckning av polis för att föra den som skall beredas vård enligt LVM eller som är omedelbart omhändertagen till ett LVM-hem (45 § 3 LVM).

Jag vill i detta sammanhang framhålla att verksamhetschefen är skyldig att underrätta antingen socialnämnden eller den som förestår LVM-hemmet om missbrukaren önskar lämna eller redan har lämnat sjukhuset. Här föreligger således inte någon möjlighet för verksamhetschefen att underlåta denna åtgärd. Däremot får verksamhetschefen själv avgöra huruvida missbrukaren skall hindras lämna sjukhuset eller inte. Jag vill dock betona att det i många fall kan vara av stor betydelse för den enskilde att verksamhetschefen använder sig av sin möjlighet att med stöd av LVM hålla kvar patienten under kort tid för att säkerställa att denne inte avviker från LVM-vården.

JO har tidigare behandlat frågor om underrättelseskyldigheten och kvarhållningsrätten enligt nu aktuellt lagrum (JO:s ämbetsberättelse 1990/91 s. 218 och 1993/94 s. 298). I sistnämnda beslut aktualiserades frågan hur ”vårdas” i 24 § tredje stycket första meningen skall tolkas. Socialstyrelsen som yttrade sig till JO i det ärendet anförde att en företagen undersökning inte kan anses vara påbörjad vård, då denna endast ligger till grund för läkarens beslut huruvida patienten skall erhålla vård. Socialstyrelsen synes således ha tolkat ordet vårdas så att därmed avses sjukhusvård. JO Norell Söderblom ställde sig tveksam till den tolkningen och ansåg sannolikheten tala för att lagstiftaren avsett den pågående LVM-vården. Då bestämmelsens utformning lämnade öppet för olika tolkningar ansåg hon sig inte kunna kritisera vederbörande läkare för att han underlätit att anmäla till socialnämnden att patienten lämnat sjukhuset.

Bestämmelsen om verksamhetschefens kvarhållningsrätt förutsätter på motsvarande sätt att patienten vårdas på sjukhuset.

Jag konstaterar att det saknas anledning att kritisera Mariaenheten för att F.J. inte hindrades att lämna enheten. Någon skyldighet att hålla kvar honom förelåg inte. Mot bakgrund av den ovan redovisade oklarheten i lagstiftningen kan därtill ifrågasättas om Mariaenheten över huvud taget hade kunnat kvarhålla F.J.

Jag finner i detta ärende inte skäl att själv uttala en uppfattning om hur bestämmelsen skall tolkas eftersom det inte har någon betydelse för utgången här. Det är dock önskvärt att oklarheten i lagstiftningen undanröjs. Regeringen har den 31 januari 2002 tillkallat en särskild utredare med uppdrag att se över tillämpningen av LVM (Dir. 2002:10). Jag finner skäl att sända en kopia av detta beslut till Socialdepartementet för kännedom.

Ärendet avslutas.

Socialförsäkring

Socialförsäkringsnämnd har beslutat att begränsa tiden för ett anförande av den försäkrades ombud

(Dnr 3301-2000)

I en anmälan till JO klagade Bo-Gunnar Hemtke på Stockholms läns allmänna försäkringskassas handläggning av ett livränteärende rörande A.J. Han anförde bl.a. följande. När ärendet skulle prövas begärde A.J. att få närvara vid nämndens sammanträde. Han ville visa sina arbetsredskap och en videofilm. Nämndens ordförande inledde dock med att förklara att nämnden inte avsåg att ta del av videofilmen och att A.J. endast hade 10 minuter till sitt förfogande. Bo-Gunnar Hemtke begärde då att detta skulle antecknas i sammanträdesprotokollet. I protokollet finns antecknat att A.J:s redogörelse varade i 40 minuter, vilket i och för sig är riktigt.

I protokollet från socialförsäkringsnämndens sammanträde och i underrättelsen om nämndens beslut, vilka bifogades anmälan, anges följande.

Ordföranden G.N. informerade om att den video som inskickats i ärendet ej skulle förevisas nämnden då handläggaren redovisat innehållet i arbetsutredningen och några nya omständigheter utöver vad som framgår i arbetsutredning, fotografier och övrigt material ej framkommit.

Därutöver gavs J. och ombudet Bo-Gunnar Hemtke 10 minuter för att redogöra för ytterligare uppgifter rörande ärendet. Redogörelsen tog 40 minuter.

Försäkringskassan yttrade sig efter remiss. Bo-Gunnar Hemtke kommenterade remissvaret.

I sitt beslut den 23 augusti 2001 anförde *JO Pennlöv* i denna fråga följande.

A.J. och hans ombud Bo-Gunnar Hemtke begärde att få närvara och framlägga sina synpunkter när socialförsäkringsnämnden prövade A.J:s rätt till livränta. Nämndens ordförande beslutade då att de skulle få tillfälle till det i tio minuter. Det framgår inte av utredningen anledningen till ordförandens beslut att tidsbegränsa anförandet. Jag anser att det är ytterst olämpligt att på sätt som skedde i förväg begränsa en parts möjlighet att muntligen komplettera sin talan. För det fall nämndens ordförande under partens anförande finner att detta blir onödigt omfattande, t.ex. genom upprepning av redan föredraget material eller genom utvikningar utan relevans för ärendet, ankommer det på honom att ta ställning till om anförandet skall förkortas eller avbrytas. Parten bör dessförinnan upplysas om att han bör försöka begränsa sitt anförande. Försäkringskassan förtjänar kritik för sin handläggning av ärendet i denna del.

Vad därefter beträffar hur tidsåtgången redovisades i protokollet och i beslutsunderrättelsen anser jag att det i och för sig hade räckt att ange att A.J. företrädde inför nämnden utan att närmare ange hur lång tid det tog. Eftersom Bo-Gunnar Hemtke inledningsvis hade begärt att tidsåtgången skulle redovisas i protokollet har jag dock förståelse för att försäkringskassan gjorde så och

att kassan då också angav den faktiska tid A.J:s och Bo-Gunnar Hemtkes anföranden tog. Jag ställer mig dock tveksam till behovet av att redovisa detta även i beslutsunderrättelsen eftersom uppgiften gällde en handlägningsfråga och inte nämndens beslut i sakfrågan.

Brister i socialförsäkringsnämndens protokoll

(Dnr 3972-2000)

I en anmälan klagade Margareta Johansson på hur ett beslut av socialförsäkringsnämnden i ett livränteärende avseende D.K. hade protokollförts. I protokoll från den aktuella socialförsäkringsnämndens sammanträde den 17 november 1999 hade angetts två beslut; ett avslagsbeslut med motivering samt ett beslut att återremittera ärendet. Av föredragningspromemorian och kassans journalanteckningar framgår dessutom att socialförsäkringsnämnden hade funnit D.K. berättigad till livränta. I journalanteckningarna hade kassan angett "Eftersom ett delbeslut ej går att göra – återremitterades ärendet för utredning av årsinkomst och ev samordningsprocent ...".

I protokollet från socialförsäkringsnämndens sammanträde den 17 november 1999 angavs bl.a. följande.

K. kan inte få livränta för sin inkomstförlust, trots att olycksfall den 4 december 1992 tidigare godkänts som arbetsskada. Anledningen till beslutet är att de besvär som medfört en inkomstförlust för K., inte har något samband med olycksfallet. (2 kapitlet 2 § och 4 kapitlet 1 § lagen om arbetsskadeförsäkring).

Återremiss för vidare utredning av årsinkomst.

Därefter angavs i protokollet försäkringskassans motivering till avslagsbeslutet. I föredragningspromemorian angavs under rubriken Avvikelse/komplettering av socialförsäkringsnämndens beslut följande överstruken text.

Socialförsäkringsnämnden hos försäkringskassan beslöt att orsakssamband finns mellan K:s olycksfall den 4 december 1992 och nuvarande besvär. K. beviljades livränta fr.o.m. november 1996 med samordning 15 %. 2 ledamöter begärde avvikande mening.

I en journalanteckning den 17 november 1999 angavs följande.

Ärendet föredrogs i SFN. Nämnden ville ändra beslutet så att K. skulle få livränta för de besvär hon ådrog sig vid olycksfallet. Nämnden ansåg att en samordningsprocent på 15 %. Eftersom ett delbeslut ej går att göra återremitterades ärendet för utredning av årsinkomsten och ev samordningsprocent. Därefter skall ärendet ånyo föredras i SFN, samma SFN som gjorde återremissen.

Hos JO utreddes ärendet på så sätt att försäkringskassans akt begärdes in och granskades. Därefter inhämtades försäkringskassans yttrande. Försäkringskassan anförde genom direktören Henrik Meldahl bl.a. följande.

När en socialförsäkringsnämnd skall fatta beslut i ett ärende skall nämndledamöterna ta ställning till det presenterade beslutsunderlaget, bedöma och väga samman de olika omständigheterna som föreligger i ärendet och fatta beslut i enlighet med de regler och den praxis som gäller. Det är den föredra-

gande tjänstemannens uppgift att vara expert på de materiella och formella regler som gäller och att ge nämnden den information som den behöver i sitt beslutsfattande. Det innebär att om en nämnd anser att beslutsunderlaget behöver kompletteras görs utredningen av tjänsteman. Ärendet återremitteras i sin helhet då beslutsunderlaget är ofullständigt.

Innan beslut fattas av nämnden vid ett senare sammanträde redovisas kompletterande uppgifter efter eventuell kommunikering med den försäkrade. RFV:s rekommendationer i allmänna rådet (1982:4) (härmed torde avses allmänna rådet 1992:4, JO:s anmärkning) uttalar att de åtgärder som ingår i ett ärende i största möjliga utsträckning vidtas innan ärendet prövas av socialförsäkringsnämnden. Exempel på åtgärder som kan göras innan ärendet prövas i nämnden är t.ex. uträkning av förmånens storlek efter eventuell samordning med andra förmåner. Det är först när bedömningar gjorts av samtliga delar i ett ärende som ett slutligt beslut föreligger. Det är enligt FÖD 1983:1 (härmed torde avses FÖD 1993:1, JO:s anmärkning) detta samlade ställningstagande som utgör försäkringskassans beslut och det beslut som enligt förvaltningslagen skall expedieras till den försäkrade.

När en socialförsäkringsnämnd efter föredragning dokumenterar sitt ställningstagande i ett protokoll utgör detta protokoll beslutsdokumentet i ärendet (jfr Regeringsrättens dom den 9 november 1999 i mål nr 7670-1995, RÅ 1999 ref 51, och JO:s ämbetsberättelse 1997/98 s 390 f). Nämndens beslut skall med andra ord anses ha det innehåll som framgår av protokollet.

På föredragningspromemorian under socialförsäkringsnämndens beslut har antecknats att K. beviljades livränta fr.o.m. november 1996 med 15 % samordning och att två ledamöter begärde avvikande mening. Detta har dock strukits över och signerats. På föredragningspromemorian står istället med stor text "Återremiss för utredning av årsinkomst". En socialförsäkringsnämnd kan fram till protokollet justerats ändra sitt ställningstagande.

Innehållet i det beslut som socialförsäkringsnämnden fattat bestäms av vad som framgår av protokollet den 17 november 1999. Enligt detta protokoll har nämnden beslutat att återremittera ärendet för kompletterande utredning om årsinkomst, vilket även överensstämmer med beslutsmeddelandet som sändes till Margareta Johansson och D.K. den 2 december 1999. Även förslag på beslut utgörande avslag på livränta framgår av protokollet vilket inte borde noterats.

Något beslut om beviljande av förmån föreligger inte.

I sitt den 21 december 2001 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* i bedömningsdelen följande.

D.K:s livränteärende föredrogs i socialförsäkringsnämnden den 17 november 1999. I protokollet från sammanträdet anges som nämndens beslut inledningsvis att D.K. inte kan få livränta för sin inkomstförlust. Därefter anges att ärendet är återremitterat för vidare utredning av årsinkomsten. Protokollet justerades av ordföranden den 23 november 1999. I föredragningspromemorian anges under rubriken Avvikelse från nämndens beslut, men överstruket, att nämnden beslutat att bevilja D.K. arbetsskadelivränta med en samordningsprocent på 15 %. I försäkringskassans journalanteckningar anges att socialförsäkringsnämnden ville besluta att D.K. skulle få livränta. Eftersom det inte går att fatta ett delbeslut så återremitterades ärendet i stället för inkomstutredning. Vidare noterades att ärendet därefter skulle tas upp med samma socialförsäkringsnämnd som fattat beslutet om återremiss.

I detta ärende har således fråga uppkommit vad som egentligen har utgjort socialförsäkringsnämndens beslut i ärendet vid sammanträdet den 17 november 1999. Man kan tänka sig tre varianter. Den första varianten är att D.K.

inte beviljades livränta. Den andra varianten är att ärendet återremitterades för utredning av årsinkomst och slutligen den sista varianten att D.K. beviljades livränta med en viss samordningsprocent. För att kunna ta ställning till vad som är socialförsäkringsnämndens beslut får man gå till protokollet från nämndens sammanträde.

Socialförsäkringsnämndens protokoll är beslutsdokumentet i ett ärende som har prövats av nämnden (se JO 1997/98 s. 375). Nämndens beslut framgår således av det justerade protokollet och inte av någon annan handling. Efter det att protokollet har justerats kan inte ett för parten gynnande beslut ändras av försäkringskassan annat än med stöd av 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring. Det är därför utomordentligt viktigt att protokollet på ett korrekt sätt återger vad nämnden har beslutat.

I detta ärende återger nämndens protokoll två skilda och oförenliga beslut i ärendet. Av försäkringskassans remissvar framgår att föredragandens förslag till avslagsbeslut uppenbarligen av misstag noterats i det justerade protokollet, vilket – som försäkringskassan har framhållit – inte borde ha skett. Ansvaret för att protokollet på ett korrekt sätt visar vad nämnden beslutat åvilar genom justeringen nämndens ordförande. – Jag anser att det är utomordentligt anmärkningsvärt att ett så viktigt dokument som socialförsäkringsnämndens protokoll hanteras på ett så vårdslöst sätt som skett i detta ärende.

De anteckningar i föredragningspromemorian och journalen som utförts efter socialförsäkringsnämndens sammanträde rörande nämndens beslut har fått till följd att det uppstått ytterligare förvirring rörande vad som beslutats vid nämndsammanträdet den 17 november 1999. Utformningen av anteckningarna ger intryck av att nämnden faktiskt fattat ett annat beslut än det som återges i protokollet. Enligt min mening är det olämpligt att i föredragningspromemoria eller journalhandlingar nedteckna vad som diskuterats i nämnden. Den motivering som kan finnas till nämndens ställningstagande i ett ärende bör i förekommande fall framgå enbart av protokollet.

Även i övrigt har journalföringen i ärendet varit bristfällig och dokumentation saknats om relevanta åtgärder.

Jag vill avslutningsvis anmärka att jag är utomordentligt förvånad över vad kassan uppgivit med hänvisning till rättsfallet FÖD 1993:1. Av bl.a. det i remissvaret åberopade regeringsrättsavgörandet och ett stort antal JO-avgöranden framgår med fullkomlig tydlighet att det är fråga om två beslut; ett fattat av socialförsäkringsnämnden och ett fattat av tjänsteman vid kassan. Besluten är såväl fattade som meddelade vid skilda tidpunkter, de överklagas på skilda sätt och tiden för överklagandet är olika.

Sammantaget förtjänar försäkringskassan mycket allvarlig kritik för sin handling av ärendet.

Initiativärende mot Örebro läns allmänna försäkringskassa angående socialförsäkringsnämnds upphävande av ett fattat beslut

(Dnr 3641-2000)

I ett den 15 november 2001 meddelat beslut anförde *JO Pennlöv* följande.

Initiativet

Vid min inspektion av Örebro läns allmänna försäkringskassa den 17–19 oktober 2000 (dnr 3125-2000) framkom följande i ett av de granskade ärendena gällande vårdbidrag.

Socialförsäkringsnämnden fattade vid ett sammanträde den 11 juli 2000 ett beslut att bevilja helt vårdbidrag fr.o.m. maj 2000 för F.S. Underrättelse om beslutet skickades ut den 13 juli. Den 19 juli ringde F.S:s mor, P.S., och upp-gav att beslutet måste ha blivit fel eftersom vårdbidraget rätteligen skulle utgå fr.o.m. oktober 1999. Försäkringskassan tog därför upp ärendet för ny prövning i socialförsäkringsnämnden. Den 22 september fattade socialförsäkringsnämnden följande beslut.

Socialförsäkringsnämndens beslut den 11 juli 2000 upphävs då felaktig fr.o.m.-tidpunkt angivits. NYTT BESLUT: Helt vårdbidrag fr.o.m. oktober 2000 för F.S. – – –

När ärendet den 2 oktober 2000 kom till pensionsenheten uppmärksammades att det återigen hade angetts fel datum beträffande från vilken tidpunkt vårdbidraget skulle utgå. Försäkringskassan beslutade därför att inte skicka ut någon underrättelse om beslutet, eftersom ärendet ännu en gång skulle tas upp för ny prövning i socialförsäkringsnämnden. Den 17 oktober fattade socialförsäkringsnämnden följande beslut.

Socialförsäkringsnämndens beslut den 22 september 2000 upphävs då felaktig fr.o.m.-tidpunkt angivits. NYTT BESLUT: Helt vårdbidrag fr.o.m. oktober 1999 för F.S. – – –

Jag beslutade att i ett särskilt ärende granska försäkringskassans handläggning i ärendet.

Utredning

Försäkringskassan anmodades att yttra sig över en promemoria, som innehöll det som upptagits ovan.

I sitt svar anförde försäkringskassan – direktören Åke Lindwall – följande.

Vid *JO:s* inspektion av Örebro läns allmänna försäkringskassa den 17–19 oktober 2000 framkom att socialförsäkringsnämnd 5 vid sitt sammanträde den 22 september 2000 formlöst ändrat sitt beslut den 11 juli 2000. Ytterligare en formlös ändring gjordes vid socialförsäkringsnämndens sammanträde den 17 oktober 2000 då även beslutet den 22 september blev fel.

Försäkringskassans bedömning

Försäkringskassan medger att handläggningen i socialförsäkringsnämnd 5 har varit felaktig. P.S. var beviljad helt vårdbidrag till och med april 2000. Socialförsäkringsnämnden beslutade samtidigt att rätt till merkostnadsersättning inte förelåg.

Ny ansökan om vårdbidrag inkom den 12 januari 2000. Av den ansökan om fortsatt vårdbidrag framkom att sökanden numera hade merkostnader i sådan omfattning att rätt till merkostnadsersättning förelåg. I motiv till beslut i socialförsäkringsnämnden den 11 juli 2000 anges att ”rätt till vårdbidrag föreligger fr.o.m. oktober 1999. Utöver det hela vårdbidraget utges 18 % av prisbasbeloppet som skattefri merkostnadsersättning från samma tidpunkt”. I nämndens beslut angavs dock felaktigt ”Helt vårdbidrag fr.o.m. maj 2000 för F.S. ---”

Det är nämndens beslut, så som det framkommer av det justerade protokollet, som är det egentliga beslutet. Det skrivfel som gjordes i protokollet skulle således ha ändrats med stöd av bestämmelserna i 20 kap. 10 a § 1 p. [AFL].

I det nu aktuella ärendet har nämnden formlöst rättat första skrivfelet, varvid ett nytt skrivfel uppstod, nu felaktigt år. Ytterligare en formlös rättelse gjordes innan beslutet blev det avsedda.

Försäkringskassan har efter det nu aktuella ärendet, men innan JO:s inspektionsbesök, tagit fram vissa riktlinjer för vad man bör tänka [på] vid rättelse av felaktiga beslut respektive underrättelse om beslut och när ett beslut skall ändras med stöd av 20 kap. 10 a § [AFL] eller allmänna förvaltningsrättsliga principer.

Bedömning

Ärenden om rätt till bl.a. vårdbidrag avgörs enligt 21 § lagen (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag av socialförsäkringsnämnd. Enligt 22 § i samma lag gäller i tillämpliga delar bl.a. 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) om ändring av ett beslut. Av sistnämnda lagrum framgår att försäkringskassan skall ändra ett beslut i ärende om försäkring som har fattats av kassan och inte prövats av domstol, bl.a. (p. 1) om beslutet på grund av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende innehåller uppenbar oriktighet.

Som kassan påpekat i sitt remissvar är det socialförsäkringsnämndens protokoll som utgör beslutsdokumentet i ärenden som beslutas av nämnden. I detta fall har nämndens beslut blivit felaktigt inte bara vid ett, utan vid två tillfällen. Felen bestod i att nämnden angav fel tidpunkt från vilken förmånen skulle utbetalas. När dessa fel upptäcktes har socialförsäkringsnämnden ”upphävt” sina beslut och satt nya beslut i deras ställe. Detta förfarande har, som kassan också anført i sitt remissvar, varit oriktigt. De uppdagade felen var tveklöst av sådant slag att nämnden i stället hade kunnat ändra besluten med stöd av 20 kap. 10 a § AFL. Det som hänt ger mig anledning att särskilt understryka, att en socialförsäkringsnämnd inte har möjlighet att formlöst och utan lagstöd ”upphäva” sina egna beslut.

Jag har i ett annat beslut denna dag (dnr 3642-2000) kritiserat kassan för dess handläggning av en omprövning enligt 20 kap. 10 a § AFL. Uppenbarligen finns det hos kassan avsevärda brister i kunskaperna om lagrummets tillämpning. I sitt remissvar uppgav kassan att den har tagit fram vissa riktlinjer för handläggningen. Jag förutsätter att kassan noggrant följer upp tillämp-

ningen av reglerna och avslutar därmed ärendet här med den kritik som ligger i det ovan sagda.

Initiativärende mot Örebro läns allmänna försäkringskassa angående handläggningen av en begäran om omprövning enligt 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring

(Dnr 3642-2000)

I ett den 15 november 2001 meddelat beslut anförde *JO Pennlöv* följande.

Initiativet

Vid min inspektion av Örebro läns allmänna försäkringskassa den 17–19 oktober 2000 (dnr 3125-2000) granskade jag bl.a. ärenden gällande arbets-skadeförsäkring. I ett av dessa ärenden framkom följande.

Socialförsäkringsnämnd 1 i Örebro hade den 9 mars 2000 avslagit en ansökan om förtidspension. Sedan den försäkrade (A.S.) överklagat beslutet hade nämnden den 15 juni 2000 ändrat sitt beslut och i stället beviljat sjukbidrag under en tvåårsperiod.

I sitt ändringsbeslut hade nämnden åberopat 20 kap. 10 a § 3 AFL. Enligt den bestämmelsen skall försäkringskassan ändra ett beslut i ett ärende om försäkring enligt lagen, som har fattats av kassan och inte har prövats av domstol om beslutet har blivit oriktigt på grund av uppenbart felaktig rättstillämpning eller annan liknande orsak.

Såvitt framgår av nämndens motivering till sitt beslut den 15 juni 2000 hade den – bortsett från överklagandet – inget nytt material att tillgå i ärendet. Vid inspektionen ifrågasatte jag om nämndens första beslut kunde sägas ha blivit oriktigt på grund av uppenbart felaktig rättstillämpning eller annan liknande orsak. Det är med andra ord tveksamt om det nämnda lagrummet kan åberopas när nämnden ändrar sin bedömning på detta sätt. – Jag beslutade att låta utreda frågan i ett på mitt initiativ upplagt ärende.

Utredning

Försäkringskassan anmodades att yttra sig över en promemoria, som i huvudsak innehöll det som upptagits ovan.

I sitt svar anförde försäkringskassan – direktören Åke Lindwall – följande.

Bakgrund

A.S. hade ansökt om förtidspension den 22 juni 1999. Av ansökan framkom att A.S. saknade arbete, utförde mycket lite hushållssysslor och inte talade svenska. Enligt kungörelse (1962:394) med vissa bestämmelser rörande ansökan om pension enligt lagen om allmän försäkring m.m. framgår av 4 § att till ansökan om förtidspension skall bifogas läkarutlåtande på fastställd blankett.

Läkarutlåtande av den 13 oktober 1999 från distriktsläkare B.Z. inkom till försäkringskassan. Enligt hans bedömning var det väl möjligt att pat, om hon haft en stabil kulturell och social bakgrund, skulle kunna klara ett anpassat

arbete, men utifrån pat:s förutsättningar ter det sig helt orealistiskt att hon någonsin kommer att kunna stå till arbetsmarknadens förfogande.

Försäkringsläkare J.H. bedömde den 26 oktober 1999 att ytterligare utredning skulle behövas för att kunna bedöma om hon skulle kunna klara ett anpassat arbete eller inte och föreslog en remiss för funktionsanalys vid Integration & Rehabilitering.

Behandlande läkare B.Z. skickade den 22 december 1999 in en komplettering där han ändrade sin tidigare bedömning och uttalade att han inte tror att A.S. hade förutsättningar att klara någon form av arbete.

Enligt förvaltningslagen 4 § har myndigheter ett övergripande ansvar att lämna upplysning och vägledning gentemot enskilda. Myndigheten har enligt samma lag 7 § även ett allmänt krav på handläggning av ärenden och ett utredningsansvar.

Socialförsäkringsnämnds 1 motivering till beslutet den 9 mars 2000 om avslag på ansökan om förtidspension var att ”Befintligt underlag styrker inte att den försäkrades arbetsförmåga är nedsatt med minst en fjärdedel p g a sjukdom. Ansökan måste därför avslås”.

Försäkringskassan skall med anledning av överklagan pröva dels att överklagan inkommit i rätt tid, dels om det föreligger skäl att ändra beslutet med stöd av bestämmelserna i 20 kap. 10 § a lagen om allmän försäkring.

Skyldigheten att ändra gäller

1. om beslutet på grund av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende innehåller uppenbar oriktighet,
2. om beslutet har blivit oriktigt på grund av att det fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag,
3. om beslutet blivit oriktigt på grund av uppenbart felaktig rättstillämpning eller annan liknande orsak.

Av förarbetena framgår att med uppenbart felaktig rättstillämpning avses såväl tillämpning av gällande bestämmelser som av vid beslutet gällande rättspraxis.

Försäkringskassans bedömning

Försäkringskassan delar JO:s bedömning att det kan vara tveksamt om en annan bedömning på samma underlag kan utgöra skäl för ändring enligt aktuellt lagrum utan att man tydligt anger vari felaktigheten består. Försäkringskassan har efter det nu aktuella ärendet, men innan JO:s inspektionsbesök, tagit fram vissa riktlinjer för vad man bör tänka [på] vid prövningen av om ett beslut kan/ska ändras med stöd av 20 kap. 10 a § AFL eller inte.

Rätten till förtidspension för den som inte är förvärvsarbetande skall bedömas utifrån förmågan att omsätta eventuellt hushållsarbete i ett arbete på öppna marknaden eller förmågan att klara ett normalt arbete. Av prop. 1996/97:28 s 17–18 framgår att om sjukdomen medför att den försäkrade enbart kan klara ett speciellt arbete som endast förekommer i mycket begränsad utsträckning kan det inte vara rimligt att bedöma hans arbetsförmåga i förhållande till detta arbete med mindre än att han faktiskt erbjuds detta arbete.

I det aktuella ärendet bedömde behandlande läkare att A.S. inte hade förutsättning att klara något arbete. Försäkringsläkaren hade tidigare bedömt att det enda som A.S. eventuellt skulle kunna klara var ett anpassat arbete. Detta underlag bedömde socialförsäkringsnämnden inte styrka nedsättning med en fjärdedel på grund av sjukdom.

Riksförsäkringsverket har inte överklagat försäkringskassans beslut att ändra beslutet med hänvisning till uppenbart felaktig rättstillämpning och att det medicinska underlaget styrkte rätt till sjukbidrag med beaktande av de krav som ställs i 7 kap. 3 § lagen om allmän försäkring. Den försäkringsmäsiga bedömningen i ärendet har därmed inte prövats i domstol.

Bedömning

Inledningsvis vill jag understryka, att jag inte kan uttala mig om själva sakfrågan i ärendet, dvs. om A.S. var berättigad till någon pensionsförmån eller inte. En sådan fråga skall nämligen avgöras av försäkringskassan och – i de fall kassans beslut överklagas – av allmän förvaltningsdomstol. Min granskning av detta ärende är i stället inriktad på den formella sidan av saken.

Socialförsäkringsnämndens tillämpning av 20 kap. 10 a § AFL

Det jag tagit upp i detta ärende – och som jag ifrågasatte när jag granskade det aktuella ärendet vid inspektionen – är om försäkringskassan gjorde rätt när den återopade 20 kap. 10 a § 3 lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) för att kunna ändra sitt tidigare beslut.

Som framgått ovan skall försäkringskassan enligt nämnda bestämmelse ändra ett beslut om försäkring enligt AFL, som har fattats av kassan och inte har prövats av domstol, bl.a. om beslutet blivit oriktigt på grund av uppenbart felaktig rättstillämpning eller annan liknande orsak. Lagrummet kan sägas ange de minimikrav som skall gälla för försäkringskassans *skyldighet* att ändra ett beslut som i efterhand framstår som felaktigt. – Jag går inte in på de två övriga ändringsgrunderna (uppenbar oriktighet på grund av förbiseende resp. uppenbara brister i beslutsunderlaget), eftersom de inte är aktuella här.

Frågan om omprövning enligt 20 kap. 10 a § AFL tas rutinemässigt upp i samband med att den enskilde överklagar försäkringskassans beslut. För ärenden som prövats av socialförsäkringsnämnden torde försäkringskassorna som regel tillämpa den rutinen, att en tjänsteman vid kassan bedömer om en ändring kan bli aktuell. Om så inte är fallet, skall överklagandet och övriga handlingar skyndsamt överlämnas till länsrätten. Finner tjänstemannen däremot att nämndens beslut bör ändras med stöd av 20 kap. 10 a § AFL tas den frågan upp av nämnden.

I det av mig granskade ärendet hade socialförsäkringsnämnden avslagit A.S:s ansökan om förtidspension. Sedan hon överklagat beslutet togs ärendet åter upp i nämnden. I protokollet från nämndens sammanträde den 15 juni 2000 antecknades följande som nämndens beslut.

Socialförsäkringsnämnden finner vid prövning enligt 20 kap. 10 a § lagen om allmän försäkring [anledning] att ändra sitt tidigare beslut den 9 mars 2000.

Nytt beslut: Helt sjukbidrag fr.o.m. mars 1999 t.o.m. mars 2001. Pensionsfallsår 1999. Motivering framgår av bilaga.

I bilagan angavs följande motivering till socialförsäkringsnämndens beslut.

Vid socialförsäkringsnämndssammanträde den 9 mars 2000 beslutades att avslå den försäkrades ansökan om förtidspension då arbetsförmågan inte bedömdes vara nedsatt med minst en fjärdedel på grund av sjukdom.

Den försäkrade har i skrivelse som inkom den 26 april 2000 överklagat fattat beslut och hävdar att hon lider av ett flertal sjukdomar sedan flera år tillbaka. Hon har via socialtjänsten deltagit i ett Sara-projekt innebärande sy, klippning, läsa svenska och skriva. Deltog tre veckor varefter hon på grund av sjukdom slutade.

I läkarutlåtande som inkom den 13 oktober 1999 från dl B.Z, B-s vårdcentral, anges att den försäkrades somatiska tillstånd kompliceras av sociokulturella faktorer. Det är möjligt att om hon nu haft en stabil kulturell och social bakgrund skulle kunna klara anpassat arbete, men utifån patientens förutsättningar ter det sig helt orealistiskt att hon någonsin kommer att kunna stå till arbetsmarknadens förfogande. Försäkringskassans försäkringsläkare har granskat ärendet den 26 oktober 1999 och finner att underlaget behöver kompletteras med en funktionsanalys vid Integration & Rehabilitering och föreslår att den försäkrade remitteras dit.

Utifrån de handlingar som finns i ärendet så har försäkringskassan inte tillräckligt med underlag för att kunna ta ställning till den medicinska nedsättningen vad gäller omfattning och varaktighet. Vidare utredning krävs för att ta ställning [till] den försäkrades ansökan. I avvaktan på ytterligare utredning och att behandlande läkare anger att om möjligt är det anpassat arbete som avses skall den försäkrade vara berättigad till ett helt sjukbidrag. Hon anses vara berättigad till ett helt sjukbidrag fr.o.m. mars 1999 t.o.m. mars 2001 och att man under denna tid vidare utreder den försäkrades arbetsförmåga. Pensionsfallsåret fastställs till 1999 då läkarutlåtandet styrker att en medicinsk nedsättning föreligger.

Som framgår av det ovanstående har socialförsäkringsnämnden grundat sitt beslut på ett underlag som förelåg redan vid tiden för det ursprungliga beslutet. Nämnden har således gjort en ny – och annan – bedömning av materialet. I sitt ändrade beslut delade nämnden försäkringsläkarens uppfattning att ytterligare utredning krävdes för att kunna ta ställning till den medicinska nedsättningens omfattning och varaktighet.

Jag kan för min del inte utläsa av nämndens motivering att ändringen skulle ha skett på grund av *uppenbart felaktig rättstillämpning*. Inslaget av tillämpning av författningsbestämmelser eller stadgad rättspraxis förefaller också ha varit måttligt i ärendet; det nämnden hade att ta ställning till i ändringsbeslutet var ju snarare vilka konsekvenser det medicinska underlaget hade för ärendets fortsatta handläggning. Enligt min mening borde nämnden betydligt klarare ha redovisat i ändringsbeslutet vari den uppenbart felaktiga rättstillämpningen bestod.

I 20 kap. 10 a § AFL anges som alternativ till ”uppenbart felaktigt rättstillämpning” att beslutet blivit oriktigt på grund av ”annan liknande orsak”. Som exempel på vad som avses med detta har nämnts att beslutsfattaren har misstagit sig i fråga om en faktisk omständighet som ingår i beslutsunderlaget. Det är naturligtvis möjligt, att nämnden ansåg sig tillämpa den senare grunden för sitt ändringsbeslut. Inte heller detta framgår i så fall av beslutets motivering.

Innan jag lämnar denna fråga vill jag erinra om uppenbarhetskriteriets existens. Avsikten med den aktuella regeln är att ändring av ett beslut skall kunna göras på detta sätt endast om vissa kvalificerade felaktigheter föreligger. En försäkringskassa bör därför vid sin tillämpning vara observant på att tillämpningen av lagrummet inte tänjs utanför det område det är avsett för.

Ytterligare möjligheter till ändring av beslut

20 kap. 10 a § AFL innefattar, som framgår ovan, en miniminivå för försäkringskassans skyldighet att ändra ett felaktigt beslut. En annan sak är att för-

säkringskassan ändå kan ha *befogenhet* att i vissa situationer ändra ett redan fattat beslut. En sådan befogenhet följer av de principer som utvecklats i praxis och som innebär att förvaltningsbeslut endast i begränsad omfattning vinner s.k. negativ rättskraft. Detta gäller i synnerhet för avslagsbeslut. En myndighet har således möjlighet att ändra ett sådant beslut till den enskildes förmån, därtill oavsett om beslutet vunnit laga kraft eller inte. En sådan ändring kan göras även om det inte förekommit några direkta felaktigheter; det räcker med att myndigheten gjort en ny lämplighetsbedömning. – Myndighetens befogenhet att ändra ett beslut inskränks dock av principen om litispensens, som innebär att beslutsmyndigheten inte får ändra sitt beslut sedan ärende efter överklagande överlämnats till högre instans.

Av det jag nu sagt följer således att en försäkringskassa har möjlighet att under vissa förutsättningar och utan att behöva åberopa 20 kap. 10 a § AFL ändra beslut till den försäkrades förmån.

Kassans vidare hantering av överklagandet

Avslutningsvis vill jag påpeka följande. Genom sitt ändringsbeslut kom socialförsäkringsnämnden efter sin nya prövning att bevilja A.S. *sjukbidrag*. Eftersom hon – såvitt framgår – hade ansökt om *förtidspension* kan ändringen inte sägas ha skett på det sätt som den försäkrade begärt. Överklagandet borde därför ha behandlats som ett överklagande av socialförsäkringsnämndens omprövningsbeslut. Detta följer av 28 § förvaltningslagen (1986:223). Försäkringskassan borde med andra ord ha överlämnat ärendet till länsrätten.

Av det jag anført ovan framgår sammanfattningsvis att jag är kritisk till försäkringskassans handläggning av ärendet i behandlade hänseenden. Med dessa ord avslutar jag ärendet.

Försäkringskassa har övervägt att återkalla ett beslut, sedan den funnit att en annan kassa borde ha handlagt ärendet

(Dnr 2871-2001)

Vid inspektion av Norrbottens läns allmänna försäkringskassa den 18–20 september 2001 granskade *JO Pennlov* bl.a. protokoll och akter från sammanträden med socialförsäkringsnämnd. I det vid inspektionen förda protokollet lät han under denna punkt anteckna bl.a. följande.

I ett ärende från Luleåkontoret rörande handikappersättning noterades att det hade upprättats en promemoria med ett förslag till beslut innebärande att försäkringskassan skulle återkalla ett tidigare beslut, eftersom Västmanlands läns allmänna försäkringskassa och inte kassan i Norrbotten var behörig att fatta det beslutet. *JO* uttalade att det inte är möjligt att återkalla ett beslut. Om försäkringskassan anser att ett beslut i ett sådant fall skall undanröjas är det lämpligast att Riksförsäkringsverket överklagar beslutet till länsrätten, som har möjlighet att undanröja det. Kassan bör i så fall, förutom att underrätta Riksförsäkringsverket, även kontakta länsrätten och den behöriga försäkringskassan för att få en snabb handläggning av ärendet.

Försäkringskassas underlåtenhet att besvara en begäran om anstånd

(Dnr 3600-2001)

Med anledning av en anmälan mot Stockholms läns allmänna försäkringskassa meddelade *JO Pennlov* den 19 juni 2002 ett beslut med följande innehåll.

Anmälan

Margareta Johansson har i egenskap av ombud för E.L. klagat på försäkringskassans underlåtenhet att besvara en begäran om anstånd. Hon har anfört bl.a. följande. Försäkringskassan har i ett omprövningsbeslut meddelat att begärt anstånd inte beviljats. Genom detta förfaringsätt har E.L. betagits möjligheten att anföra skäl för sin begäran om omprövning.

Utredning

Efter remiss har försäkringskassan – direktören Henrik Meldahl – svarat följande.

Bakgrund

E.L. begärde i skrivelse som inkom till försäkringskassan den 21 mars 2001 omprövning av försäkringskassans beslut den 5 mars 2001 att inte utge sjukpenning från och med den 1 mars 2001. Hon anhöll samtidigt om anstånd i sex månader med att komplettera begäran om omprövning. E.L. uppgav inte något skäl för det begärda anståndet. Av journalanteckning förd av försäkringskassans handläggare den 28 mars 2001 framgår att det begärda anståndet inte medgavs. Försäkringskassan beslutade den 30 mars 2001 att inte ändra beslutet den 5 mars. Samtidigt som E.L. underrättades om försäkringskassans beslut efter omprövning meddelades hon att det begärda anståndet i sex månader inte medgavs. Underrättelsen är daterad den 30 mars 2001.

E.L. överklagade försäkringskassans beslut i skrivelse som inkom till försäkringskassan den 10 september 2001. Då överklagandet inkom för sent avvisades det av försäkringskassan. E.L. har överklagat avvisningsbeslutet till länsrätten.

Yttrande

Av försäkringskassans handlingar framgår att försäkringskassan tog ställning till E.L:s begäran om anstånd i samband med att hennes begäran om omprövning inkom till kassan. Anteckning om ställningstagandet har gjorts i försäkringskassans journal. E.L. meddelades om försäkringskassans ställningstagande när beslut efter omprövning underrättades henne ett par dagar senare. E.L. hade möjlighet att överklaga försäkringskassans beslut och i samband med det framföra ytterligare synpunkter. Överklagan inkom till försäkringskassan först den 10 september 2001, det vill säga nästan sex månader efter beslutet den 30 mars 2001.

Försäkringskassan delar E.L:s uppfattning att försäkringskassan före beslut borde ha meddelat henne att det begärda anståndet i sex månader inte medgavs och samtidigt berett henne skälig tid för att inkomma med komplettering av begäran om omprövning. Försäkringskassans omprövningsenhet är med-

veten om vikten av att den försäkrade bereds tillfälle att framföra sina synpunkter före ett beslut. Försäkringskassan beklagar att så inte skett i E.L:s fall.

Margareta Johansson har kommenterat remissvaret.

Bedömning

Av utredningen framgår bl.a. följande. E.L. begärde den 21 mars 2001 omprövning av kassans beslut i ett sjukpenningärende. Hon anhöll samtidigt om anstånd i sex månader med att komplettera sin begäran. Den 30 mars beslutade försäkringskassan genom omprövning att inte ändra sitt tidigare beslut. Först i omprövningsbeslutet underrättades E.L. om att hon inte medgavs det begärda anståndet.

Försäkringskassan har medgett att kassan – innan den fattade sitt omprövningbeslut – borde ha meddelat E.L. att det begärda anståndet inte medgavs och samtidigt berett henne tillfälle att inom skälig tid komplettera sin begäran om omprövning. Jag instämmer helt i den bedömningen. Försäkringskassan kan inte undgå kritik för sin underlåtenhet i detta avseende.

E.L:s anståndsbegäran var utformad enligt följande ”anhåller om anstånd sex (6) månader med att komplettera överklagandet” [rätteligen omprövningsbegäran; JO:s anm.]. E.L. hade således inte motiverat varför hon önskade anstånd i sex månader med att inkomma med komplettering. Mot bakgrund härav vill jag hänvisa till vad jag uttalade i frågan vid min inspektion av Stockholms läns allmänna försäkringskassa, kontorsområde Södertälje, den 6 mars 2002 (dnr 719-2002). I protokollet från den inspektionen antecknades bl.a. följande (s. 5).

JO anförde att om parten eller i förekommande fall partens ombud begär anstånd med att utveckla sin talan bör självfallet anståndsbegäran vara motiverad. Enligt JO:s uppfattning bör försäkringskassan i annat fall vara restriktiv med att bevilja anstånd och generellt också vara restriktiv med att bevilja alltför långa anstånd. JO erinrade om att försäkringskassan har ett ansvar för att driva ärendet framåt.

Ärendet avslutas med den kritik som uttalats ovan.

Ett initiativärende angående allmän försäkringskassas handläggningstid för begäran om omprövning

(Dnr 469-2001)

I ett beslut den 11 januari 2002 anförde *JO Pennlöv* följande.

Initiativet och bakgrund

Vid min inspektion den 7 februari 2001 av Stockholms läns allmänna försäkringskassa, kontorsområde Södertörn, uppmärksammade jag att merparten av de granskade, men ännu inte slutförda ärendena gällande omprövning var gamla.

Mot bakgrund av att försäkringskassans omprövning enligt 20 kap. 10 § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) – om inte särskilda skäl föreligger – skall vara slutförd inom sex veckor beslutade jag att inom ramen för ett initiativärende granska försäkringskassans handläggning av begäran om omprövning.

Den 12 februari 2001 genomförde tre tjänstemän vid ombudsmannaexpeditionen en fördjupad granskning av ännu inte avgjorda ärenden gällande begäran om omprövning, som kommit in till kassan före den 31 december 2000. Denna granskning utfördes vid länskontorets omprövningsenhet. Därvid framkom sammanfattningsvis följande.

Av de ärenden som gällde barnbidrag, bostadsbidrag och underhållsstöd fanns en omprövningsbegäran som kommit in i juni 2000, en som kommit in i augusti, två som kommit in i september, fem som kommit in i oktober, tre som kommit in i november och arton som kommit in i december 2000.

Av de ärenden som gällde avregistrering från försäkringskassan, sjukpenninggrundande inkomst, sjukpenning och tillfällig föräldrapenning fanns en omprövningsbegäran som kommit in i oktober 2000, tio som kommit in i november och sex som kommit in i december 2000.

Av de ärenden som gällde pensionsförmåner fanns en omprövningsbegäran som kommit in i maj 2000, en som kommit in i juli, fyra som kommit in i augusti, tjugotre som kommit in i september, femton som kommit in i oktober, trettio som kommit in i november och nitton som kommit in i december 2000.

I några ärenden rörande barnbidrag, bostadsbidrag och underhållsstöd uppmärksammades särskilt följande omständigheter.

En begäran om omprövning av ett beslut rörande underhållsstöd kom in till försäkringskassan den 30 juni 2000. En skrivelse som bekräftade att begäran inkommit skickades den 6 juli. Enligt en tjänsteanteckning från oktober avvaktade kassan att kommunen skulle återkomma med besked i en viss fråga. Den 4 januari 2001 skickade försäkringskassan en påminnelse till kommunen. När inget svar inkom skickade kassan en ny skrivelse den 26 januari 2001. I ett annat ärende kom en begäran om omprövning av ett beslut rörande barnbidrag in till försäkringskassan den 28 augusti 2000. Först den 5 december kom den in till centralkontoret. Handläggningen påbörjades den 13 december 2000. I ytterligare ett annat ärende kom en begäran om omprövning av ett

beslut rörande barnbidrag in till försäkringskassan den 9 oktober 2000 och översändes till centralkontoret först den 17 januari 2001. Handläggningen påbörjades den 19 januari 2001.

I två ärenden rörande sjukpenninggrundande inkomst uppmärksammades särskilt följande omständigheter.

En begäran om omprövning kom in till lokalkontoret den 24 november 2000. Den 5 december översändes den till centralkontoret. Enligt en tjänsteanteckning den 29 januari 2001 ringde den försäkrade och vädjade om ett snabbt beslut. Enligt en tjänsteanteckning den 9 februari 2001 ringde den försäkrade återigen, varvid kassan meddelade att den skulle påbörja handläggningen av ärendet påföljande vecka. Samma dag påbörjades utredningen. I det andra ärendet kom en begäran om omprövning in till lokalkontoret den 21 november 2000 och översändes till centralkontoret den 12 december. Den 3 januari 2001 ringde den försäkrade till försäkringskassan och förhörde sig om ärendet, varvid kassan upplyste henne om att det beräknades ta ca två till tre månader innan utredningen skulle påbörjas.

I några ärenden rörande pensionsförmåner uppmärksammades särskilt följande omständigheter.

En begäran om omprövning av ett beslut rörande ålderspension kom in till försäkringskassan den 12 juli 2000. En odaterad skrivelse skickades till den försäkrade med begäran om svar senast den 13 december. En skrivelse till skattemyndigheten skickades den 9 januari 2001. I ett annat ärende kom en begäran om omprövning av ett beslut rörande ålderspension in till försäkringskassan den 28 augusti 2000. I begäran fanns en uppgift om att den försäkrade skulle inkomma med komplettering. I en skrivelse den 28 december påminde kassan om kompletteringen. I en ny skrivelse den 15 januari 2001 uppgav kassan att komplettering måste inkomma senast den 19 februari 2001. Därefter skulle kassan fatta beslut. I ytterligare ett ärende kom en begäran om omprövning av ett beslut rörande pensionsrätt in till försäkringskassan den 26 april 2000. Enligt en tjänsteanteckning från oktober var den försäkrade nöjd med de besked han fick från kassan i samband med ett telefonsamtal. Den försäkrade skulle fundera på om han ville ha ärendet omprövat. Om inte skulle han sända in en återkallelse. En påminnelse skickades till den försäkrade den 7 februari 2001 med uppmaning att han skulle meddela kassan sitt besked. Ärendet skulle bevakas den 12 mars 2001. I ett ärende kom en begäran om omprövning in till lokalkontoret den 9 oktober 2000. Först den 4 december gjorde kassan en rättidsprövning och en prövning enligt 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring. Den 5 december 2000 översändes ärendet till centralkontoret. Slutligen i ett ärende kom en begäran om omprövning rörande rätten till barnår vid pension in till kassan den 4 augusti 2000. Den inkom till centralkontoret först den 8 februari 2001.

I ett ärende, som gällde arbetskadivränta, var omständigheterna följande. Begäran om omprövning kom in till lokalkontoret den 7 juli 2000 och översändes tio dagar senare till centralkontoret. Den försäkrade hade begärt anstånd i tre månader, men såvitt framgår av akten hade försäkringskassan inte lämnat något besked i anståndsfrågan. Handläggningen av ärendet påbörjades

dock först den 19 december, då den försäkrades ombud kontaktade försäkringskassan. Därefter hade förnyat anstånd begärts till den 5 februari 2001.

En generell iakttagelse var att det ibland kunde ta lång tid innan omprövningsbegäran översändes från lokalkontoret till centralkontorets omprövningsenhet.

Utredning

Mot bakgrund av att försäkringskassans handläggning av begäran om omprövning enligt 20 kap. 10 § AFL enligt huvudregeln skall vara slutförd inom sex veckor anmodades försäkringskassan att yttra sig över kassans handläggning av begäran om omprövning enligt vad som ovan anförts. – Försäkringskassans remissvar har utelämnats i detta referat.

Bedömning

I Riksförsäkringsverkets före den 1 juli 1998 gällande föreskrifter (RFFS 1978:22) om ändring av allmän försäkringskassas och skattemyndighets beslut i vissa fall m.m. föreskrevs att omprövning av beslut enligt 20 kap. 10 § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) skulle vara slutförd inom sex veckor från det att omprövning begärdes, om inte särskilda skäl föranledde annat.

Jag har i flera tidigare beslut uttryckt att den ovan angivna tidsgränsen för omprövningsärenden enligt min uppfattning fortfarande bör gälla och att det således är viktigt att försäkringskassorna fattar sina beslut om omprövning inom sex veckor. Riksförsäkringsverket delar min uppfattning och har också i det från den 1 september 2001 gällande allmänna rådet om ändring och omprövning enligt AFL (RAR 2001:4) angett att omprövning av beslut bör göras inom sex veckor från det att omprövning begärdes, om inte särskilda skäl föranleder annat.

Av utredningen framgår att många av de granskade omprövningsärendena var flera månader gamla. Anledningarna till dröjsmålen var av skiftande karaktär. I vissa fall berodde dröjsmålet på att den försäkrade själv begärt anstånd för att komplettera sin omprövningsbegäran. I andra fall berodde dröjsmålet på svårigheter för kassan att få in kompletteringar som den begärt. Andra anledningar till den långa handläggningstiden var att det tog lång tid innan omprövningsbegäran översändes från lokalkontoret till centralkontoret, bristande bevakningsrutiner och i något ärende uteblivet datastöd.

Försäkringskassan har därutöver i sitt remissvar pekat på vissa mer generella anledningar till att handläggningstiden vad gäller omprövningsärendena i så många fall har överskridit sex veckor. Försäkringskassan genomförde 1996 en genomgripande omorganisation, vilken ledde till att omprövningsärendena fick stå tillbaka för kassans internkontroll. Samtidigt ökade antalet omprövningar bl.a. på grund av ny lagstiftning, såsom lagen (1996:1030) om underhållsstöd och ändringar i lagen (1993:737) om bostadsbidrag. Försäkringskassan genomförde sedan ytterligare omorganisationer under 1999 och 2000.

Försäkringskassan har vidare anført att omprövningsverksamheten förändrats och försvårats sedan omprövningsinstitutet infördes 1982. Socialförsäk-

ringslagstiftningen har blivit mer komplicerad, mer hänsyn måste i ärendehandläggningen tas till rörligheten mellan länderna m.m. Därtill kommer att arbetssituationen vid lokalkontoren har medfört att ärendena inte alltid är välutredda från början. Försäkringskassan anser därför att det kan finnas anledning att se över den rekommenderade handläggningstiden på sex veckor.

Såvitt jag kan bedöma hänför sig dock merparten av de orsaker kassan angivit som förklaring till de långa handläggningstiderna till problem som uppstått på grund av försäkringskassans arbetssituation. Det har förekommit frekventa omorganisationer, problem vid prioritering mellan arbetsuppgifter som internkontroll och omprövningsverksamhet, förseningar till följd av att lokalkontoren dröjt med att sända ärendet vidare, bristande bevakningsrutiner och trängt personalläge. Ingen av dessa orsaker, vilka ju är av mer administrativ karaktär, kan enligt min mening på något sätt motivera att längre handläggningstider för omprövningsärendena generellt kan accepteras.

Ett beslut av en försäkringskassa skall självfallet redan från början vara välgrundat. Ärendet bör, när kassan fattar sitt ursprungliga beslut, vara utrett med sådan omsorg att allt nödvändigt material finns tillgängligt redan vid den tidpunkten. Ett synsätt som innebär att omprövningsinstitutet används för att i efterhand rätta till brister i det ursprungliga beslutsunderlaget kan få den konsekvensen att den som litar på att kassan har fattat ett materiellt riktigt beslut, och därför inte överklagar beslutet, lider en rättsförlust. En annan sak är att kassan självfallet i samband med en omprövning kan upptäcka och rätta till brister i beslutsunderlaget. Men utgångspunkten måste vara att varje ärende skall vara korrekt handlagt från början.

De sex veckorna som en omprövning skall slutföras inom torde främst vara till för att en annan beslutsfattare inom försäkringskassan skall sätta sig in i ärendet. Det är endast om särskilda skäl föreligger som man kan godta att kassan överskrider sexveckorsfristen. Ett sådant särskilt skäl kan vara att den försäkrade i sin omprövningsbegäran lämnar nya uppgifter och ärendet därför behöver kompletteras. I det fallet kan en längre handläggningstid än sex veckor godtas. Enligt min uppfattning kan inte de orsaker som försäkringskassan i detta ärende pekat på som en förklaring till den i vissa fall långa handläggningstiden för omprövningar rymmas under begreppet särskilda skäl. – Jag delar således inte försäkringskassans åsikt att det kan finnas anledning att se över den rekommenderade handläggningstiden för omprövningsbesluten.

En annan betydelsefull aspekt är att ett godtagande av en längre handläggningstid för omprövningsärenden försenar den enskildes rätt att få sin sak prövad av domstol. Det är ju först när försäkringskassan har fattat sitt omprövningsbeslut som den försäkrade får möjlighet att överklaga beslutet och få sin sak prövad i domstol.

Sammantaget är jag mycket kritisk till de redovisade bristerna i försäkringskassans handläggning av omprövningar enligt 20 kap. 10 § AFL.

De brister som framkommit i detta ärende är av allvarlig natur. Jag överlämnar därför kopior av detta beslut till såväl Riksförsäkringsverket som till Regeringskansliet (Socialdepartementet) och socialförsäkringsutskottet för kännedom.

Ett initiativärende rörande försäkringskassas handläggning av en inkommen handling, vilken rubricerats som ett överklagande

(Dnr 3644-2000)

I ett den 12 november 2001 meddelat beslut anförde *JO Pennlöv* följande.

Initiativet

Vid min inspektion av Örebro läns allmänna försäkringskassa den 17–19 oktober 2000 (dnr 3125-2000) framkom följande i ett av de granskade ärendena gällande arbetsskadeförsäkring.

I ärendet hade arbetsskadeanmälan, som avsåg G.P., inlämnats den 15 juni 1999. Försäkringskassan skickade den 9 juli samma år ett informationsbrev till henne. Hon kom den 3 september 1999 in med en såsom överklagande rubricerad handling. I handlingen angavs det överklagade beslutet vara fattat den 9 juli 1999. Med anledning av detta skickade kassan den 17 september 1999 ett brev till G.P. vari framgick bl.a. att ingen prövning hade skett eftersom inga ersättningsanspråk kommit in till kassan. Kassan anförde vidare att den, eftersom inget beslut fattats, inte skulle skicka över handlingen till länsrätten. – Jag beslutade att i ett särskilt ärende låta utreda kassans handläggning av det brev som kom in från den försäkrade den 3 september 1999.

Utredning

Försäkringskassan anmodades att yttra sig över en promemoria, som innehöll det som upptagits ovan.

I sitt svar anförde försäkringskassan – direktören Åke Lindwall – följande.

Försäkringskassans bedömning

I den arbetsskadeanmälan som inkom den 15 juni 1999 (– – –) anges att G.P. fått ryggproblem av att arbeta som färdtjänstchaufför. Sjukhistorik saknades (– – –). Handläggaren uppfattade anmälan som ett statistikfall och det vanliga informationsbrevet skickades ut i och med att anmälan registrerades. G.P. uppmanades i informationsbrevet att kontakta försäkringskassan om hon hade ersättningsanspråk som hon ville ha prövade. Av informationsbrevet framgick vidare att ”Har du inte haft kostnader eller inkomstminskning prövas inte din anmälan nu utan arkiveras på försäkringskassan för eventuell prövning om kostnader skulle uppstå enligt ovan.”

Skrivelsen rubricerad ”Överklagande av beslut den 9 juli 1999” inkom den 3 september 1999 från G.P. med begäran om anstånd i tre månader att utveckla talan.

Det är endast beslut som kan överklagas enligt bestämmelserna i förvaltningslagen och lagen om allmän försäkring. Förhållandet att en försäkrad rubricerar sin skrivelse som ”Överklagande” innebär inte att skrivelsen är en överklagan enligt angivna lagrum.

Försäkringskassan uppmanade på nytt G.P. att tala om vilka ersättningsanspråk hon ville ha prövade. Det fanns inte några indikationer som pekade på att försäkringskassan hade en skyldighet att ex officio pröva hennes arbetsskadeanmälan. Försäkringskassan informerade på nytt om att om hon inte inkom med något yrkande skulle hennes anmälan arkiveras tills vidare i avvaktan på om hon i framtiden fick kostnader eller inkomstförlust på grund av

de besvär som anmälan avsåg. Försäkringskassan har inte avvisat något yrkande om prövning av ersättningsanspråk utan endast bekräftat att kassan har mottagit arbetsskadeanmälan och informerat om reglerna för prövning.

Bedömning

G.P. lämnade i juni 1999 in en anmälan om arbetsskada till försäkringskassan. Den 9 juli 1999 skickade kassan en skrivelse till henne. I denna informerade kassan bl.a. om att hon skulle vända sig till kassan om hon hade anspråk på ersättning. G.P. uppfattade uppenbarligen kassans skrivelse som ett beslut. Hon inkom nämligen den 3 september 1999 med en skrift, i vilken hon sade sig överklaga försäkringskassans beslut av den 9 juli.

Av försäkringskassans yttrande hit framgår att den inte anser sig ha fattat något beslut i G.P:s arbetsskadeärende. Den fråga som jag behandlar i detta ärende är emellertid enbart hur försäkringskassan skulle ha hanterat den skrift som G.P. gav in den 3 september 1999. Jag tar således inte ställning till om kassans brev av den 9 juli 1999 innefattade något beslut eller om det i så fall kunde överklagas.

När ett överklagande kommer in till försäkringskassan skall den i första hand göra två saker: pröva om överklagandet kommit in i rätt tid och – i förekommande fall – pröva om beslutet bör ändras med stöd av 20 kap. 10 a § AFL. Därefter skall överklagandet och handlingarna överlämnas till länsrätten för prövning. Jag vill särskilt understryka, att det inte ankommer på försäkringskassan att avgöra om det föreligger ett beslut och – om så skulle vara fallet – om detta är överklagbart; det är en uppgift för den instans som har att pröva överklaganden av kassans beslut, dvs. i första hand länsrätten. Kassan hade alltså bort överlämna G.P:s skrift dit. Jag förutsätter att den snarast ser till att så sker.

Med den kritik som ligger i det jag nu sagt avslutar jag ärendet.

Försäkringskassas utformning av ett avvisningsbeslut. Även fråga om handläggningstiden för överlämnande av ett överklagande till domstol

(Dnr 163-2001)

Sedan G.C. i en anmälan till JO framfört klagomål mot Västerbottens allmänna försäkringskassas handläggning av ett arbetsskadeärende upprättades vid ombudsmannaexpeditionen en promemoria som – såvitt här är aktuellt – innehöll följande.

1. Handläggningstid för överlämnande av överklagande

G.C. har i en anmälan till JO bl.a. klagat på försäkringskassans handläggning av hennes arbetsskadeärende. I sin anmälan hänvisar hon till en skrivelse den 21 januari 2000 vari hon bl.a. överklagar socialförsäkringsnämndens beslut den 19 november 1999 avseende förtidspension och livränta. Överklagandet, som är inkomststämplat hos kassan den 28 januari 2000, kom enligt länsrättens inkomststämpel in dit först den 7 april 2000.

2. Försäkringskassans utformning av ett avvisningsbeslut

I sin skrivelse den 21 januari 2000 begär G.C. vidare att kassan ”omprövar tidigare beslut” och anför: ”Det skall gälla hela mitt arbetsskadeärende och beslut om arbetsskadesjukpenning, sjukbidrag/arbetsskadelivränta samt förtidspension från och med maj 1987.”

Med anledning av G.C:s begäran om ”omprövning” har försäkringskassan fattat vad som måste betraktas som ett avvisningsbeslut den 31 mars 2000. I beslutet anger kassan bl.a. ”att kassan är förhindrad att ompröva beslut enligt ditt yrkande från och med maj 1987”. Flertalet av de beslut som G.C. begär att kassan skall ”ompröva” ankommer det på socialförsäkringsnämnden att avgöra. Dessa beslut saknar kassan enligt 20 kap. 10 § lagen om allmän försäkring behörighet att ompröva. – Kassans beslut den 31 mars 2000 har inte rubricerats som ett sådant och har heller inte försetts med överklagandehänvisning. ---

Försäkringskassan anmodades att yttra sig över promemorians innehåll. I sitt svar anförde kassan – vikarierande direktören Anders Boman – följande.

Överklagandet har i rubricerade ärende inkomststämplats hos kassan den 28 januari 2000 och först den 7 april 2000 hos länsrätten.

I Riksförsäkringsverkets allmänna råd rekommenderas att försäkringskassan överlämnar ett överklagat beslut och övriga handlingar inom en vecka. Försäkringskassan har inte följt de rekommendationer som gäller för handläggning av överklaganden och något skäl till att ärendet inte översänts till länsrätten inom stipulerad tid finns inte. Kassans personal är väl informerad om vilka rutiner som gäller för handläggningen av överklaganden och införstådda med att dessa inte följts i förevarande ärende.

När det gäller försäkringskassans utformning av ett avvisningsbeslut vill kassan redovisa följande. G.C. har i skrivelse till försäkringskassan daterad den 21 januari 2000 begärt att kassan ”omprövar tidigare beslut” och anför: ”Det ska gälla hela mitt arbetsskadeärende och beslut om arbetsskadesjukpenning, sjukbidrag/arbetsskadelivränta samt förtidspension från och med maj 1987.”

G.C:s begäran omfattar dels beslut som varit uppe till prövning i högre instans och vunnit laga kraft och dels försäkringskassans beslut den 19 november 1999.

Försäkringskassan borde i samband med handläggningen av överklagan [ha] gjort en kompletterande utredning för att säkerställa sig om innebörden i hennes framställan. Först därefter skulle försäkringskassan ha fattat ett beslut beträffande G.C:s yrkanden. I det fall att delar av yrkandena skulle ha avvisats skulle beslutet den 31 mars 2000 ha utformats som ett avvisningsbeslut med överklagandehänvisning. Eventuella övriga yrkanden skulle ha handlagts av försäkringskassan i vanlig ordning.

Försäkringskassan ser mycket allvarligt på hur G.C:s ärende har handlagts och kan konstatera att handläggningen av ärendet inte kan undgå kritik. Försäkringskassan i Västerbotten står inför en omorganisation under 2001. I samband med denna kommer ytterligare utbildningsinsatser att ske beträffande förvaltningsrätt för att ånyo betona vikten av de förvaltningsrättsliga reglerna.

G.C. kommenterade remissvaret.

I sitt den 25 oktober 2001 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* i bedömningsdelen bl.a. följande.

Handläggningstid för överlämnande av överklagande

Det dröjde över två månader innan försäkringskassan översände skrivelsen med överklagandet till länsrätten. Detta är inte godtagbart. Jag har bl.a. vid ett flertal inspektioner av olika försäkringskassor uttalat att tidsrymden för försäkringskassans rättidsprövning och prövning enligt 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) och till dess att överklagandet lämnas över till länsrätten inte bör överstiga en vecka.

Utformningen av ett avvisningsbeslut

Av försäkringskassans remissvar framgår att kassan till viss del har uppfattat G.C:s yrkanden i skrivelsen den 21 januari 2000 som oklara. Kassan har anfört att den därför borde ha tagit kontakt med G.C. för att säkerställa sig om innebörden i hennes framställan. Lika med kassan anser jag att, om den funnit oklarheter i G.C:s framställan, hon borde ha givits tillfälle att inkomma med kompletteringar innan ärendet avgjordes.

I 20 kap. 10 § AFL föreskrivs att beslut av en allmän försäkringskassa som har fattats av tjänsteman i ärenden om försäkring enligt denna lag skall *omprövas* av kassan, om det begärs av en enskild som beslutet angår och beslutet inte har meddelats med stöd av 10 a §.

Försäkringskassan har i beslutet den 31 mars 2000 bl.a. anfört att den är förhindrad att *ompröva* beslut enligt G.C:s yrkande från och med maj 1987. Såvitt framkommit har besluten inte meddelats med stöd av 20 kap. 10 a § AFL. Kassans ställningstagande att avvisa G.C:s yrkande som för sent inkommet har – enligt vad som framkommit – bl.a. omfattat beslut som det ankommer på socialförsäkringsnämnden att avgöra. Kassan saknar enligt 20 kap. 10 § AFL behörighet att *ompröva* dessa beslut. Jag vill betona vikten av att den juridiska terminologin används på ett korrekt sätt.

Det aktuella avvisningsbeslutet har inte försetts med någon anvisning om hur det kan överklagas. I 21 § andra stycket förvaltningslagen (1986:223) föreskrivs bl.a. att om ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende går part emot och kan överklagas, skall han underrättas om hur han kan överklaga det. Beslutet borde således, då det gått sökanden emot, ha innehållit anvisningar om hur det kunnat överklagas.

När det gäller avvisningsbeslutets utformning har jag – utöver vad som sagts här ovan – funnit skäl att erinra om följande.

Enligt huvudregeln i 20 § förvaltningslagen skall beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Genom sitt beslut den 31 mars 2000 har försäkringskassan – som framgått – avvisat G.C:s framställan om prövning med hänvisning dels till att hennes ”yrkande från och med maj 1987” kommit in för sent, dels till att henne tillerkänd ”ersättning enligt lagen om arbetsskadeförsäkring för åren september 1992 t.o.m. maj 1997 dessutom varit föremål för prövning i högre instans”. Av avvisningsbeslutet framgår varken datum för eller andra uppgifter om de tidigare avgöranden vari kassan har behandlat de sakfrågor som G.C. i sin skrivelse den 21 januari 2000 har begärt att kassan skall pröva. Det

är enligt min mening en påtaglig brist ur rättssäkerhetssynpunkt att kassans avvisningsbeslut i G.C:s fall inte innehåller närmare uppgifter om de tidigare avgöranden som omfattas av kassans ställningstaganden.

Jag har vidare funnit skäl att – utan att ta ställning i G.C:s fall – något beröra frågan om ett förvaltningsbeslut är förenat med *negativ rättskraft*. Att ett beslut är förenat med negativ rättskraft innebär att den fråga som har avgjorts genom beslutet inte får tas upp till förnyad prövning. Beslutet är alltså orubbligt och den beslutande myndigheten kan inte senare återkalla eller ändra beslutet (*res judicata*).

Beträffande det stora flertalet förvaltningsbeslut gäller emellertid att de inte är förenade med sådan negativ rättskraft, jfr Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 20:e uppl., s. 71 f.

Ragnemalm anför för sin del i Förvaltningsprocessrättens grunder (7:e uppl. 1992, s. 88 f.) bl.a. följande om rättskraftsfrågan. Avslagsbeslut är en typ av s.k. betungande beslut, som fränkänns rättskraft. Sökanden kan alltså återkomma med en ny framställning i samma sak och kan då få den bifallen utan hänsyn till det tidigare avslaget. Myndigheten kan frånga sitt tidigare beslut, om sökanden förmår visa nya omständigheter, men också på oförändrat material, om man ändrat uppfattning i frågan (jfr RRK K76 2:7 angående bidragsförskott). Inte ens det förhållandet, att avslagsbeslut efter besvär fastställs av högre myndighet, hindrar i princip beslutsmyndigheten från att senare bifalla samma ansökan. En annan sak är naturligtvis, att föreskrifter om bestämda ansökningstider ibland sätter stopp för en förnyad prövning, jfr RÅ 1978 1:9 angående ansökan om skattebefrielse.

Sammanfattningsvis kan jag konstatera att det förekommit ett flertal brister i försäkringskassans handläggning av G.C:s ärende. Försäkringskassan har i remissvaret anfört att den ser allvarligt på bristerna i handläggningen av ärendet och att utbildningsinsatser i förvaltningsrätt kommer att anordnas för kassans personal. Försäkringskassan förtjänar likväl kritik för sin handläggning av G.C:s ärende.

Ett initiativärende om en försäkringskassas handläggning av ärenden rörande omprövning av beslut om pension enligt det gamla pensionssystemet och beslut om pensionsrätt enligt övergångsbestämmelserna till det nya pensionssystemet

(Dnr 582-2001)

JO Pennlöv meddelade den 18 januari 2002 ett beslut med följande innehåll.

Initiativet

Vid granskning av handlingar hos Stockholms läns allmänna försäkringskassa den 12 februari 2001 uppmärksammades bl.a. följande. I en skrift som kom in till försäkringskassan den 8 oktober 1999 begärde K.S. omprövning av ett

beslut rörande ålderspension. Försäkringskassan hade ännu inte fattat något beslut i ärendet. Den 11 april 2000 inkom till kassan en skrift från G.L., i vilken hon begärde omprövning av ett beslut rörande pensionsrätt. Inte heller det ärendet var avgjort. Jag beslutade att inom ramen för ett på mitt initiativ upptaget ärende inhämta försäkringskassans yttrande över handläggningen av de nämnda ärendena.

Utredning

Efter remiss till Stockholms läns allmänna försäkringskassa anförde direktören Henrik Meldahl den 23 april 2001 följande (*bilagorna har utelämnats här, min anm.*).

Redogörelse för handläggningen

K.S.

K.S. har i skrivelse den 2 oktober 1999 begärt att försäkringskassan skall ompröva hans beslut om ålderspension daterat den 28 september 1999. Försäkringskassan har i sitt beslut baserat pensionens storlek på 27 intjänade poängår av 30 möjliga för full ATP. K.S. har i sin begäran om omprövning yrkat att ATP skall baseras på 30 poängår.

K.S:s begäran om omprövning kom behörig handläggare tillhanda den 12 november 1999. Ärendet blev sedan liggande till den 1 mars 2000 då handläggaren tog kontakt med K.S. för att närmare utreda grunderna för omprövningsbegäran. K.S. uppgav att han själv avsåg att kontakta skattemyndigheten för att få en ändring av ATP-poängen till stånd. Han uppgav att han skulle återkomma till försäkringskassan när han fått besked från skattemyndigheten. K.S. ville även att försäkringskassan skulle avvakta med beslut till dess att han varit i kontakt med skattemyndigheten.

Den 24 januari 2001 sände försäkringskassan ett brev till K.S. med förfrågan om han erhållit något svar från skattemyndigheten rörande hans uteblivna pensionspoängår. I brevet upplystes om att nuvarande pensionsberäkning var riktig utifrån de befintliga uppgifterna från skattemyndigheten. K.S. fick även uppgiften att om skattemyndigheten ändrar sina uppgifter skulle även hans pension räknas om. I brevet uppmanades K.S. att lämna besked till försäkringskassan om han ville att försäkringskassan skulle avsluta omprövningen.

Den 31 januari 2001 ringer K.S. till försäkringskassan. Han uppger att han helt enkelt glömt bort att kontakta skattemyndigheten men att han skall göra detta snarast. Han ville fortfarande att försäkringskassan skulle avvakta med sitt beslut till dess att han fått besked från skattemyndigheten.

K.S. har därefter inte hört av sig till försäkringskassan. Ärendet ligger under bevakning.

G.L.

G.L. har i skrivelse den 10 april 2000 begärt omprövning av pensionsgrundande inkomst (PGI) för åren 1989 till 1998. Hon har anført att försäkringskassan skall utreda om uppgifterna för åren 1989 till 1998 är rätt beräknade. Försäkringskassan sände bekräftelsebrev till G.L. den 29 augusti 2000.

Försäkringskassan uppfattade först att G.L. begärt omprövning enbart av pensionsrätten och att det var kassan som skulle göra omprövningen. I avvaktan på handlägningsrutiner har ärendet legat på lokalkontoret för vidare utredning kring vilka frågor som skall prövas av försäkringskassan och vilka som skall prövas av skattemyndigheten när det gäller omprövning av pensionsrätter. Ärendet översändes till centralkontoret den 27 november 2000.

Försäkringskassan ändrade då uppfattning om G.L:s begäran om omprövning. Försäkringskassan ansåg att omprövning skulle ske av PGI och av pensionsrätten. Enligt försäkringskassans handlägningsrutiner skall begäran om omprövningar av PGI översändas till skattemyndigheten för handläggning där. Detta gjordes den 5 december 2000.

G.L. har framställt frågor rörande försäkringskassans beräkning av hennes antagandepoäng. Dessa frågor har försäkringskassan besvarat i ett brev daterat den 2 april 2001.

Försäkringskassan har avvaktat skattemyndighetens prövning av PGI, som baseras på den taxerade inkomsten. Under tiden har försäkringskassan försökt att utreda vidare med skattemyndigheten om pensionsrätten kunde ha grundats på felaktiga uppgifter från skattemyndigheten. Av denna anledning begärdes in längdutdrag från skattemyndigheten rörande den taxerade inkomsten för de aktuella åren. Detta utdrag visade inga andra uppgifter än de som hade legat till grund för beslutet om pensionsrätten.

Försäkringskassan har under handläggningen haft kontakt med G.L:s ombud. Försäkringskassan har då förklarat att pensionsrätten grundar sig på fastställd PGI och att G.L. måste vända sig till skattemyndigheten för att lämna de uppgifter som behövs för att ändra taxeringsbeslutet.

Yttrande

Dessa två ärenden rör handläggningen av pension och pensionsrätt. Det första ärendet är handlagt utifrån reglerna i det gamla pensionssystemet. Det andra ärendet är handlagt utifrån övergångsreglerna till det nya pensionssystemet. Bägge ärendena har det gemensamt att försäkringskassans beslut grundar sig på skattemyndighetens beslut utifrån den taxerade inkomsten. För att försäkringskassan skall kunna ändra sitt pensionsbeslut vid omprövning förutsätts att skattemyndigheten prövat och ändrat taxeringen för de aktuella åren. I ett sådant ärende förutsätts att den försäkrade förser skattemyndigheten med uppgifter så att en ändring kan komma till stånd. Försäkringskassan har begränsade möjligheter att på egen hand vara skattemyndigheten behjälplig med adekvata uppgifter. Försäkringskassan kan för egen del endast kontrollera att de uppgifter som skattemyndigheten lagt [till] grund för bestämmande av ATP eller PGI är korrekta utifrån skattelängden.

K.S. har begärt omprövning av pensionsbeslut baserat på ATP-poängen. Dessa baseras på den av skattemyndigheten fastställda taxerade inkomsten. I det fall den försäkrade anför att uppgiften är oriktig måste han själv vända sig till skattemyndigheten för att den skall göra en omprövning av den taxerade inkomsten. Försäkringskassan kan inte lämna underlag så att skattemyndigheten kan pröva taxeringen.

I det nu aktuella ärendet har K.S. anförat att det saknas uppgifter från viss anställning. Han har själv uppgivit att han skall undersöka orsaken till detta hos skattemyndigheten. K.S. har begärt att försäkringskassan skall avvakta att besluta i ärendet under tiden. Skulle försäkringskassan gå vidare i handläggningen med nu föreliggande underlag finns ingen möjlighet att ändra tidigare beslut. Försäkringskassan har därför valt att vänta med ytterligare handläggning till dess att skattemyndigheten gjort sin prövning. Ärendet har därför dragit ut på tiden.

Det kan konstateras att K.S. inte skulle ha gjort någon rättsförlust om försäkringskassan redan i ett tidigare skede beslutat i ärendet och avslagit omprövningsbegäran. I det fall skattemyndigheten vid en senare prövning ändrar K.S:s taxering och ATP kommer försäkringskassan att ändra pensionsbeslutet. K.S. har då möjligheten att överklaga detta beslut. Det kan därför ifrågasättas om försäkringskassan skall fortsätta att vänta på skattemyndighetens beslut. Eftersom försäkringskassan ändå nu har beviljat anstånd kommer kontakt nu att tas med K.S. Därefter kommer försäkringskassan att fatta beslut i ärendet oavsett om K.S. fått besked från skattemyndigheten eller ej.

Vad gäller G.L:s omprövningsbegäran har försäkringskassan översänt ärendet till skattemyndigheten för att den skall kunna pröva PGI. Enligt 44 § lagen (1998:675) om införande av lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension skall bestämmelserna i 13 kapitlet 9 § första och andra styckena lagen om inkomstgrundad ålderspension tillämpas när det gäller omprövning av pensionsrätt för retroaktiv tid. Någon hänvisning till tredje stycket som reglerar förfarandet vid omprövning av PGI hos skattemyndigheten finns inte. Försäkringskassan har ändå funnit att ärendet bör översändas till skattemyndigheten för prövning av PGI.

När besluten om pensionsrätt för retroaktiv tid sändes ut under våren 2000 fanns inga handläggningsrutiner för hur omprövning av dessa ärenden skulle gå till. Riksförsäkringsverket (RFV) utlovade att det skulle komma ett teknisktöd i november 2000 som försäkringskassan skulle använda sig av för att mata in ändringsbesluten. RFV uppmanade även försäkringskassan att avvakta med omprövningarna tills vidare instruktioner skulle komma. I maj 2000 meddelade RFV att försäkringskassorna själva fick utveckla handläggningsrutiner men vidhöll att ett maskinellt stöd för ändringsbeslut skulle finnas att tillgå i november 2000.

Försäkringskassan hade avvaktat ytterligare besked från RFV och under tiden hade omprövningsärendena legat och väntat. I maj påbörjades handläggningen. Försäkringskassan upptäckte redan i inledningen att det fanns svårigheter att göra en gränsdragning mellan försäkringskassans prövningsram och skattemyndighetens prövningsram. Av denna anledning inleddes ett lokalt samarbete med skattemyndigheten för att kunna påbörja handläggningen av ärendena så att besluten skulle vara klara för inmatning till november.

Under försommaren 2000 träffades representanter från skattemyndigheten och försäkringskassan i Stockholm för att tillsammans finna en fungerande handläggningsrutin. Det fanns oklarheter om hur omprövningarna av de retroaktiva besluten skulle handläggas. Träffarna fortsatte under sensommaren. Försäkringskassan utfärdade till slut en rutin för vilka ärenden som skulle översändas till skattemyndigheten (bilaga 1) och hur handläggningen skulle gå till efter det att skattemyndigheten fattat sitt PGI-beslut. Försäkringskassans handläggningstider är därmed beroende av skattemyndighetens handläggningstider.

Enligt uppgift från skattemyndigheten är handläggningstiderna varierande under året. I samband med taxeringsbesluten i augusti varje år inkommer en stor mängd omprövningar som måste prioriteras. Försäkringskassans ärenden kan därför komma att dra ut på tiden.

I september 2000 meddelade RFV att det utlovade teknisktödet för ändringsbeslut skulle levereras först i mars 2001. Stödet var avsett att omfatta såväl beslut om ändring av pensionsrätt på grund av ändrad PGI som för ändrad barnårsrätt. I början av 2001 levererades stödet. Det omfattade då endast ändring av pensionsrätt till följd av ändrad PGI. Vad gäller barnårsrätten har ändringsbeslut inte kunnat sändas till berörda försäkrade maskinellt, utan försäkringskassan fick sända ut dessa beslut manuellt. Enligt RFV:s rekommendation gjordes detta under våren 2001.

De olika beskederna från RFV har medfört att försäkringskassan haft svårigheter att hitta bra handläggningsrutiner för omprövningar av pensionsrätter. Det har även medfört störningar i all omprövning av pensionsärenden. Detta har även fått till följd att handläggningstiderna blivit långa i pensionsärenden som inte berörts av det nya pensionssystemet. Med det nya pensionssystemet har dessutom antalet ärenden på pensionsidan ökat. Försäkringskassan hoppas genom en ny organisation av omprövningsverksamheten att komma till rätta med handläggningstiderna. Ytterligare resurser har även tillförts pensionsomprövningen.

Sammanfattningsvis visar handläggningen av dessa två ärenden att det inte endast beror på försäkringskassans handläggningsrutiner att omprövningarna dragit ut på tiden. Försäkringskassan skulle dock kunnat fatta beslut i ären-

dena på befintliga underlag men har valt att avvakta skattemyndighetens besked för att kunna göra en omprövning utifrån ett fullständigt underlag. Enligt försäkringskassans bedömning kan ett tidigt avslag utan underlag från skattemyndigheten inte vara i de försäkrades intresse eftersom de i första hand vill ha en ändring till stånd. Det finns dock en rimlig gräns för hur länge försäkringskassan bör medge anstånd.

Försäkringskassan kan bara beklaga att rutinerna för omprövningar enligt införandelagen inte varit effektivare. Samtidigt som de försäkrade önskar få besked i sina ärenden är det dock av vikt att påpeka att besluten om pensionsrätter inte legat till grund för någon faktisk utbetalning och att de försäkrade på så sätt inte gått miste om någon ersättning under den långa handläggningstiden. Försäkringskassan har dock stor förståelse för att handläggningstiden framstår som orimligt lång för den som önskar få ett besked.

Härefter upprättade föredraganden i ärendet en promemoria, av vilken framgick bl.a. följande.

Försäkringskassan har den 23 april 2001 kommit in med remissvar. Av detta framgår att försäkringskassan haft vissa svårigheter i samband med handläggningen av G.L:s omprövningsärende. Svårigheterna förefaller till viss del vara en följd av ett från Riksförsäkringsverket sent levererat teknisktöd. Vidare förefaller av verket tidigare utlovade handläggningsanvisningar överhuvudtaget inte ha tillhandahållits försäkringskassorna.

Riksförsäkringsverket bör yttra sig i ovan nämnda avseenden.

Efter remiss anförde Riksförsäkringsverket (RFV), genom överdirektören Ingrid Petersson, den 15 juni 2001 i huvudsak följande.

Yttrande

Riksförsäkringsverket har av JO ombetts att särskilt yttra sig över tillhandahållet teknisktöd och handläggningsanvisningar.

Arbetet med genomförandet av det nya pensionssystemet har varit ytterst tidskritiskt och mycket resurskrävande. En förutsättning för genomförandet av pensionsreformen har varit att administrationen av besluten om pensionsrätt och pension enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension (LIP) liksom hanteringen av ändringsbeslut i huvudsak skall vara automatiserad. Något annat har varken varit administrativt eller ekonomiskt möjligt. Regleringen kräver en systemuppbyggnad som har visat sig bli mycket omfattande. Det komplicerade regelverket, både materiellt och processuellt och de svårigheter att få ett korrekt underlag som blir en följd av att nya regler tillämpas på förhållanden som ligger mycket långt tillbaka i tiden medförde att vissa prioriteringar behövde göras. I första hand prioriterades de årliga besluten om pensionsrätter.

Besluten som meddelades i pensionsutskicket för år 2000 rörde 5,3 miljoner människor och avsåg 39 intjänandeår (1960–1998). De maskinella ändringsrutinerna fanns inte tillgängliga när de ”årliga besluten” skickades ut våren 2000. Det var ursprungligen planerat att ändringsbesluten avseende intjänandeåren 1960–1998 skulle kunna sändas ut i november 2000, men det visade sig inte vara möjligt. Detta kunde ske först i mars 2001. Detta har orsakat vissa problem för försäkringskassorna. Riksförsäkringsverket kan bara beklaga detta.

En omprövning på den enskildes initiativ, som innebär att försäkringskassan inte ändrar beräkningsunderlaget, betyder att några nya belopp eller underlag inte skall tillföras systemen. I det aktuella omprövningsärendet rörande G.L. skulle försäkringskassan således, om omprövningen inte innebar någon ändring i beräkningsunderlaget, ha kunnat fatta beslut utan att ha tillgång till något tekniskt stöd.

Om den försäkrade begärt omprövning av sin pensionsgrundande inkomst (PGI) skulle försäkringskassan snarast ha vidarebefordrat ärendet till skattemyndigheten som beslutar om PGI och underrättat den försäkrade om detta.

Försäkringskassan hade i och för sig kunnat fatta ett beslut som innebar ändring i beräkningsunderlagen innan de maskinella rutinerna var klara, men detta beslut och underlaget för det hade först senare kunnat behandlas i IT-systemet. Det skulle inneburet att IT-systemet, som skall redovisa samtliga beslut och underlagen för dessa, under en period inte var uppdaterat med aktuella uppgifter. Med anledning av detta och den risk för att det skulle uppstå fel i ändringshanteringen av besluten för den retroaktiva tiden från 1960–1998, gjorde Riksförsäkringsverket bedömningen att försäkringskassorna borde avvakta med dessa ändringsbeslut tills de maskinella beräkningarna och besluten kunnat framställas. Riksförsäkringsverket informerade försäkringskassorna om detta bl.a. vid konferenser.

Framdeles kommer leveranser från skattemyndigheten av datafiler med ändrade pensionsgrundande inkomster att ske var fjortonde dag och Riksförsäkringsverket kommer fr.o.m. mitten av november 2001 att ha en daglig uppdatering av ändringsimpulser. Användningen av den maskinella rutinen kommer då inte att fördröja handläggningen av omprövningarna.

När det gäller stöd i handläggningen har försäkringskassan haft Allmänna Råd 1998:14, som behandlar omprövning, ändring och överklagande av allmän försäkringskassas beslut både enligt bestämmelserna i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension (LIP) och enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL). Dessutom har försäkringskassan haft Allmänna Råd 1998:15 som behandlar både de materiella och de processuella reglerna enligt LIP.

Beträffande handlägningsrutiner har insatser gjorts för att förbättra informationen till försäkringskassorna. Under år 2000 och år 2001 har Riksförsäkringsverket genomfört flera utbildningar och konferenser som rört omprövning och ändring av beslut om pensionsrätter. Vid dessa tillfällen har även information getts rörande tillvägagångssättet om den försäkrade begärt omprövning av den pensionsgrundande inkomsten. Under år 2000 har arbete påbörjats med att omarbeta de ovan nämnda allmänna råden till vägledning. Dessa vägledningar beräknas bli klara under sommaren 2001. De nya vägledningarna kommer att innehålla utförligare beskrivningar både om de materiella och de processuella reglerna.

Sammanfattningsvis kan sägas att reglerna, som är komplicerade både i materiellt och processuellt hänseende, leder till att IT-systemet, särskilt när det gäller ändringsrutinerna, blir såväl ytterst invecklat som mycket omfattande. Ett problem är också att innebörden av centrala bestämmelser i LIP i vissa fall inte är entydiga. Verket har med hänsyn till dessa svårigheter hos socialdepartementet hemställt om vissa lagändringar. Nämnda problem har som tidigare sagts medfört förseningar i systembyggnaden. De kan också ha lett till att, särskilt mot bakgrund av att ändrings- och omprövningsreglerna enligt LIP i väsentliga avseenden avviker från vad som gäller för andra delar av socialförsäkringen, informationen till försäkringskassorna inte i alla avseenden varit så klar och fullständig som varit önskvärt.

Bedömning

Inledning

Vid min granskning av ärendena rörande K.S. och G.L. reagerade jag inledningsvis på de långa handläggningstiderna. Snart insåg jag att dessa delvis var orsakade av en osäkerhet hos kassan om hur ärendena skulle handläggas. Jag kommer därför nedan att främst uppehålla mig vid hur jag anser att ärenden

av de aktuella slagen bör handläggas. Först skall jag dock nämna något om bl.a. handläggningstider för omprövningsärenden.

Allmänt om handläggningstider för en försäkringskassas omprövning av beslut m.m.

Om en enskild som beslutet angår begär omprövning av ett tjänstemannabeslut om försäkring skall försäkringskassan enligt 20 kap. 10 § första stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) ompröva beslutet.

Enligt RFV:s allmänna råd (AR 1998:14) Omprövning, ändring och överklagande av allmän försäkringskassas beslut, som gällde t.o.m. den 31 augusti 2001, rekommenderade verket att omprövning av beslut skulle göras inom sex veckor från det att omprövning begärdes, om inte särskilda skäl föranledde annat. Enligt verket avsågs med särskilda skäl t.ex. att extra tid behövdes för att skaffa in medicinska underlag och utredningar eller att den försäkrade begärde anstånd för att komplettera ärendet. Även i de från den 1 september 2001 gällande allmänna råden om omprövning och ändring enligt AFL (RAR 2001:4) anger RFV att omprövning av beslut bör göras inom sex veckor från det att omprövning begärdes, om inte särskilda skäl föranleder annat.

Jag har i ett stort antal beslut understrukt vikten av att försäkringskassorna fattar sina beslut om omprövning inom sex veckor. Den främsta anledningen till att jag anser det så betydelsefullt är att det är först sedan kassan har meddelat sitt omprövningsbeslut som den försäkrade har möjlighet att få sin sak överprövad i högre instans. Om en försäkringskassa dröjer för länge med sitt omprövningsbeslut kommer således den försäkrades rätt att få sin sak prövad i domstol att försenas i motsvarande mån.

För ärenden enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension (LIP) gäller delvis liknande regler för omprövning som för ärenden enligt AFL. Vissa bestämmelser i LIP skiljer sig dock både i fråga om systematik och sak. Jag skall nedan kort beröra de bestämmelser som är av intresse i detta ärende.

Enligt 13 kap. 9 § första stycket LIP skall ett beslut enligt lagen omprövas bl.a. om den som beslutet avser begär det. Av 17 § första stycket samma kapitel framgår att en enskild endast får överklaga beslut som tillkommit genom omprövning. Nämnade bestämmelser motsvarar i stort de som gäller enligt AFL. Bestämmelser i LIP som däremot saknar tidigare motsvarighet är 13 kap. 9 § andra och tredje stycket. Enligt det andra stycket får som huvudregel ett beslut om pensionsgrundande inkomst eller andra pensionsgrundande belopp omprövas på begäran av den enskilde bara i samband med att beslutet om pensionsrätt eller pensionspoäng omprövas. Enligt tredje stycket skall försäkringskassan, om det vid omprövning av ett beslut om pensionsrätt eller pensionspoäng skall göras en prövning av den pensionsgrundande inkomst som legat till grund för beslutet, överlämna ärendet i den delen till skattemyndigheten för omprövning av beslutet om denna inkomst.

Enligt de ovan nämnda tidigare gällande allmänna råden (AR 1998:14) rekommenderade RFV att beslut om omprövning, när den försäkrade eller den

som är berörd har begärt omprövning av ett beslut enligt LIP, skulle fattas inom sex veckor från det att omprövning begärdes, om inte särskilda skäl föranledde annat. Som exempel på särskilda skäl angavs att den försäkrade begärt anstånd för att komplettera ärendet. RFV förefaller inte ha gett ut några nya rekommendationer i nämnt avseende.

Vad gäller omprövning av beslut om bl.a. pensionsrätt för åren 1960–1998, som skall fastställas enligt lagen (1998:675) om införande av lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension (InFL), hänvisas i 44 § InFL i tillämpliga delar till 13 kap. 9 § första och andra stycket LIP. Någon gällande rekommendation om handläggningstider för denna typ av ärenden förefaller inte finnas.

Omprövning av beslut som fattats enligt bestämmelserna i det gamla pensionssystemet

Försäkringskassans beslut den 28 september 1999 om ålderspension rörande K.S., född 1934, var fattat enligt bestämmelserna i det gamla pensionssystemet, dvs. med stöd av huvudsakligen AFL. K.S. gjorde i sin begäran om omprövning gällande att han hade 30 intjänade poängar mot de 27 som enligt kassans beslut tillgodoräknats honom.

Enligt 11 kap. 6 § AFL tillgodoräknas en försäkrad pensionspoäng för varje år för vilket pensionsgrundande inkomst fastställts för honom. Enligt 1 § lagen (1959:551) om beräkning av pensionsgrundande inkomst enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (LBP) bestäms pensionsgrundande inkomst av viss skattemyndighet. Av 8 a § samma lag framgår att skattemyndigheten skall ompröva sitt beslut om den försäkrade begär det eller om det finns andra skäl.

K.S:s begäran om omprövning skall handläggas med stöd av aktuella regler i 20 kap. AFL. Även den av RFV, i först AR 1998:14 och senare i RAR 2001:4, rekommenderade handläggningstiden på sex veckor är tillämplig på K.S:s omprövningsärende.

Det har inte framkommit att det för denna typ av ärenden finns någon närmare handläggningsordning. Enligt min uppfattning kan ärendena handläggas på två alternativa sätt. Jag skall beskriva dessa alternativ nedan.

Försäkringskassan har i sitt remissvar anfört att K.S. inte skulle ha åsamkats någon rättsförlust om kassan i ett tidigare skede avslagit hans begäran om omprövning. Detta på grund av att kassan kommer att ändra pensionsbeslutet för det fall skattemyndigheten skulle ändra hans taxeringar. Pensionsbeslutet har K.S. möjlighet att överklaga.

Försäkringskassan har inte närmare angett på vilken grund kassan skulle kunna företa en sådan s.k. följdändring, dvs. justering av pensionsbeslutet sedan skattemyndigheten ändrat ett tidigare beslut om pensionsgrundande inkomst (beräkningsunderlaget). Jag utgår dock från att kassan avsett en tillämpning av 20 kap. 10 a § AFL. Vid bestämmelsens tillkomst uttalade visserligen departementschefen i den allmänna motiveringen att bestämmelsen skall ta sikte på endast beslut som var felaktiga redan när de fattades, således ursprungliga felaktigheter, (prop. 1977/78:20 s. 83). Men i specialmotivering-

en till densamma anges som exempel på användningsområde för tillämpningen av bestämmelsens punkt två, dvs. när ett beslut blivit oriktigt därför att det har grundats på ett uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag, att det påvisats en ny beräkning av pensionsgrundande inkomst i ett pensionsärende (a. prop. s. 94).

Jag återkommer nu till frågan på vilka sätt försäkringskassan lämpligtvis kan handlägga ett ärende av det aktuella slaget.

Ett alternativ är att försäkringskassan avslår den försäkrades begäran om omprövning med hänvisning till att grundbeslutet är riktigt utifrån de uppgifter som kassan har, givetvis under förutsättning att så är fallet. I samband med beslutet bör kassan informera den försäkrade om att det för en ändring av grundbeslutet i princip krävs att beräkningsunderlaget för detta ändras, dvs. att skattemyndigheten ändrar den försäkrades pensionsgrundande inkomst, och att den försäkrade själv får ta initiativ till en sådan ändring. Vidare bör den försäkrade informeras om att försäkringskassan på eget initiativ företar en följdändring av pensionsbeslutet för det fall skattemyndigheten ändrar den pensionsgrundande inkomsten.

Ett annat alternativ är att den försäkrade i snar anslutning till att begäran om omprövning kommit in underrättas om vad som krävs för att få till stånd en ändring av pensionsbeslutet. Den försäkrade bör därvid ges möjlighet att inom en viss tid inkomma med det erforderliga materialet vid påföljd att försäkringskassan annars prövar ärendet på befintligt underlag.

En risk med alternativ två är att ärenden blir liggande omotiverat länge hos försäkringskassan. Mot denna bakgrund, och då jag inte kan finna att den försäkrade skulle lida någon rättsförlust vid tillämpningen av det första alternativet, anser jag att detta är att föredra.

Jag vill här skjuta in att jag är medveten om att LBP upphörde att gälla vid utgången av år 1998. Bestämmelserna i lagen skall dock fortsätta att gälla vid beräkning av pensionsgrundande inkomst enligt lagen om allmän försäkring avseende år 1998 och tidigare (4 § första stycket InfL). Att jag anser att LBP fortfarande är tillämplig även vid omprövning av beslut om pensionsgrundande inkomst som fattats enligt den lagen framgår av min bedömning av ärendet rörande G.L. nedan.

Försäkringskassans handläggning i K.S:s ärende är präglad av alltför långa uppehåll i densamma. Handläggningen illustrerar också faran med att, vid medgivande av anstånd eller liknande, inte utsätta ett datum för den senaste dagen då komplettering skall inges. Hade ärendet handlagts i enlighet med något av de två ovan angivna alternativen hade antagligen handläggningen inte blivit så långdragen. En handläggning enligt det första alternativet hade givetvis stämt bäst överens med den rekommenderade handläggningstiden på sex veckor.

Omprövning av beslut som fattats enligt övergångsbestämmelserna till det nya pensionssystemet

Försäkringskassans beslut den 28 februari 2000 om pensionsrätt rörande G.L., född 1941, var fattat enligt övergångsbestämmelserna till det nya pensionssystemet

stemet, dvs. enligt InfL. Försäkringskassan har tolkat G.L:s begäran om omprövning så att hon var missnöjd med de pensionsgrundande inkomster som tidigare fastställts och således handlagt hennes begäran härefter.

Vid det nya pensionssystemets ikraftträdande hade en stor del av de personer som omfattas av systemet redan tjänat in rätt till pensionen, dvs. pensionspoäng, inom ATP-systemet. Det är mot denna bakgrund som det i InfL finns bestämmelser som gör det möjligt att inom ramen för det nya systemet ta hänsyn till tillgodoräknade pensionspoäng för perioden 1960–1998. Jag skall kort beröra vissa av bestämmelserna nedan.

Enligt 43 § InfL hade försäkringskassan att senast den 31 mars 2000 till den som beslutet avser skicka en underrättelse om fastställd pensionsrätt enligt 28 § första stycket samma lag för åren 1960–1998. Detsamma gäller enligt sistnämnda lagrum pensionsgrundande belopp till föräldrar till små barn enligt 3 kap. 10 § LIP och, för åren 1995–1998, pensionsgrundande belopp för pliktjänstgöring enligt 3 kap. 8 § samma lag. Enligt 28 § andra stycket InfL beräknas pensionsrätt, utom på pensionsgrundande inkomster beräknade enligt 10 §, på pensionsgrundande belopp som avses i 10 § och i 28 § första stycket andra meningen.

Enligt 10 § InfL skall för tid före år 1999, vid tillämpningen av LIP, med en persons pensionsgrundande inkomst respektive pensionsgrundande belopp enligt 3 kap. 4 § den lagen avses de pensionspoäng som personen med anledning av sin pensionsgrundande inkomst respektive förtidspension tillgodoräknats för det berörda året enligt lagen (1959:291) om försäkring för allmän tilläggspension eller enligt AFL multiplicerat med det basbelopp för respektive år som anges i 9 § 1–3 och avrundat till närmaste hundratal kronor. Vid beräkningen skall pensionspoängen som avser pensionsgrundande inkomst ökas med talet ett.

Den av försäkringskassan fastställda pensionsrätten bygger således inte på några nya beslut om pensionsgrundande inkomst utan på en rekonstruktion av tidigare fastställda sådana.

Då kommer jag till frågan hur en begäran om omprövning av ett beslut om pensionsrätt för förfluten tid skall handläggas, när den försäkrade, som i förevarande fall, ifrågasatt om inte den pensionsgrundande inkomsten är felaktig. Det gäller således här pensionsgrundande inkomst som fastställts avseende år före 1999.

Som framgått ovan stadgas i 44 § InfL att för beslut enligt 28 § gäller, såvitt här är av intresse, i tillämpliga delar 13 kap. 9 § första och andra styckena LIP. Enligt första stycket i den sistnämnda paragrafen skall ett beslut enligt LIP omprövas bl.a. om den som beslutet avser begär det. Enligt det andra stycket får, som huvudregel, ett beslut om pensionsgrundande inkomst eller andra pensionsgrundande belopp omprövas på begäran av den enskilde bara i samband med att beslutet om pensionsrätt eller pensionspoäng omprövas. 44 § InfL saknar dock hänvisning till 13 kap. 9 § tredje stycket LIP. I detta stycke stadgas att försäkringskassan skall, om det vid omprövning av ett beslut om pensionsrätt eller pensionspoäng skall göras en prövning av den pensionsgrundande inkomsten som legat till grund för beslutet, överlämna ärendet

i den delen till skattemyndigheten för omprövning av beslutet om denna inkomst.

Försäkringskassan har i sitt remissvar uppgett att det förelåg oklarheter om hur ärendena om omprövning av de retroaktiva besluten skulle handläggas, men att kassan så småningom fann att G.L:s ärende borde översändas till skattemyndigheten för prövning av den pensionsgrundande inkomsten. Det förefaller dock som att kassan senare ändrat uppfattning och förklarar för G.L. att hon själv måste vända sig till skattemyndigheten för att få till stånd en ändring av taxeringarna. RFV har i sitt svar anfört att om den försäkrade begärt omprövning av sin pensionsgrundande inkomst skulle försäkringskassan snarast ha vidarebefordrat ärendet till skattemyndigheten. – Som kommer att framgå nedan anser jag att det knappast var lagstiftarens avsikt att denna typ av ärenden skulle handläggas på nämnt sätt.

Av 1 § InfL stadgas bl.a. att lagen innehåller bestämmelser om tillgodoräknande av pensionsrätt och andra pensionsgrundande belopp än pensionsgrundande inkomst för tid före år 1999.

I 3 § andra stycket InfL anges att bestämmelserna i LIP om fastställande av bl.a. pensionsgrundande inkomst skall tillämpas första gången för år 1999. I 4 § första stycket sägs att bestämmelserna i LBP skall upphöra att gälla vid utgången av år 1998. Bestämmelserna i den lagen skall dock fortsätta att gälla vid beräkning av pensionsgrundande inkomst enligt AFL avseende år 1998 och tidigare.

Bestämmelserna i LBP skall således fortsätta att gälla vid beräkningen av pensionsgrundande inkomst avseende år före 1999. Med utgångspunkt i den nämnda bestämmelsens ordalydelse är det enligt min mening inte helt givet att den kan anses innefatta även omprövningsreglerna i LBP. De nedan angivna uttalandena i förarbetena till det reformerade pensionssystemet (prop. 1997/98:151) talar dock för att lagstiftaren avsett detta. På s. 328 anför departementschefen bl.a. följande.

Det är den registrerade pensionspoängen för varje år som utgör utgångspunkten för den pensionsgrundande inkomst som för år i förfluten tid skall beräknas för den enskilde. Denne kommer därmed inte, genom att hänvisa till sin självdeklaration eller annat underlag, att kunna få till stånd en beräkning av pensionsgrundande inkomst för tid före år 1960 eller en högre pensionsgrundande inkomst för år i förfluten tid än vad som följer av en omräkning av pensionspoängen. Det senare gäller såväl i de fall då det har registrerats pensionspoäng för den berörde som då någon sådan poäng inte registrerats på grund av att inkomsterna inte har överstigit ett basbelopp. Om däremot den enskilde kan visa att han för något år har tillgodoräknats pensionspoäng som inte är korrekt beräknad i förhållande till den pensionsgrundande inkomst som för det året har fastställts av skattemyndigheten, bör beräkningen göras utifrån rätt pensionspoäng. I sådant fall bör naturligtvis även registreringen av pensionspoängen korrigeras. Detsamma gäller om den pensionsgrundande inkomsten för senare år exempelvis ändras på grund av ändrad taxering eller om det i efterhand visar sig att pensionspoäng på grund av underlåten avgiftsbetalning inte borde ha tillgodoräknats.

På sidan 504 f. behandlar departementschefen bl.a. omprövningsreglerna för besluten om bl.a. pensionsrätt för åren 1960–1998. Han anför därvid bl.a. att beslut om pensionsgrundande inkomst för tiden 1960–1998 inte berörs av

dessa regler. För dessa beslut gäller de regler om omprövning och överklagande som finns i LBP (s. 505).

Det förefaller således vara lagstiftarens mening att omprövningsreglerna i LBP fortfarande skall gälla för beslut om pensionsgrundande inkomst som fattats avseende år före 1999. RFV har numera i sin Vägledning 2001:7 (Omprövning, ändring och överklagande av allmän försäkringskassas beslut) kommit till motsvarande slutsats. På s. 29 anges bl.a. att om det framgår av en begäran om omprövning av beslut om pensionsrätt och pensionspoäng att den försäkrade är missnöjd med beräkningsunderlagen för besluten, dvs. med besluten om PGI och/eller PGB för samma år skall också de sistnämnda besluten omprövas. *Då det gäller beslut om PGI gäller detta endast fr.o.m. intjänandeåret 1999 (min kurs.).*

En fråga som i sammanhanget kan ställas är vad lagstiftaren åsyftat med hänvisningen i 44 § InfL till 13 kap. 9 § andra stycket LIP, dvs. att ett beslut om pensionsgrundande inkomst eller andra pensionsgrundande belopp, som huvudregel, får omprövas på begäran av den enskilde bara i samband med att ett beslut om pensionsrätt eller pensionspoäng omprövas. Ett beslut enligt 28 § innefattar dock inte ett beslut om pensionsgrundande inkomst och hänvisningen till bestämmelserna i LIP gäller endast ”i tillämpliga delar”. Jag utgår därför från att 13 kap. 9 § andra stycket, vid omprövning av ett beslut om pensionsrätt för förfluten tid, endast är tillämpligt med avseende på prövningen av andra pensionsgrundande belopp.

Av en, enligt min mening, vidsträckt men rimlig tolkning av 4 § första stycket InfL kan således anses följa att försäkringskassan inte skulle ha skickat G.L:s ärende till skattemyndigheten för prövning av den pensionsgrundande inkomsten. G.L:s ärende borde i stället ha handlagts på motsvarande sätt som jag ovan har redogjort för avseende K.S:s begäran om omprövning. Det var således G.L. som, om hon ansåg att hennes pensionsgrundande inkomster för de aktuella åren var felaktiga, hade att begära omprövning hos skattemyndigheten av dessa. Såvitt jag kan bedöma hade G.L. heller inte åsamkats någon rättsförlust om kassan avslagit hennes begäran om omprövning med hänvisning till att kassans beslut var riktigt utifrån de uppgifter kassan hade, om nu så var fallet. I 44 § InfL finns nämligen en hänvisning till 13 kap. 7 § LIP. Enligt den sistnämnda bestämmelsen skall ett beslut enligt LIP ändras om det föranleds av bl.a. en ändring som gjorts i beräkningsunderlaget för beslutet. I den ovan nämnda propositionen kan i detta avseende läsas följande (s. 345). Pensionspoängen för ATP för något av åren 1960–1998 kan i vissa fall – t.ex. på grund av omtaxering – komma att ändras efter det att beslut om pensionsrätt för förfluten tid inom det reformerade ålderspensionssystemet redan har fattats. I sådana fall bör försäkringskassan ex officio ändra beslutet om pensionsrätt för förfluten tid.

Jag vill avslutningsvis anföra följande.

Jag är inte alls förvånad över att försäkringskassan haft svårigheter att fastställa på vilket sätt en begäran om omprövning av ett beslut om pensionsrätt för förfluten tid skall handläggas. Enligt min mening är nämligen lagtexten alltför otydlig i aktuellt hänseende. Det faktum att jag kommit till ett annat

resultat än vad kassan inledningsvis gjorde kan ses som en bekräftelse på detta.

Försäkringskassan har anfört att det under våren 2000, då besluten om pensionsrätt för retroaktiv tid sändes ut, inte fanns några handläggningsanvisningar för en begäran om omprövning av ett sådant beslut. RFV har å sin sida uppgett att försäkringskassan haft de allmänna råden 1998:14 och 15 att tillgå. Dessa allmänna råd innehåller emellertid inte några närmare anvisningar för kassans handläggning i aktuellt avseende. Det förefaller vara först genom sin Vägledning 2001:7 som RFV i skrift kommit fram till att också ett beslut om pensionsgrundande inkomst skall omprövas vid en begäran om omprövning av pensionsrätt, där den försäkrade är missnöjd med beräkningsunderlaget, först fr.o.m. intjänandeåret 1999. RFV har även gjort gällande att verket genomfört att antal utbildningar och konferenser rörande bl.a. handläggningen av begäran om omprövning av beslut om pensionsrätt. Jag betvivlar inte detta. Denna information förefaller dock inte helt ha kunnat bota bristen på handläggningsanvisningar i övrigt. Jag vill här framhålla att jag finner det högst märkligt att en enskild försäkringskassa i samband med ikraftträdandet av en ny lagstiftning skall behöva ägna tid och kraft åt att utarbeta handläggningsrutiner. Detta arbete borde enligt min mening i rimlig tid ha utförts av RFV.

Vad sedan gäller det av RFV levererade datastödet anser jag att det är mycket beklagligt att försäkringskassorna fått vänta på detta. De olika beskederna om när stödet kunde förväntas och det förhållandet att det levererades så sent har givetvis skapat både irritation och merarbete hos kassorna.

Avslutning

Jag skall avslutningsvis knyta an till det som jag inledningsvis berörde, dvs. försäkringskassans handläggningstider för en begäran om omprövning. Även om ett ärende, som i G.L:s fall, inte omfattas av någon av RFV rekommenderad handläggningstid skall givetvis ett krav på skyndsamhet ändå präglade handläggningen av ärendet. Min förhoppning är att försäkringskassan numera har fått erforderligt handläggar- och datastöd så att rimliga handläggningstider för omprövningsärenden kan uppnås.

Övrigt

Det som har framkommit i ärendet föranleder mig att skickat en kopia av beslutet till såväl Regeringskansliet (Socialdepartementet) som socialförsäkringsutskottet.

Ärendet avslutas.

Fråga om mot vem försäkringskassa skall rikta återkrav på för mycket utbetald assistansersättning

(Dnr 4068-2000)

JO Pennlöv meddelade den 31 januari 2002 ett beslut med följande innehåll.

Bakgrund

Försäkringskassan beviljade den 1 februari 1999 Z.L., född 1996, assistansersättning för 3 224 timmar per sex månader fr.o.m. den 1 augusti 1998. I motiveringen till beslutet angavs att behovet av assistans bedömdes ha en omfattning som motsvarade i genomsnitt 62 timmar per vecka. Denna tid motsvarade 1 612 timmar per sex månader. Vidare angavs i beslutet att ersättningen betalades ut till Gotlands kommun, eftersom kommunen var arbetsgivare för Z:s assistenter.

Z:s mor, L.L., var hans personliga assistent. Hon fick ersättning av Gotlands kommun för de timmar hon arbetade. Fram till den period som är aktuell i ärendet hade kommunen lämnat ersättning mot räkning.

För den nu aktuella perioden, februari–juli 2000, hade försäkringskassan i stället betalat ut preliminära belopp månadsvis till Gotlands kommun. De utbetalda beloppen grundades på antalet beviljade assistanstimmar enligt försäkringskassans beslut. Vid slutavräkningen uppmärksammade försäkringskassan att antalet faktiskt utnyttjade assistanstimmar uppgick till 1 604 timmar medan antalet ersatta assistanstimmar uppgick till 2 366 timmar. Försäkringskassan fattade därför den 14 september 2000 ett beslut om återbetalning av för mycket utbetald assistansersättning med 135 636 kr för tiden februari–juli 2000. Beslutet ställdes till målsman för Z.L. och en kopia skickades för kännedom till Gotlands kommun. I beslutet angavs att Z.L. måste betala tillbaka den för högt utbetalda assistansersättningen, 135 636 kr och att kassan skulle reglera skulden med 22 606 kr per månad under sex månader fr.o.m. oktober 2000. Som tillämpade bestämmelser angav kassan 16 § lagen (1993:389) om assistansersättning och 10 § Riksförsäkringsverkets föreskrifter om assistansersättning (RFFS 1993:24). Beslutet saknar helt motivering såväl såvitt avser frågan varför betalningsskyldighet uppkommit som vem denna betalningsskyldighet åvilar.

Anmälan

L.L. klagade på att försäkringskassan krävt hennes minderårige son, Z., på för mycket utgiven assistansersättning, trots att han aldrig erhållit pengarna. Z. var visserligen den som var berättigad till assistansersättningen, men assistansersättningen utbetalades till kommunen. Hon arbetade som Z:s personliga assistent och redovisade de arbetade timmarna till kommunen som arbetsgivare enligt ett avtalat system.

L.L. klagade också på att försäkringskassan inte heller hade berett henne tillfälle att yttra sig över de omständigheter som låg till grund för kassans beslut om återkrav innan beslutet fattades. När hon kontaktade försäkringskassan fick hon besked att beslutet kanske inte var rätt och att hon för Z:s

räkning inte behövde ta hänsyn till innehållet i beslutet. Något nytt beslut som visade att det tidigare beslutet var felaktigt och därför upphävts hade försäkringskassan emellertid inte fattat. Det var därför oklart enligt hennes mening om Z. häftade i skuld till det allmänna eller inte. L.L. yrkade vidare skadestånd med 10 000 kr för kränkning av Z:s integritet.

Utredning

Försäkringskassans akt begärdes in och granskades. Anmälan remitterades därefter till försäkringskassan för yttrande över vem som kassan ansåg vara part i ärendet om återbetalning av assistansersättning och mot vem beslutet om återbetalning av assistansersättning skall riktas i de fall assistansersättningen utbetalats till annan än den ersättningsberättigade. Försäkringskassan anförde i remissvaret följande.

Hanteringen av återkravet

Såsom L.L. uppger i sin anmälan, har beslutet om återkrav fattats utan någon föregående kommunikation, varken skriftlig eller muntlig. Kassan är väl medveten om att detta förfarande strider mot förvaltningslagens regler om kommunikationsskyldighet och vi ser naturligtvis allvarigt på det inträffade.

Den telefonkontakt L.L. omnämner är troligtvis den som enligt journalanteckningar ägt rum den 18 september 2000. Anteckningarna bekräftar en osäkerhet om huruvida beslutet om återkrav skulle ha ställts till L.L., som vårdnadshavare för Z.L., eller till Gotlands kommun som tagit emot ersättningsarna. Enligt anteckningarna har tjänstemannen vid detta tillfälle framfört en ursäkt för misstag som begåtts.

Vad avser beslutet anser kassan att det i sak är korrekt. Kassan beklagar dock utformningen av beslutet och motiveringen till detsamma. Vidare borde L.L. [ha] informerats om hur regleringen av skulden rent praktiskt skulle gå till. Upplysningsvis kan meddelas att den uppkomna skulden för närvarande kvittas löpande mot ersättning som betalas ut till Gotlands kommun. Slutreglering sker i och med utbetalningen i mars månad 2001.

Sammanfattningsvis framför kassan sin ursäkt till det inträffade och kassan beklagar också de olägenheter som L.L. och Z.L. drabbats av. Hade kassan tagit kontakt med L.L. när misstämningen uppmärksammades och informerat henne om den uppkomna situationen och hur den skulle kunna lösas, hade förmodligen mycket av det obehag som L.L. upplevt kunnat undvikas.

Partsfrågan och vem som beslutet om återbetalning skall riktas mot när assistansersättning betalas ut till annan än den ersättningsberättigade

Enligt 16 § lag (1993:389) om assistansersättning skall försäkringskassan besluta om återbetalning av assistansersättning bl.a. i de fall den som erhållit ersättning eller hans ställföreträdare borde ha insett att ersättning betalats ut med för högt belopp.

Den som fått ersättning kan vara den ersättningsberättigade själv. Det kan också vara annan enskild eller juridisk person eller en kommun som försäkringskassan på begäran av den ersättningsberättigade betalar ut assistansersättning till. Se 11 § förordning (1993:1091) om assistansersättning och Riksförsäkringsverkets allmänna råd 1998:6, assistansersättning, s. 71.

Z.L. har beviljats assistansersättning. Eftersom han är omyndig är det hans moder, såsom vårdnadshavare, som är att anse som part. Assistansen till Z.L. anordnas i kommunens regi. Ersättningen betalas ut till kommunen.

Z.L. är den ersättningsberättigade personen. I och med detta anser försäkringskassan också att det formellt är L.L., såsom vårdnadshavare för Z.L., som kravet på återbetalning skall riktas mot. Det förhållandet att den faktiska ersättningen betalats ut till kommunen förändrar inte, enligt försäkringskassans uppfattning, att det är den ersättningsberättigade som kravet skall riktas mot.

Vad försäkringskassan erfar finns varken i förarbeten eller i praxis något klart uttalande i frågan.

Ärendet remitterades därefter till Riksförsäkringsverket för yttrande över vem som verket ansåg vara part i ärendet om återbetalning av assistansersättning och mot vem beslutet om återbetalning av assistansersättning skall riktas i de fall assistansersättningen utbetalas till annan än den ersättningsberättigade. Riksförsäkringsverket anförde i remissvaret följande.

Riksförsäkringsverkets bedömning

Riksförsäkringsverket konstaterar att det kan bli fråga om återbetalning i två fall, dels då den assistansberättigade inte utnyttjat alla de beviljade assistanstimmarna, dels i övriga fall då 16 § LASS blir aktuell. I det första fallet ska försäkringskassan utan någon prövning besluta om kvittning. I det andra fallet måste försäkringskassan först pröva om förutsättningarna för återbetalning är uppfyllda enligt 16 § första stycket.

Riksförsäkringsverket anser att försäkringskassan i detta fall ska pröva om förutsättningar föreligger för återbetalningsskyldighet enligt 16 § LASS.

Efter lagändringen den 1 februari 1995 betalar försäkringskassan ofta ut assistansersättning direkt till en kommun eller ett kooperativ. Den assistansberättigade tar aldrig emot någon assistansersättning från försäkringskassan. Den som är anställd redovisar de timmar han/hon arbetat och uppbär lön för sitt arbete.

Enligt Riksförsäkringsverkets uppfattning är det svårt att ur lagen utläsa om det är den assistansberättigade eller kommunen som återbetalningskravet ska ställas till. Det torde kunna inträffa fall då den assistansberättigade har lämnat felaktiga uppgifter osv. och som därför fått för mycket assistansersättning och därför borde betala tillbaka ersättningen.

Riksförsäkringsverket anser att i ett fall som det förevarande kommunen får anses ha erhållit ersättningen enligt 16 § LASS och att beslutet om återbetalning därför bör ställas till kommunen. Givetvis måste övriga villkor som anges i lagrummet vara uppfyllda för att försäkringskassan ska äga rätt att återkräva beloppet.

L.L. kommenterade remissvaret.

Rättslig reglering

I 10 § lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS) anges att assistansersättningen utbetalas månadsvis med visst belopp för det antal beviljade assistanstimmar som assistans lämnats. I 11 § LASS anges att om den ersättningsberättigade genom kommunen fått biträde av personlig assistent får försäkringskassan besluta att assistansersättningen skall betalas ut till kommunen i den utsträckning den motsvarar kommunens avgift för assistansen. Ytterligare bestämmelser finns i 11 § förordningen (1993:1091) om assistansersättning som anger att utöver vad som följer av 11 och 12 §§ LASS får försäkringskassan på begäran av den ersättningsberättigade besluta att assi-

stansersättningen skall betalas ut till någon annan enskild person, en juridisk person eller en kommun.

I 16 § LASS anges att försäkringskassan skall besluta om återbetalning av assistansersättning, om den som erhållit ersättning eller hans ställföreträdare genom att lämna oriktiga uppgifter eller genom att underlåta att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet eller på annat sätt har förorsakat att ersättning har lämnats felaktigt eller med för högt belopp. Detsamma gäller om ersättning i annat fall har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och den som erhållit ersättning eller hans ställföreträdare skäligen borde ha insett detta. Om det finns särskilda skäl får försäkringskassan efterge kravet på återbetalning helt eller delvis. Vid en senare utbetalning till någon som skall betala tillbaka ersättning får försäkringskassan hålla inne ett skäligt belopp i avräkning på vad som har lämnats för mycket.

I Riksförsäkringsverkets allmänna råd (1998:6) om assistansersättning anges att försäkringskassans beslut om återbetalning av assistansersättningen avser den som fått ersättningen och att detta i vissa fall t.ex. kan vara en kommun som försäkringskassan på begäran av den ersättningsberättigade betalat ut assistansersättningen till.

Bedömning

Den fråga som har aktualiserats i detta ärende är mot vem återkrav av assistansersättning skall riktas när assistansersättningen utbetalats till annan än den som enligt beslut av försäkringskassan är berättigad till assistansen.

Z.L. hade av försäkringskassan beviljats assistansersättning. Ersättningen betalades emellertid ut till Gotlands kommun som i sin tur avlönade Z:s mor, L.L., som Z:s personliga assistent. Någon assistansersättning hade således aldrig utbetalats till Z. Trots detta riktade försäkringskassan beslutet om återkrav till honom i egenskap av part i ärendet, dvs. den som var berättigad till assistansersättningen. I beslutet anges inte varför betalningsskyldighet enligt 16 § LASS uppkommit och inte heller varför kravet riktats mot Z.L.

Varken lagen om assistansersättning eller förarbetena till lagstiftningen ger någon konkret anvisning om mot vem återkravet skall riktas i ett fall som detta. I 16 § LASS anges att den som erhållit ersättningen under vissa förutsättningar kan bli återbetalningsskyldig om assistansersättning har lämnats med felaktigt eller med för högt belopp. Begreppet den som erhållit ersättningen skulle kunna tyda på att lagstiftaren avsett den som faktiskt fått ersättningen utbetald till sig, dvs. i detta fall Gotlands kommun, och inte den som enligt beslut av försäkringskassan är berättigad till ersättningen. Som Riksförsäkringsverket har anfört är det dock svårt att direkt ur lagen utläsa vilken som avses. Gotlands läns allmänna försäkringskassas beslut att rikta återkravet mot den assistansersättningsberättigade visar också på otydligheten i lagstiftningen.

Denna oklarhet får också till följd att det kan ifrågasättas vilken grund försäkringskassan i detta fall har haft för att avräkna löpande assistansersättning som utbetalas till Gotlands kommun mot den uppkomna skulden. I 16 § LASS anges att vid en senare utbetalning till någon som skall betala tillbaka

ersättningen får försäkringskassan hålla inne ett skäligt belopp i avräkning på vad som har lämnats för mycket. Avräkningen bygger således på att det finns ett beslut som visar vem som är återbetalningsskyldig och att det är vid utbetalning till denne som avräkning kan ske. I detta fall har försäkringskassan beslutat att Z.L. är återbetalningsskyldig men avräkning av återkravsbeloppet har skett mot utbetalningen till kommunen, trots att något beslut att kommunen är återbetalningsskyldig inte föreligger.

Jag vill i sammanhanget också peka på en ytterligare aspekt av frågan om till vem beslutet om återkrav riktas. För det fall någon återbetalning av återkravsbeloppet inte sker, kan försäkringskassan besluta att skicka ett inkasso-krav (betalningsanmaning) till den som enligt kassans beslut är återbetalningsskyldig. Om skulden inte betalas har försäkringskassan möjlighet att ansöka om betalningsföreläggande hos kronofogdemyndigheten eller väcka talan i domstol. När exekutionstitel utfärdats kan den läggas till grund för utmätning genom kronofogdemyndighetens försorg.

Jag har ovan pekat på den oklarhet som enligt min uppfattning råder beträffande återkrav av assistansersättning i LASS när annan än den assistansberättigade uppburit ersättningen. Jag får härmed, efter samråd med chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh, enligt 4 § lagen (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän väcka fråga om sådan författningsändring som kan undanröja de oklarheter som ovan berörts. Jag överlämnar därför en kopia av detta beslut till Regeringskansliet (Socialdepartementet). Jag överlämnar också en kopia av beslutet till socialförsäkringsutskottet för kännedom.

Försäkringskassans handläggning av ärendet förtjänar kritik såväl för den bristande kommunikeringen innan återkravsbeslutet fattades som för den bristande motiveringen av beslutet.

JO är inte behörig att pröva frågor om skadestånd.

Ärendet avslutas.

Miljö- och hälsoskydd samt djurskydd

Statens jordbruksverks handläggning av ett ärende rörande
destruktion av nötkreatur; bl.a. tillämpning av EG-förordningar

(Dnr 3743-1999)

Anmälan

I en anmälan begärde S-I.S. att JO skulle granska Statens jordbruksverks handläggning och beslut i ett ärende rörande destruktion av nötkreatur. Anmälan baserades på uppgifter ur en tidningsartikel i Norrköpings Tidningar den 9 oktober 1999 om att sex nötkreatur på en gård utanför Ljungskile skjutits ihjäl efter beslut från Jordbruksverket därför att ”korna saknade EU:s gula registreringsplattor i öronen”. Tidningsartikeln var fogad till anmälan.

Utredning

Statens jordbruksverks akt lånades in och granskades.

I en promemoria som upprättades hos JO den 20 oktober 1999 anfördes följande.

Den 17 september 1999 beslöt Statens jordbruksverk med stöd av artikel 1.1 i kommissionens förordning (EG) nr 494/98 av den 27 februari 1998 att förbjuda P.S. att förflytta sina djur till eller från sin anläggning med visst angivet produktionsplatsnummer. P.S. förelades samtidigt att senast inom två arbetsdagar från det han fick del av beslutet bevisa identiteten av samtliga djur som avsågs i en bifogad kontrollrapport.

Den 4 oktober 1999 beslöt Jordbruksverket med stöd av artikel 1.2 i samma förordning att sex nötkreatur tillhöriga P.S. skulle destrueras, eftersom han inte hade kunnat bevisa identiteten på djuren.

Avlivningen av nötkreaturen ägde – enligt en rapport av distriktsveterinären Nils Vallentin som på Jordbruksverkets uppdrag övervakade saken – rum på förmiddagen den 6 oktober 1999.

Händelsen väckte stor uppmärksamhet i nyhetsbevakningen och har till dags dato resulterat i femton anmälningar till JO som samtliga grundar sig på uppgifter i massmedierna.

JO har med anledning av anmälningarna lånat in Jordbruksverkets akt i ärendet.

Av akten framgår utöver vad redan angivits att beslutet den 17 september 1999 med föreläggande för P.S. att bevisa identiteten av djuren delgavs honom den 21 september 1999. Beslutet kunde enligt meddelad fullföljdshänvisning överklagas hos länsrätten inom tre veckor från den dag då P.S. fick del av beslutet. Fullföljdstiden gick således ut den 12 oktober 1999.

Jordbruksverkets nästa beslut om destruering av nötkreaturen fattades redan den 4 oktober. I beslutet angavs att det gällde med omedelbar verkan. Detta beslut skickades till P.S. den 5 oktober. Av akten framgår inte om P.S. fick del av beslutet innan djuren avlivades. Även i detta beslut angavs att det kunde överklagas hos länsrätten inom tre veckor från delgivningen.

I anledning av det nu redovisade bör yttrande inhämtas från Jordbruksverket. Yttrandet skall särskilt avse de omständigheterna att destrueringsbeslutet den 4 oktober fattades innan föreläggandebeslutet den 17 september vunnit laga

kraft och att destrueringsbeslutet verkställdes innan P.S. – som det synes – fått rimlig möjlighet att utnyttja sin rätt att överklaga det.

Jordbruksverket bör också yttra sig i frågan om verket övervägt andra alternativ för att komma till rätta med problemet med utebliven identifiering av djuren.

Ärendet remitterades till Jordbruksverket för yttrande enligt promemorian. Jordbruksverket anförde i sitt remissvar, som beslutats av generaldirektören Ingbritt Irhammar den 1 december 1999, följande (bilagorna här uteslutna).

Ärendets gång och den rättsliga grunden

Enligt 24 och 26 §§ förordningen (1994:1715) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter fattar Jordbruksverket beslut i den tillsyns- och kontrollverksamhet som verket bedriver vad avser efterlevnaden av rådets förordning (EG) nr 820/97 av den 21 april 1997 om upprättandet av ett system för identifiering av nötkreatur och om märkning av nötkött och nötköttsprodukter och kommissionens förordning (EG) nr 494/98 av den 27 februari 1998 om närmare föreskrifter för genomförandet av rådets förordning (EG) nr 820/97 vad gäller tillämpningen av administrativa minimipåföljder inom ramen för systemet för identifiering och registrering av nötkreatur.

Jordbruksverket har tillämpat följande bestämmelser i ovan nämnda EG-förordningar i det aktuella ärendet.

Av artikel 3 första stycket i rådets förordning (EG) nr 820/97 framgår att systemet för identifiering och registrering av nötkreatur skall omfatta följande delar.

- a. Öronmärken för individuell identifiering av djur.
- b. Databaser.
- c. Pass för djuren (tillämpas inte i Sverige).
- d. Individuella register som förs i alla anläggningar.

Av artikel 1.1 i kommissionens förordning (EG) nr 494/98 framgår att om det finns djur som inte uppfyller någon av bestämmelserna i artikel 3 i förordning (EG) nr 820/97 skall förflyttningen av samtliga djur till eller från den berörda djurhållarens anläggning begränsas.

Av artikel 1.2 i förordningen (EG) nr 494/98 framgår vidare att om djurhållaren på anläggningen inte kan bevisa identifieringen av ett djur inom två arbetsdagar skall det omedelbart destrueras under veterinärmyndighetens överinseende och utan ersättning från den behöriga myndigheten.

Jordbruksverket erhöll den 11 maj 1999 en anmälan om att det hos P.S. fanns nötkreatur som inte var märkta med öronbrickor eller registrerade. Verket skickade då information om gällande regler för märkning, journalföring och rapportering av nötkreatur till P.S., men då ingenting inträffade som tydde på att han hade för avsikt att märka eller registrera sina djur begärde verket den 26 augusti 1999 att Länsstyrelsen i Västra Götaland skulle kontrollera förhållandena hos P.S. avseende märkning och registrering. Länsstyrelsen konstaterade i sin kontrollrapport av den 7 september 1999 att P.S:s sex nötkreatur inte var märkta med öronbrickor. Vidare saknades ett individuellt register på anläggningen (stalljournal) och någon rapportering av djurinnehalet till Centrala nötkreatursregistret (CDB) hade inte gjorts. Då P.S. därmed inte uppfyllde *någon* av bestämmelserna i artikel 3 i förordningen 820/97 beslutade verket den 17 september 1999, med stöd av artikel 1.1 i kommissionens förordning (EG) nr 494/98, om förbud mot förflyttning av samtliga djur till eller från anläggningen. Han förelades samtidigt att senast inom två dagar från det att han fick del av förevarande beslut bevisa identiteten på nötkreaturen i enlighet med art 1.2 samma förordning. P.S. delgavs beslutet den 21 september 1999. Han begärde inte inhibition av beslutet hos länsrätten.

De uppgifter som en djurhållare måste bevisa för att ett djur skall anses vara identifierat är följande. Djurets kön, ras, födelsedatum, moderns identifikationskod för djur födda efter den 1 juli 1999, födelseanläggningens identifikationsnummer, identifikationsnummer för alla anläggningar där djuret hållits samt datum för förflyttningar. Det skall understrykas att verket försöker – så långt det är möjligt – att bistå en djurhållare med identifieringen. Det skall dock påpekas att det är djurhållaren som skall bevisa identiteten på sina djur, inte Jordbruksverket. Med beaktande härav kontaktade handläggare vid Jordbruksverket P.S. vid två tillfällen, den 24 och 27 september 1999, för att informera honom om hur identifieringen av djuren skulle gå till och vid behov bistå honom. Han vägrade vid dessa tillfällen att samtala med handläggarna. Jordbruksverket beslutade den 4 oktober 1999 om destruktion av de aktuella nötkreaturen. En sammanställning över viktiga händelser i ärendet bifogas (bilaga 1).

Det är viktigt att klarlägga att ett syfte med de relevanta EG-förordningarna är att möjliggöra en effektiv smittspårning. Detta har medfört att de tidsfrister som skall iakttas vid tillämpningen av regelverket är synnerligen snäva. Enligt artikel 1.2 i kommissionens förordning (EG) nr 494/98 skall ett djur omedelbart destrueras om djurhållaren inte har bevisat identiteten på djuret inom två arbetsdagar. Vid angivna förhållanden beslutade Jordbruksverket att destruktionen skulle ske med omedelbar verkan enligt 32 § förordningen (1994:1715) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter. Destruktionen kunde därmed ske utan att P.S. delgivits beslutet eller att detta vunnit laga kraft. Eftersom artikel 1.2 innehåller ordet omedelbart är det inte möjligt att vänta på att föreläggandebeslutet respektive destrueringsbeslutet skall vinna laga kraft innan nästa åtgärd vidtas. Det skall i sammanhanget nämnas att beslutet expedierades till P.S. den 5 oktober 1999 med normal postbefordran. Ytterligare ett beslut översändes till distriktsveterinären Nils Vallentin för överlämnande till P.S. på dagen för verkställigheten av beslutet.

Alternativt förfarande

Jordbruksverket har också att yttra sig i frågan om andra alternativ har övervägts för att komma tillrätta med problemet med utebliven identifiering av djuren. Destruktion av nötkreatur, och därtill utan ersättning, är ett påtagligt ingrepp i en djurhållares personliga och ekonomiska förhållanden. Dessutom är ett dylikt beslut oåterkalleligt. Jordbruksverket lade därför ned avsevärd tid på att utreda om det fanns alternativ till den aktuella destruktionen. Gällande EG-förordningar är emellertid klara och entydiga och lämnar inte något utrymme för verket att förfara på annat sätt än som har skett. Alla alternativa förfaranden som t.ex. tvångsmärkning av djur är uteslutna.

Jordbruksverket vill i sammanhanget även uppmärksamma Länsrättens i Jönköpings län dom av den 11 november 1999 (bilaga 2) samt kommissionens svar på parlamentsledamot Per Gahrtons fråga (bilaga 3).

Sammantaget är det Jordbruksverkets uppfattning att allt som är möjligt har gjorts för att bistå P.S. med identifieringen av de aktuella nötkreaturen, att tillämpningen av relevanta svenska författningar och EG-förordningar har skett på ett korrekt sätt samt att verket inte har kunnat agera på något annat sätt för att komma tillrätta med det förhållandet att P.S. inte identifierade sina nötkreatur.

Länsrätten i Jönköpings län avslog den 9 november 1999 P.S:s överklagande av Jordbruksverkets beslut om destruktion av nötkreatur.

I beslut den 8 januari 2002 anförde *JO Berggren* följande.

JO:s tillsyn avser i första hand en kontroll av att myndigheterna och deras befattningshavare i sin verksamhet följer lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Granskningen är av rättslig art och avser

främst tillämpningen av gällande förfaranderegler. Däremot brukar JO inte pröva myndigheternas ställningstaganden i sakfrågor, i synnerhet om besluten bygger på lämplighetsöverväganden eller förutsätter särskild sakkunskap. JO kan inte ändra eller upphäva ett beslut som en myndighet fattat. JO:s granskning är inte heller avsedd att föregripa eller ersätta den prövning som kan ske eller har skett i ordinarie ordning.

Jordbruksverket har i sitt yttrande hit uppgett att verket lagt ned avsevärd tid på att utreda om det fanns alternativ till destruktionsen. Härtill har verket anmärkt att gällande EG-förordningar är klara och entydiga och inte lämnar något utrymme för verket att förfara på annat sätt än som skett; ett alternativt förfarande, som t.ex. tvångsmärkning eller dylikt är uteslutet. Till detta vill jag endast lägga den synpunkten att verket inte rimligen kunnat kritiseras om man före beslutet om destruktionsen genom alternativa åtgärder försökt nå EG-förordningens yttersta syfte, att för spårande av eventuell smitta göra det möjligt att utreda nötkreaturens ursprung. Med hänsyn till vad som uppgetts om djurhållarens bristande samarbetsvilja och allmänna inställning har jag emellertid inte underlag för ett påstående att verket genom beslutet om destruktionsen handlat felaktigt. Lagligheten av det beslutet har för övrigt prövats av Länsrätten i Jönköpings län. Med hänsyn härtill och till vad jag nyss har sagt om innebörden och inriktningen av JO:s tillsyn har jag inga ytterligare synpunkter på det beslutet i sig.

När det gäller verkställigheten av beslutet vill jag i anslutning till den remitterade promemorian anföra följande.

I Jordbruksverkets beslut den 17 september 1999 förelades P.S. att senast inom två dagar från det att han fick del av beslutet bevisa identiteten på nötkreaturen. I skälen för beslutet uppgavs att om så inte skedde skulle djuren omedelbart destrueras. Det ligger i sakens natur att ett efterföljande beslut om att djuren skulle destrueras kunde fattas så snart de två dagarna har passerat, dvs. utan att beslutet har vunnit laga kraft. När myndigheten överväger att fatta ett sådant beslut bör den likväl ta hänsyn till sådana förhållanden som talar för att man bör avvakta med verkställigheten av beslutet, t.ex. att beslutet innebär ett allvarligt ingrepp i den enskildes frihet eller egendom, att verkställigheten skulle bli irreparabel samt att det finns risk för att beslutet blir upphävt om det överklagas (se Håkan Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 20:e uppl. 2000, s. 128). Av utredningen i ärendet har framkommit att handläggare vid Jordbruksverket den 24 och 27 september 1999 varit i kontakt med P.S. för att vid behov bistå honom med identifieringen av djuren. Först efter det att han därvid vägrat samtala med handläggarna har Jordbruksverket den 4 oktober 1999 beslutat att djuren skall destrueras. Mot denna bakgrund finner jag inte anledning att kritisera Jordbruksverket för att verket har fattat beslut om att djuren omedelbart skall destrueras innan tiden för överklagande av beslutet den 17 september 1999 löpt ut.

P.S. har såvitt framkommit inte fått del av Jordbruksverkets beslut den 4 oktober 1999 att djuren omedelbart skall destrueras innan det verkställdes. Han har således inte haft möjlighet att överklaga beslutet hos länsrätten och begära inhibition av verkställigheten. Huvudregeln när det gäller betungande beslut är dock att adressaten måste få del av beslutet innan det kan verkställas

mot honom (se Strömberg, s. 127). Detta är, liksom i fråga om verkställighet av ett beslut innan det vunnit laga kraft, särskilt viktigt om beslutet innebär ett allvarligt ingrepp i den enskildes frihet eller egendom eller om verkställigheten skulle bli irreparabel. Jordbruksverket har i sitt remissvar hänvisat till de snäva tidsfrister som anges i artikel 1.2 i kommissionens förordning (EG) nr 494/98 – ett djur skall *omedelbart* destrueras om djurhållaren inte inom två dagar bevisat djurets identitet – samt att verket i enlighet med 32 § förordningen (1994:1715) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter förordnat om att beslutet skall gälla omedelbart. Mot bakgrund av dessa bestämmelser kunde beslutet om destruktion enligt Jordbruksverket verkställas trots att det inte delgetts P.S. För egen del finner jag det tvivelaktigt att bestämmelserna ger uttryckligt stöd för Jordbruksverkets uppfattning. Inte heller kan förhållandena anses ha varit sådana att de, t.ex. av hänsyn till allmän ordning och säkerhet, överhängande fara eller liknande, krävde att beslutet verkställdes innan det tillkännagetts för P.S. Med hänsyn till att beslutet innebar ett mycket allvarligt ingrepp i hans egendom samt att verkställigheten var irreparabel borde Jordbruksverket i stället – i enlighet med huvudregeln ovan – ha avvakat med att verkställa beslutet till dess P.S. bevisligen fått del av det. Däremot innebär de snäva tidsfrister som föreskrivs i bestämmelsen att beslutet kan verkställas utan hinder av att det inte vunnit laga kraft. Jag är således kritisk till att Jordbruksverket har verkställt beslutet om att djuren skall destrueras innan det delgetts djurägaren.

Vad som i övrigt har framkommit i ärendet motiverar inte någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet hos JO är härmed avslutat.

Kritik mot en miljö- och hälsoskyddsnämnd för långsam handläggning av ett ärende rörande bullerstörningar från ett nöjesfält (Gröna Lund)

(Dnr 1075-2000)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 20 mars 2000, begärde Jan Håkansson att JO skulle granska Miljö- och hälsoskyddsnämndens i Stockholms kommun handläggning av ett ärende rörande bullerstörningar från nöjesfältet Gröna Lund. Han var missnöjd med att nämnden inte hade vidtagit några åtgärder, trots att klagomål rörande buller hade framförts till nämnden redan år 1995. I anmälan och därtill fogade handlingar anfördes bl.a. följande.

Miljöförvaltningen har ”i dialog med Gröna Lund” utarbetat förslag till bullerreducerande åtgärder sedan 1995. Trots detta har bullernivåerna ökat kontinuerligt under denna tid. Redan vid mätningar 1998 konstaterades att bullret överskred de riktvärden som gäller för externt industribuller med sådan marginal att det borde ha föranlett omedelbara bullerreducerande åtgärder.

Utredning

I en tjänsteanteckning upprättad hos JO den 19 april 2000 efter telefonsamtal med en tjänsteman vid miljöförvaltningen i Stockholms kommun upptogs följande.

Förvaltningen hade för avsikt att ärendet skulle ha tagits upp på miljö- och hälsoskyddsnämndens sammanträde i början av april, men nämndens ordförande delade inte den uppfattningen och ärendet togs inte upp. Avsikten är dock fortfarande att det skall tas upp men tjänstemannen vet inte när. Hon har förstått att politikerna i nämnden förhandlar direkt med ledningen för Gröna Lund.

Anmälan remitterades till miljö- och hälsoskyddsnämnden för utredning och yttrande rörande handläggningen och handläggningstiden av ärendet. Nämnden anförde i sitt remissvar den 6 juni 2000 följande.

Miljöförvaltningen får, i fråga om den infortrade utredningen av handläggningen och handläggningstiden i ärendet, åberopa vad som anförts i tjänsteutlåtande från den 13 januari 2000 beträffande bakgrunden till ärendet och ärendets handläggning, samt vad som i övrigt framgår av den till ombudsmannen tidigare infortrade akten i ärendet.

Härutöver antecknar förvaltningen att handläggningen av ärendet har komplicerats av flera faktorer, vilket även framgår av förvaltningens tidigare tjänsteutlåtande.

Ärendet anmäldes till förvaltningen av F.A. sommaren 1995. Klagomål har inkommit varje säsong sedan dess, från boende i Djurgårdsstaden, från allmänheten samt från F.A. Klagomålen har avsett bullerstörningar från Gröna Lunds verksamhet – musikbuller från utomhuskonserterna, åkattraktioner och uteserveringar, annat buller från åkattraktioner (maskinljud, skrik och skrån), buller från varutransporter och sophantering, buller från bedrivna bygg och rivningsarbeten efter stängningsdags respektive efter säsongens slut, buller i anslutning till personalens hemgång samt fläktbuller. Verksamhetens öppettider har även kritiserats. Bullerstörningar har också framförts beträffande andra verksamheter i området.

Bolaget har underrättats om dessa klagomål och uppmanats att vidta åtgärder samt att planera sin verksamhet för att reducera bullerstörningarna. Informationen och uppmaningarna har framförts skriftligen, via ett flertal telefonsamtal samt vid åtta möten – fr o m den 6 februari 1996 t o m den 15 mars 2000. Vid två tillfällen, 1997 respektive 1998, har inspektion och ljudnivåmätning för bedömning av störningarna utförts hos klagande av förvaltningen. Flera rapporter om åtgärder och förslag på åtgärder samt mätprotokoll har lämnats av bolaget, vilket förvaltningens tidigare tjänsteutlåtande visar.

Förvaltningen bedömde att de kontakter som inledningsvis togs med bolaget från förvaltningens sida var tillräckliga. Denna bedömning grundades på att klagomålen inkom i flera omgångar och var ofokuserade med ospecifika yrkanden, vilket medförde en osäkerhet beträffande bullerstörningarnas omfattning och ursprung. Därutöver tillkommer det faktum att verksamheten är omfattande och varierad. Vidare att förvaltningen har begränsade resurser för den tillsyn som kan bedrivas i ett enskilt ärende.

Då klagomålen inte upphörde trots förvaltningens upprepade anmaningar och bolagets utfästelser om åtgärder har tillsynen av verksamheten intensifierats, vilket bl.a. resulterade i att en handlingsplan för verksamheten upprättades 1998.

För att illustrera svårigheten att bedöma störningarna kan nämnas att vid ärendets påbörjande 1995 anfördes att klagomålen avsåg bullerstörningar från gamla scenen och ”andra ljudstörningar” t.ex. discojet (åkattraktion). Under

efterföljande säsong 1996 inkom även klagomål om musikbuller från café Cirkus, Hasselbacken, Lingården samt Skansen.

Det har tagit tid innan förvaltningen erhållit ett heltäckande bedömningsunderlag, vilket försvårat tillåtlighetsprövningen. Bolaget har sent presenterat en utredning av bullerstörningarnas omfattning.

Eftersom verksamheten endast bedrivs under ca fyra månader per år har även detta bidragit till att ärendet haft en utdragen tidsutdräkt.

Miljöförvaltningen anser att det i sammanhanget bör framhållas att det saknas rättspraxis om bullerkrav mot nöjesparker. Vidare att det inte heller finns någon tillsynsvägledning eller anvisningar för verksamheter av detta slag.

Mot bakgrund av ovanstående och de svårigheter som presenterats medger förvaltningen att handläggningstiden blivit utdragen och beklagar detta.

I slutet av år 1999 förklarade förvaltningen för bolaget att förhållandena krävde ett avgörande och föreslog nämnden den 25 januari 2000 ett beslut på sätt som framgår av tjänsteutlåtandet. Miljö- och hälsoskyddsnämnden fann emellertid anledning att återremittera ärendet.

Övrigt

Jan Håkansson anför i sin skrivelse att bullerstörningarna eskalerat. Enligt vad förvaltningen erfar finns det ingen utredning av hur bullerstörningarna i området utvecklats genom åren.

Ärendet har ännu inte tagits upp på föredragningslistan för nämndsammansträdena under våren. Förvaltningens tillsyn av verksamheten fortsätter således utan något beslut. Bolaget kommer att föreläggas att till förvaltningen redovisa ett kontrollprogram.

Jan Håkansson kommenterade remissvaret och vidhöll sin kritik mot miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Miljö- och hälsoskyddsnämndens akt lånades in och granskades, varvid framkom bl.a. följande. Den 25 januari 2000 beslutade nämnden att återremittera ett förslag till beslut till miljöförvaltningen med följande motivering. ”Gröna Lund har vidtagit ett antal åtgärder för att minska bullernivåerna. Gröna Lund har därmed visat att bolaget tar bullerfrågorna på stort allvar. Miljö- och hälsoskyddsnämnden återremitterar därför ärendet. Förvaltningen ska i dialog med Gröna Lund utarbeta förslag till åtgärder för att lösa bullerproblematiken. Därefter bör förvaltningen snarast återkomma till nämnden med åtgärdsförslagen och tidsplanen för genomförande av dessa.” Vidare beslutade nämnden den 24 maj 2000 om ett kontrollprogram för AB Gröna Lunds Tivoli. Gröna Lund har också vidtagit vissa bullerdämpande åtgärder.

I beslut den 18 december 2001 anförde *JO Berggren* följande.

JO:s tillsyn avser i första hand kontroll av att myndigheterna och deras befattningshavare i sin verksamhet följer lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Granskningsen är av rättslig art och avser främst tillämpningen av gällande förfaranderegler. Däremot brukar JO inte pröva myndigheternas ställningstaganden i sakfrågor, i synnerhet om besluten bygger på lämplighetsöväganden eller förutsätter särskild sakkunskap. Jag har därför begränsat min utredning till att avse frågan huruvida miljö- och hälsoskyddsnämndens handläggning varit korrekt från formell synpunkt.

Vidare skall JO enligt de regler som gäller för JO:s verksamhet normalt inte utreda händelser eller förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden om det inte finns särskilda skäl för det, se 20 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän. I Jan Håkansson's anmälan, som kom in till JO den 20 mars 2000, redogörs för händelser från 1995 och framåt. Min granskning kommer med hänsyn till vad som anförts om JO:s granskningsverksamhet att avse det som inträffat från mars 1998, men det som framkommit om förhållandena dessförinnan ligger givetvis som ett allmänt underlag för min bedömning.

De klagomål som Jan Håkansson och andra närboende anfört hos miljöförvaltningen har hos förvaltningen gett upphov till ett ärende angående en ifrågasatt sanitär olägenhet enligt hälsoskyddslagen (1982:1080). Lagen har den 1 januari 1999 upphört och bestämmelserna rörande olägenheter för människors hälsa återfinns numera i 9 kap. miljöbalken samt i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Miljö- och hälsoskydds-författningarna innehåller inga föreskrifter om handläggningstider för ärenden av nu aktuellt slag. Därmed gäller den allmänna regeln i 7 § förvaltningslagen (1986:223) att partsärenden skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Det ankommer på nämnden att driva fram ärendet till ett avgörande, dvs. ett formellt beslut.

Innebörden av nämndens beslut avgörs av omständigheterna i det enskilda fallet. Beslutet kan bestå i ett föreläggande till den som är ansvarig för en störande verksamhet eller t.ex. vara ett konstaterande att ingen störning förekommer, varför klagoärendet avslutas utan åtgärd. Om klaganden anser att eventuellt vidtagna åtgärder inte är tillräckliga, har han eller hon rätt att överklaga för att försöka få till stånd mera kraftigt verkande åtgärder.

Som tillsynsmyndighet rörande frågor om hälsoskydd har miljö- och hälsoskyddsnämnden en allmän skyldighet att vara lyhörd för befogade klagomål och se till att överträdelse av gällande hälsoskyddsbestämmelser för en verksamhet möts med de åtgärder som påkallas av omständigheterna. I ärendet framfördes klagomål rörande buller från Gröna Lund till miljö- och hälsoskyddsnämnden redan sommaren 1995. Något formellt slutligt beslut har ännu inte fattats i nämnden. En sådan tidsutdräkt är naturligtvis inte acceptabel. Ärendet borde långt tidigare ha behandlats i nämnden med ett slutligt beslut som kunnat överklagas. Av utredningen i ärendet framgår visserligen att miljöförvaltningen under handläggningstiden vidtagit flera åtgärder, bl.a. bullermätningar för att utreda klagomålen, samt också att miljöförvaltningen lämnat nämnden förslag till slutligt beslut i ärendet. Kvar står dock att ärendet ännu efter drygt sex år inte kunnat slutföras.

Vid min prövning av klagomålen hos JO har jag självfallet inte tagit ställning till den kritik som har anförts rörande bl.a. bullerstörningar genom verksamheten vid Gröna Lund. Jag har inte heller tagit ställning till lämpligheten av vidtagna åtgärder eller förslag hos nämnden. Jag kan dock mot bakgrund av vad som har förekommit konstatera att det sätt på vilket nämnden har drivit ärendet inte är förenligt med de krav på bl.a. snabbhet i handläggningen

2002/03:JO1

som jag förut har redogjort för. Nämnden har härigenom enligt min uppfattning brustit i sin uppgift som tillsynsmyndighet.

Med den uttalade kritiken avslutar jag ärendet.

En kommunal nämnd har uppdragit åt en advokat att biträda kommunen i ett ärende rörande inrättande av en allmän vattenanläggning. Bl.a. fråga om de uppgifter som överlämnats till advokaten innefattar myndighetsutövning

(Dnr 1476-2000)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 17 april 2000, begärde Bengt Berglund att JO skulle granska Härjedalens kommuns handläggning av ett ärende rörande inrättande av allmän vattenanläggning i Östansjö. I anmälan påstods bl.a. att tekniska nämnden eller annan behörig nämnd inte meddelade något överklagbart beslut trots att han begärde det. Av anmälan jämte därtill fogade handlingar framgick bl.a. följande.

Den nuvarande enskilda vattenanläggningen i Östansjö, som omfattar ca 50 fastigheter, anlades i slutet av 50-talet. Genom förrättning i början av 70-talet bildades Östansjö samfällighetsförening för att handha skötsel och drift av anläggningen. Vattentäkten utgörs av en ytvattentäkt. Kvaliteten på vattnet har avsevärt försämrats och det finns risk att byn inom kort tid kommer att vara utan användbart hushållsvatten. Diskussioner har förts mellan främst tekniska kontoret i Härjedalens kommun och samfällighetsföreningen rörande hur man bäst skall lösa vattenförsörjningen i Östansjö. Enligt tekniska kontoret är det för delägarna billigaste alternativet att den nuvarande anläggningsförrättningen omprövas genom en ny förrättning. Ansökan kan göras av någon av delägarna eller av kommunen. Samfällighetsföreningen anser emellertid att kommunen bör överta ansvaret för vattenförsörjningen i Östansjö.

I en skrivelse den 14 juni 1999 begärde Bengt Berglund, såsom företrädare för Östansjö samfällighetsförening, att tekniska nämnden, eller den nämnd som eljest anses behörig därtill, utan dröjsmål skulle fatta beslut om inrättande av allmän vattenanläggning med verksamhetsområde omfattande Östansjö by samt att nämnden skulle besluta om en särskild anslutningsavgift med beaktande av självkostnadsprincipen och reglerna om inlösen av befintliga anläggningar i 15 § lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar (va-lagen). I skrivelsen förutsatte föreningen vidare att man skulle få ta del av eventuella utredningar samt att man skulle få besked om hur beslutet, för det fall det skulle gå föreningen emot, kunde överprövas.

Skrivelsen besvarades den 27 september 1999 av en advokat, som uppgav att han fått i uppdrag av Härjedalens kommun att göra detta. I svarsskrivelsen uppgavs bl.a. följande. Kommunen är i och för sig beredd att utvidga verksamhetsområdet för kommunens allmänna vattenanläggning så att den omfattar även Östansjö by men fastighetsägarna kommer då att få betala anlägg-

ningsavgift i enlighet med va-taxan. Eventuellt kan fastighetsägarna få viss ersättning för den befintliga anläggningen. Mot denna bakgrund finns det enligt kommunen skäl för Östansjö samfällighetsförening att ånyo överväga om inte föreningen själv bör svara för en upprustning av den befintliga anläggningen. Föreningen ombads att återkomma för det fall man trots allt ville att kommunen skulle fatta beslut om att utvidga verksamhetsområdet så att det omfattar även Östansjö.

I beslut den 9 december 1999 anförde tekniska nämnden att nämnden var beredd att föreslå kommunfullmäktige att utöka verksamhetsområdet för kommunens allmänna va-anläggning med Östansjö, varvid bl.a. kommunens va-taxa skulle komma att gälla. Innan utökningen skedde förutsattes att ansökan om anslutning till den allmänna anläggningen inlämnades av respektive fastighetsägare.

Utredning

Anmälan remitterades till Kommunstyrelsen i Härjedalens kommun för utredning och yttrande över vad som framförts i anmälan rörande handläggningen av Bengt Berglunds skrivelse den 14 juni 1999 med begäran om inrättande av allmän vattenanläggning i Östansjö. I sitt remissvar den 11 oktober 2000 anförde kommunstyrelsen bl.a. följande.

Den 6 juni 1999 [rätteligen den 14 juni 1999; JO:s anm.] tillskrevs tekniska nämnden av byalagets/samfällighetsföreningen genom dess ombud Bengt Berglund.

Eftersom förvaltningens trovärdighet och juridiska kompetens ifrågasatts av sökandens ombud anlätade tekniska nämnden ett juridiskt ombud för att klargöra vissa frågeställningar.

Den 27 september 1999 tillskrev kommunen, via sitt ombud Advokatfirman Åberg & Co AB, samfällighetsföreningen, via ombudet Bengt Berglund. I brevet redogörs för de allmänna och juridiska förutsättningarna för verksamhetsområden, anslutningsavgifter och inlösen av anläggning. Brevet avslutas med sammanfattningen:

”Sammanfattningsvis innebär kommunens inställning att man i och för sig är beredd att utvidga verksamhetsområdet men att fastighetsägarna får betala anläggningsavgift i enlighet med va-taxan. Möjligen kan fastighetsägarna erhålla viss ersättning för den befintliga anläggningen. Mot bakgrund av kommunens inställning finns det skäl för Östansjö Byalag att ånyo överväga om inte samfällighetsföreningen själv bör svara för en upprustning av den befintliga anläggningen. För det fall byalaget trots allt vill att kommunen skall fatta ett beslut om att utvidga verksamhetsområdet så att det omfattar Östansjö by, ber jag Er att återkomma.”

Sökandens ombud har därefter, den 23 november 1999, i brev till kommunens ombud, bekräftat att kraven på en lösning av frågan om vattenförsörjningen i Östansjö kvarstår, och att man, med hänvisning till tidigare skrivelse önskar ett kommunalt beslut.

Tekniska nämnden prövade och beslutade i ärendet den 9 december 1999, § 73. ---

Tekniska nämndens beslut:

Tekniska nämnden är beredd att föreslå kommunfullmäktige utöka verksamhetsområdet för kommunens allmänna va-anläggning med Östansjö. Villko-

ren för brukande, ABVA (Allmänna bestämmelser för brukande av Härjedalens kommuns allmänna vatten- och avloppsanläggning) samt kommunens va-taxa kommer då att gälla. Innan utökningen sker förutsätts att ansökan om anslutning till den allmänna anläggningen inlämnas av respektive fastighetsägare.

I remissvaret angavs avslutningsvis att samfällighetsföreningens hemställen ansågs ”bifallen i och med tekniska nämndens beslut att Östansjö kan ingå i verksamhetsområdet för kommunens allmänna va-anläggning”.

Bengt Berglund kommenterade remissvaret.

Tekniska nämndens akt lånades in och granskades.

I beslut den 24 maj 2002 anförde *stf. JO Ekberg* bl.a. följande.

Bengt Berglunds skrivelse den 14 juni 1999 till ”Härjedalens kommun, Tekniska nämnden” besvarades av en advokat som uppgav att Härjedalens kommun uppdragit åt honom att göra detta. Advokatens skrivelse, i vilken bl.a. redovisades kommunens inställning i sakfrågan, avslutades med en uppmaning till samfällighetsföreningen att ånyo överväga om inte föreningen själv borde svara för upprustningen av den befintliga va-anläggningen och, för det fall man trots allt ville att kommunen skulle fatta beslut om att utvidga verksamhetsområdet, därefter återkomma. Såvida föreningen inte hörde av sig innebar således skrivelsen ett besked om att ärendet avslutades. Det ligger därför nära till hands att tolka skrivelsen som att kommunen i viss mån överlätit åt advokaten att fatta beslut i ärendet.

En kommuns möjligheter att överlämna förvaltningsuppgifter till enskilda regleras i regeringsformen och kommunallagen (1991:900). En förvaltningsuppgift kan sålunda enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse, registrerat trossamfund eller någon av dess organisatoriska delar eller till enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall det ske med stöd av lag. Vidare skall dokumenteras vilka uppgifter som överlämnas.

Den närmare omfattningen av de uppgifter som kommunen överlämnat till advokaten har inte framkommit. Någon fullmakt för advokaten med avgränsning av hans uppdrag återfinns inte i kommunens akt. Innehållet i advokatens skrivelse ger emellertid vid handen att uppgiften kunde innefatta myndighetsutövning. Det saknas stöd i lag för att på detta sätt överlämna en sådan uppgift till en enskild. Däremot har kommunen möjlighet att inför ett eget beslut i ett ärende innefattande myndighetsutövning t.ex. inhämta ett yttrande från en advokat eller annan rörande tolkningen av gällande bestämmelser på området.

Såvitt framgår av den inlämnade akten har något dokumenterat ställningstagande från kommunens sida inte föregått advokatens skrivelse och skrivelsen synes ha tillförts ärendet först genom att Bengt Berglund skickat in en kopia av denna till tekniska nämnden. Då kommunen inte närmare har berört dessa frågor i sitt remissvar är det oklart vilka närmare överväganden som gjorts i samband med beslutet att uppdra åt advokaten att besvara Bengt Berglunds skrivelse. Mycket tyder dock på att nämnden inte själv tagit ställning i frågan

utan överlämnat detta till advokaten. Som jag anförde ovan är en sådan handläggning inte förenlig med gällande regler.

Den 9 december 1999 beslutade tekniska nämnden att den "är beredd att föreslå" kommunfullmäktige att utöka verksamhetsområdet för kommunens allmänna verksamhetsområde. Detta beslut kan inte anses utgöra ett bifall till samfällighetsföreningens begäran. Någon skyldighet att formligen delge beslutet med föreningen eller att förse det med överklagandehänvisning har emellertid inte förelagat eftersom beslutet inte kan överklagas på annat sätt än genom begäran om laglighetsprövning. Den som anser att en kommun inte fullföljer sin skyldigheter på va-området kan i stället vända sig till länsstyrelsen. Bengt Berglunds klagomål i denna del föranleder därför ingen ytterligare åtgärd av mig.

En kommuns samverkan med en annan kommun inom djurskyddsområdet har inte ansetts ha stöd i lag

(Dnr 2414-2000)

Initiativet

Vid JO Berggrens inspektion den 5–7 juni 2000 av Miljönämnden i Vellinge kommun uppgav kommunens förvaltningschef att en djurskyddsinspektör anställd i Trelleborgs kommun utövar tillsyn också i Vellinge kommun och då fattar beslut i Vellinge kommuns namn. Han ifrågasatte om sådana "köp av tjänster" var förenliga med lagstiftningen.

Med anledning av uppgifterna inleddes utredning.

Utredning

Miljönämnden anmodades att inkomma med utredning och yttrande rörande de närmare formerna för det angivna samarbetet mellan Trelleborgs kommun och Vellinge kommun. Miljönämnden anförde i sitt remissvar bl.a. följande.

I Vellinge kommuns fall förhåller det sig för närvarande på det sättet att kommunen hyr djurskyddsinspektören i Trelleborg som då under två till tre månader per år utför den obligatoriska myndighetskontrollen beträffande djurskyddet. Sådant förfarande förekommer allmänt i Sveriges kommuner.

I vårt fall utför tjänstemannen från Trelleborg inspektioner och meddelar därvid råd och anvisningar på platsen till berörd djurhållare. Föreläggande eller förbud för viss verksamhet inom djurkontrollen beslutas alltid av miljönämnden. Beträffande debitering av tillsynsavgift undertecknas dessa beslut av miljödirektören i Vellinge. Med hänsyn till att även begreppet råd är att betrakta som myndighetsutövning bör instruktionen till djurskyddsinspektören justeras så att vederbörande endast rapporterar till miljöförvaltningen och ärendet därefter handlägges av Vellinge kommuns personal.

Huruvida denna åtgärd är tillfyllest eller om ytterligare åtgärder också behövs vidtagas avvaktar miljönämnden JO:s bedömning.

I beslut den 17 juni 2002 anförde *JO Berggren* följande.

En kommun är enligt lag skyldig att förse sina medlemmar med viss samhällsservice, s.k. obligatoriska verksamheter. Det kan röra sig om t.ex. socialtjänst, skola, renhållning, djurskydd m.m. Därutöver kan kommunen frivilligt tillhandahålla andra tjänster.

Enligt den s.k. lokaliseringsprincipen (2 kap. 1 § kommunallagen, 1991:900) skall den verksamhet som en kommun bedriver vara av allmänt intresse och ha anknytning till det egna geografiska området eller de egna medlemmarna. En kommun får inte ha hand om sådana angelägenheter som det ankommer enbart på staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan att sköta. För att en kommun skall få göra undantag från denna princip krävs, oavsett om uppgiften innefattar myndighetsutövning eller inte, att det finns ett uttryckligt lagstöd för ett sådant agerande. I rättspraxis har dock accepterats att en kommun säljer tillfällig överskottskapacitet på marknaden, varvid får förutsättas en motsvarande möjlighet att köpa denna kapacitet. I begreppet tillfällig ligger att det inte får röra sig om ett permanent arrangemang (prop. 1995/96:167 s.11–12 och 38 f.).

Lagstiftaren har inom vissa områden gjort det möjligt för en kommun att närmare samverka med andra kommuner. På miljöområdet t.ex. kan en kommun enligt 26 kap. 7 § miljöbalken ge en annan kommun i uppdrag att utföra tillsyn och att göra utredningar inom uppdragsgivarens område samt delegera beslutanderätt till en anställd i den andra kommunen. Andra områden där det införts möjligheter – och i vissa fall en skyldighet – att samarbeta över kommungränserna är t.ex. räddningstjänsten (9 och 11 §§ räddningstjänstlagen, 1986:1102) och alkohollagstiftningen (7 kap. 16 § alkohollagen, 1994:1738).

Några motsvarande bestämmelser finns dock inte inom djurskyddsområdet. Enligt 24 § djurskyddslagen (1988:534) utövas djurskyddstillsynen i en kommun av kommunens miljö- och hälsoskyddsnämnd eller nämnd med motsvarande funktion. Nämnden är skyldig att ha tillgång till djurskyddsutbildad personal i den omfattning som behövs för att nämnden skall kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt.

Förslag har framförts om införande av möjligheter till kommunal samverkan även inom djurskyddsområdet. I betänkandet Offentlig djurskyddstillsyn (SOU 1996:13) föreslogs att frågan om samverkan skulle lösas genom en reglering i djurskyddslagen om delegering av beslutanderätt till anställda i andra kommuner och om möjlighet för en kommun att genom avtal överlåta djurskyddsuppdrag åt en annan kommun (s. 70–71). Förslaget ledde dock inte fram till någon lagändring. Förslag har också väckts om förstärkning av den lokala djurskyddstillsynen. I regeringens proposition 2001/02:189, som överlämnades till riksdagen den 6 juni 2002, föreslås att en ny central djurskyddsmyndighet inrättas. Huvudmannskapet för den lokala tillsynen skall dock ligga kvar hos kommunerna. I frågan huruvida kommunerna borde få rätt att samverka även inom djurskyddsområdet lämnas inte något besked, utan regeringen skall arbeta vidare med inriktningen att en proposition i ärendet skall kunna föreläggas riksdagen i början av år 2003 (s. 12).

Det nyss sagda innebär att det idag saknas möjligheter för en kommun att genom avtal anlita en annan kommun för att ombesörja djurskyddsuppdrag åt

den förstnämnda kommunen. Detta gäller även för uppgifter som inte innefattar myndighetsutövning. Den ordning som tillämpas av Miljönämnden i Vellinge kommun – att under några månader per år hyra in en djurskyddsinspektör från en annan kommun – saknar således stöd i lag. Jag förutsätter att kommunen vidtar de ändringar i kommunens organisation som detta konstaterande motiverar. Jag vidtar därför inte någon annan åtgärd än att jag skickar ett exemplar av detta beslut till Jordbruksdepartementet samt till riksdagens miljö- och jordbruksutskott.

Handläggning av klagomålsärenden

(Dnr 2484–2487-2001)

Initiativet

Vid JO Berggrens inspektion av Områdesnämnderna Boo, Fisksätra/Saltsjöbaden, Sicklaön och Älta i Nacka kommun den 13, 14 och 16 februari 2001 antecknades – såvitt angick nämndernas verksamhet med miljö- och hälsoskyddsfrågor – följande till protokollet under punkten 3.2 (JO:s dnr 349-2001).

I pärmar betecknade Enklare klagomål 1999, 2000 respektive 2001 samlades handlingar rörande klagomål från enskilda om olägenheter av olika slag. Av handlingarna framgick att de personer som hade framfört klagomål i många fall bodde nära – i flera fall granne med – den som klagomålen riktades mot. Detta var exempelvis fallet i fråga om klagomål från A.B., Saltsjö-Boo, om buller från motorvägen (pärmen för år 2001). Vid samtal med miljö- och hälsoskyddschefen Eva Dahlbäck upplystes att miljöförvaltningen vanligtvis inte betraktar sådana klagomål som ärenden och att de därför inte åsätts diarienummer och inte heller avslutas med formliga beslut med fullföljdshänvisning.

Av handlingarna kunde också utläsas att miljöförvaltningen i vissa fall hade tagit skriftlig kontakt med den som klagomålen riktades mot och bett denne att komma in med uppgifter om vidtagna eller planerade åtgärder. Enligt vad som framgick av handlingarna hade detta inte föregåtts av inspektion eller annan undersökning på platsen (se t.ex. i fråga om klagomål om buller från fastigheten Orminge 41:1 och på bländande belysning från fastigheten Ektorpsvägen 2–6, båda från pärmen för år 2000).

Vid genomgången uppgav Eva Dahlbäck att det skulle vara administrativt svårhanterligt att behandla sådana klagomål som ärenden med åtföljande diarieföring och beslutsskrivning.

JO Berggren beslutade att inhämta samtliga områdesnämnders yttranden med avseende på handläggningen av dessa slags klagomål.

Utredning

I likalydande yttranden anförde områdesnämnderna följande.

Ett av kommunens övergripande mål är effektivt resursutnyttjande. Effektmål är att områdesnämndens myndighetsutövning skall kännetecknas av rättssäkerhet, begriplighet, tillgänglighet.

I pärmarna ”Enklare klagomål” förekommer olika typer av ärenden, de som registrerats i Ecos och de som inte registrerats.

Vissa enklare klagomål har tidigare klarats av med ett telefonsamtal eller utskick av information med en kortvarig och snabb arbetsinsats. Ofta har man bett den som klagat att återkomma om de inte märker någon förbättring. Dessa klagomål har tidigare inte registrerats i Ecos.

Av utrymmesskäl har enklare klagomålsärenden som registrerats i Ecos satts in i pärnarna för "Enklare klagomål" i stället för att läggas i en ny hängmapp i arkivet.

För att förbättra överskådligheten i handläggningen införs nu följande rutiner:

När en handling kommer in, som brev, fax eller e-post, registreras detta genom en anteckning i ett databaserat ärendehanteringssystem, Ecos.

Fortsättningsvis kommer alla nya tillsynsärenden att registreras i Ecos oavsett om de startas genom ett muntligt klagomål, ett e-postmeddelande eller en ansökningshandling. Detta gäller alla klagomål från allmänheten, även om tillsynsinsatsen förväntas bli ringa.

När områdesnämnden anser att ett ärende kan avslutas men den klagande inte är nöjd med utgången fattas ett delegationsbeslut att inte vidta ytterligare åtgärder. Ärendet kan då formellt överklagas.

Förvaring i pärmar kommer främst av utrymmesskäl även att ske fortsättningsvis. Regler för insortering i pärmar finns, handlingarna är därför möjliga att plocka fram vid ev. förfrågan.

En genomgång genomförs nu av administrativa rutiner för miljö- och hälsoskyddsärendena. Syftet är att dokumentera rutinerna och finna möjligheter till förbättringar.

I beslut den 28 februari 2002 anförde *JO Berggren* följande.

Områdesnämnderna har i remissyttrandena berört hur handläggningen av klagomålsärenden skett och upplyst om vilka förändringar i rutinerna som har beslutats efter min inspektion. Vad som framkommit föranleder följande uttalanden.

När någon vänder sig till en kommunal nämnd i dess egenskap av tillsynsmyndighet och begär ett ingripande för avhjälpande av en olägenhet som anmälaren menar sig drabbad av i sin bostad eller på sin fastighet, uppkommer hos myndigheten ett ärende enligt 9 kap. miljöbalken och förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. I ett sådant ärende är anmälaren att betrakta som part. Något krav på att klagomålen skall vara skriftliga finns inte, utan även muntliga klagomål innebär att ett ärende anhängiggörs hos myndigheten. Ytterst gäller ärendena frågan om myndigheten skall ingripa med stöd av de aktuella författningarna. Det är alltså frågan om myndighetsutövning. Bestämmelser om förvaltningsmyndigheters handläggning av ärenden finns i förvaltningslagen (1986:223).

Ett hos en förvaltningsmyndighet anhängiggjort ärende skall avslutas genom ett beslut av något slag. Förutom beslut varigenom myndigheten i sak avgör ärendet förekommer avskrivnings- och avvisningsbeslut. Det beslut som myndigheten meddelar kan anmälaren som regel överklaga om han anser att det gått honom emot.

De vid inspektionen uppmärksammade klagomålen har inte handlagts enligt den nyss beskrivna ordningen. Områdesnämnderna har i yttrandena upplyst att man nu infört rutiner som innebär att det när ett ärende kan avslutas men den klagande inte är nöjd med utgången, fattas ett formellt överklagbart beslut med besked att det inte vidtas ytterligare åtgärder. Jag vill med anled-

ning härav påpeka att samtliga ärenden där någon enskild är part skall avslutas med förmliga beslut. Det saknar således i detta avseende betydelse om anmälaren kan antas vara nöjd med beslutet. Myndighetens beslut i klagomålsärendena bör enligt min mening normalt förses med fullföljdshänvisning.

Mot bakgrund av det sagda är jag positiv till att samtliga inkomna klagomål numera registreras i ärendehanteringssystemet.

Vad nämnderna anfört angående förvaring av handlingar ger inte anledning till något påpekande från min sida.

I protokollet från inspektionen ifrågasattes om områdesnämnder utan föregående inspektion eller annan undersökning hade begärt av dem som klagomål riktades mot att de skulle komma in med uppgifter om vidtagna eller planerade åtgärder. Nämnderna har i remissyttrandena inte lämnat några närmare upplysningar i denna fråga. Det är således oklart hur nämnderna hanterat detta. Jag finner inte anledning att utreda saken ytterligare, men jag vill från allmänna utgångspunkter uttala följande.

När en myndighet vänder sig till en enskild och begär att denne skall vidta åtgärder, t.ex. för att minska buller, förutsätter detta att myndigheten har genomfört någon form av utredning i ärendet som visar hur förhållandena är på den aktuella platsen. Utan en utredning har myndigheten inte underlag för att kunna ta ställning till om det finns anledning att begära att en enskild skall vidta åtgärder. Vidare krävs givetvis att myndigheten mot bakgrund av tillämpliga författningsföreskrifter har funnit sig ha fog för att ålägga den enskilde att vidta åtgärder. En annan sak är att en myndighet, t.ex. med anledning av inkomna klagomål, kan lämna information till en enskild beträffande vilka regler som gäller, om detta således inte utformas som ett åläggande gentemot denne. Så snart myndigheten framställer krav på att en enskild skall vidta åtgärder skall detta formuleras i ett beslut, som förses med fullföljdshänvisning.

Med dessa besked avslutar jag initiativärendena.

En miljö- och samhällsbyggnadsnämnd har dröjt med att översända ett överklagande till länsstyrelsen

(Dnr 3392-2001)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 17 september 2001, klagade S.J. på att Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden i Oxelösunds kommun efter två månader ännu inte hade sänt över hans överklagande till länsstyrelsen. Av anmälan framgick att S.J. den 4 juli 2001 överklagade nämndens beslut den 6 juni 2001 i ärende 062/01 rörande förorening på byggnad, samt att överklagandet vid tidpunkten för anmälan till JO ännu inte hade översänts till länsstyrelsen.

Utredning

Anmälan remitterades till miljö- och samhällsbyggnadsnämnden för utredning och yttrande. Nämnden åberopade som sitt remissvar ett yttrande, upprättat av miljö- och hälsoinspektören Patrik Holmer vid miljö- och samhällsbyggnadskontoret i Oxelösunds kommun. I yttranden anfördes bl.a. följande.

Nämnden ställde sig i sitt beslut daterat den 6 juni 2001 bakom kontorets ställningstagande och avvisade S.J:s krav. S.J. har då överklagat nämndens beslut till länsstyrelsen. Eftersom det är nämndens beslut som överklagats har nämnden prövat om överklagandet inkommit i rätt tid samt åter tagit upp ärendet för omprövning. Nämnden fann i beslut daterat den 10 oktober 2001 att överklagandet inkommit i rätt tid samt att stå fast vid sitt ställningstagande. Överklagandet har skickats vidare till länsstyrelsen.

Kommunen har inte stoppat överklagandet av ärendet. Beslutet som S.J. överklagat är fattat av miljö- och samhällsbyggnadsnämnden och det är då nämndens uppgift att pröva om ärendet inkommit i rätt tid. Förvaltningslagen 23, 24, 25 § §. Nämnden har även tagit upp beslutet till omprövning för att säkerställa att det fattade beslutet inte är oriktigt.

Av yttrandet och därtill fogade handlingar framgår även att överklagandet kom in till miljö- och samhällsbyggnadskontoret den 5 juli 2001 och att handlingarna översändes till länsstyrelsen den 17 oktober 2001.

S.J. kommenterade remissvaret.

I beslut den 26 mars 2002 anförde *JO Berggren* följande.

Ärendet gäller nämndens handläggning av S.J:s skrivelse med överklagande.

Det finns inte någon författningsreglering som anger inom vilken tidsfrist en förvaltningsmyndighet skall överlämna en skrivelse med överklagande och övriga handlingar i ärendet till högre instans. Det ligger emellertid i sakens natur att överlämnandet – när ett sådant skall äga rum – skall ske utan dröjsmål. Det allmänna kravet i 7 § förvaltningslagen (1986:223) på skyndsam handläggning gäller också här.

I 27 § förvaltningslagen finns bestämmelser om beslutsmyndighetens omprövningsplikt. Som en förutsättning för omprövningsplikten gäller att myndigheten finner att beslutet är uppenbart oriktigt. Detta innebär att omprövningsplikten gäller bara i sådana fall då myndigheten enkelt kan konstatera att beslutet är oriktigt. Normalt är myndigheten inte skyldig att göra någon mera ingående granskning av ett redan avgjort ärende annat än då den har särskild anledning till det. Det torde i allmänhet räcka med att myndigheten läser igenom skrivelsen med överklagandet och det överklagade beslutet. Bara om denna genomläsning ger vid handen att utgången sannolikt bör vara en annan behöver myndigheten granska ärendet närmare.

Frågan om vem som är behörig att på myndighetens vägnar handlägga frågor om omprövning regleras inte i förvaltningslagen. Det finns således inte något krav på att förutsättningarna för en omprövning skall prövas på högre nivå eller ens på samma nivå som det överklagade beslutet. Det torde dock

stämman bäst med lagstiftarens intentioner att ett omprövningsbeslut enligt 27 § fattas på samma nivå som det tidigare beslutet (jfr Hellners och Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, 5 u. 1999, s. 302). Detta innebär emellertid inte att efter ett visst överklagande, myndighetens prövning av om det över huvud taget finns skäl att myndigheten själv rättar det överklagade beslutet måste göras på den nivån.

Har det överklagade beslutet fattats av en tjänsteman på delegation finns det alltså inte något krav på att ett överklagande förs till nämnden för att denna skall ta ställning till om en omprövning bör ske. På samma sätt förhåller det sig om det överklagade beslutet fattats av nämnden själv. Även i det fallet är det godtagbart om en tjänsteman, som har betrots med saken, tar ställning till om beslutet är uppenbart oriktigt eller inte. Den inledande prövningen av om förutsättningar enligt 27 § förvaltningslagen för ändring av ett överklagat beslut föreligger är sålunda att anse som ett beslut under handläggning (jfr JO 1989/90 s. 267), och myndigheten kan betro en eller flera tjänstemän att företa sådan prövning. En sådan ordning framstår som lämplig med hänsyn till det skyndsamhetskrav som enligt vad ovan sagts gäller.

Om det vid en sådan prövning som nyss har nämnts kan konstateras att beslutet inte är uppenbart oriktigt, behöver detta inte komma till uttryck i något formligt beslut. Det räcker att handläggaren tar ställning till om överklagandet har kommit in i rätt tid och, om så är fallet, ser till att överklagandeskriften och övriga handlingar i ärendet snarast vidarebefordras till överinstansen. Överlämnandet bör i sådana fall normalt ske inom en vecka efter det att överklagandet kom in till myndigheten. Något krav på att myndigheten skall bifoga ett yttrande till överinstansen föreligger inte.

Den ordning som miljö- och samhällsbyggnadsnämnden gett uttryck för i remissvaret, att föra alla omprövningsärenden i vilka nämnden själv fattat det överklagade beslutet till nämnden, innebär i normalfallet att skyndsamhetskravet inte tillgodoses. För att man skall undvika onödigt tidsutdräkt bör endast sådana ärenden där en ändring av beslutet kan förmodas komma i fråga anmälas till nämnden.

S.J:s överklagande kom in till myndigheten den 5 juli 2001. Av den nyss lämnade redogörelsen framgår att myndigheten i nära anslutning härtill borde ha prövat om överklagandet kommit in i rätt tid och om förutsättningarna enligt 27 § förvaltningslagen för omprövning förelagat. Av nämndens yttrande framgår att myndigheten inte haft beredskap för en sådan handläggningsordning. Först den 17 oktober 2001 vidarebefordrades överklagandet och övriga handlingar i ärendet till länsstyrelsen. Detta dröjsmål är inte acceptabelt. Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden kan inte undgå kritik för handläggningen.

Utbildnings- och kultursektorn

Fråga om en elev kunde tas emot i en grundskola efter framställning från endast en av barnets båda vårdnadshavare

(Dnr 1728-2000 och 1729-2000)

I skrivelser till JO framförde H.C. klagomål mot dels Skredsviks skola i Uddevalla kommun (JO:s dnr 1728-2000), dels Myggenäs skola i Tjörns kommun (JO:s dnr 1729-2000) angående att sonen hade kunnat byta skola efter en framställan endast från fadern. Hon anförde i huvudsak följande.

Hon och f.d. maken hade gemensam vårdnad om de tre gemensamma barnen. Efter äktenskapsskillnaden 1991 hade barnen bott och varit folkbokförda hos henne. – Hon och äldste sonen M., som vid aktuell tidpunkt var 12 år och gick i årskurs 6, hade haft ”tonårskonflikter” under vilka M. uttalat att han ville flytta till fadern. När de två yngsta barnen den 16 april 2000 kom tillbaka efter helgumgänge med fadern hade de med sig ett brev från honom där han skrev att M., vilken då vistats hos fadern sedan den 11 april 2000, hade beslutat sig för att byta skola och flytta till fadern omgående. Den 28 april 2000 berättade hennes f.d. make för henne att M. hade börjat i Myggenäs skola i Tjörns kommun. Varken M:s tidigare skola, Skredsviks skola i Uddevalla kommun, eller Myggenäs skola informerade henne i saken. – Rektorn för Skredsviks skola skickade, efter begäran per telefon och sedan hon hört att M. ville flytta till fadern, pedagogisk information till Myggenäs skola utan att ifrågasätta flyttningen trots att hon tyckte att det var konstigt att någon ville byta skola när det var så kort tid kvar av vårterminen. – Kontakterna med Myggenäs skola sköttes av hennes f.d. makes nya hustru. – H.C. berättade vid ett telefonsamtal den 28 april 2000 för rektorn i Myggenäs skola att hon och hennes f.d. make hade gemensam vårdnad men att sonen var folkbokförd hos henne och att hon motsatte sig skolbytet. Rektorn lovade att tala med hennes f.d. make. Vid telefonsamtal med M. den 2 maj 2000 framkom emellertid att han varit i Myggenäs skola under dagen. Under veckan som följde försökte hon upprepade gånger att få kontakt med rektorn utan att lyckas.

Barn- och utbildningsnämnden i Uddevalla kommun samt Barn- och utbildningsnämnden i Tjörns kommun anmodades att inkomma med utredning och yttrande i fråga om Skredsviks skolas respektive Myggenäs skolas handläggning av aktuellt ärende.

I sitt remissvar anförde Barn- och utbildningsnämnden i Uddevalla kommun bl.a. följande.

Bestämmelserna om barns skolgång regleras i skollagen. I skollagens 3 kap. 15 § står ”den som har vårdnaden om ett skolpliktigt barn skall se till att barnet fullgör sin skolplikt”. I de allra flesta fall brukar barnen även vara folkbokförda hos den/de som har vårdnaden.

Arbetsgängen i Uddevalla kommun när barn skall fullgöra sin skolplikt är att tjänstemän för skolornas expeditioner utifrån skolornas upptagningsområden och barnens folkbokföringsadresser kallar barnen till skolgång till berörd skola.

I de fall förälder önskar annan skola än den till vilken barnet hör anmäler föräldern detta. Beslut fattas av rektor enligt skollagens bestämmelser 4 kap.

6 §. I lagen finns inget reglerat att båda föräldrarnas uttryckliga samtycke skall föreligga vid en sådan begäran. Normalt är att rektor lutar på att den förälder som framför önskemålet har mandat att tala för båda föräldrarna.

Vid förflyttning till annan skola i kommunen föreligger oftast en skriftlig begäran. När det gäller förflyttning till skola på annan ort är det emellertid vanligt att detta meddelas muntligt.

I det aktuella ärendet har rektor känt till att barnens föräldrar levt skilda åt och att det hade varit en vårdnadsutredning. Rektor har även förutsatt att föräldrarna har gemensam vårdnad eftersom inget annat har uttalats från någon av föräldrarna. Båda föräldrarna har visat intresse för barnens skolgång där fadern har besökt skolan vid ett flertal tillfällen.

Den 20 april fick rektor vid Skredsviks skola meddelande av fadern att äldste sonen skulle flytta hem till honom och att familjerätten var inkopplad. Det senare hade fadern nämnt vid tidigare tillfälle till rektorn. Fadern berättade också att sonen skulle byta skola. Rektorn talade om för fadern att det var synd eftersom det var så kort tid kvar på terminen. Fadern undrade även om rektorn kunde ringa rektorn vid den mottagande skolan men fick svaret att vederbörande fick ta kontakt, vilket skedde samma dag. Rektorn vid Skredsviks skola upplyste då om att det inte fanns några skolmässiga problem och att något pedagogiskt utlåtande ej var gjort samt att övrig information får inhämtas från målsmän.

Genomgång av ärendet visar inte att rektorn vid Skredsviks skola har brustit i hanteringen. Även om hon var medveten om att det förelåg en vårdnadstvist kan det inte vara rektors uppgift i detta fall att ifrågasätta faderns upplysning om att pojken skulle flytta till honom genom att ta kontakt. Möjligen skulle hon ha kunnat ställa frågan om föräldrarna var överens om detta. Rektors uppgift måste alltid vara att behandla båda föräldrarna lika och att förut-sätta att dessa löser uppkomna problem med barnens bästa för ögonen.

Upplysningsvis kan sägas att pojken fortfarande är folkbokförd hos mamman.

Barn- och utbildningsnämnden i Tjörns kommun lämnade som sitt remissvar ett av Lena Nyberg, rektor för Myggenäs och Hjärteby skolor, i samråd med förvaltningschefen Ove Holmberg upprättat yttrande. I yttrandet anfördes följande.

Elev M.K. född 1987-, kom till Myggenäs skola den 25 april, för de 7 sista veckorna läsåret 99/00, på pappa J.K:s begäran.

Som rektor blev jag informerad 17 april, att M. var boende hos sin biologiska pappa i Myggenäs villaområde och att en vårdnadstvist pågick. Jag informerades om att M. inte mådde bra och ville bo hos pappa, samt att J.K. efter att ha rådfrågat familjerätten beslutat låta M. få bo hemma hos sig. Jag blev också informerad om att föräldrarna har gemensam vårdnad om M.

För att få mer information om M:s skolsituation tar jag kontakt med rektor Birgitta Arbring, Skredsviks skola.

Därefter träffar jag M. och V.K. (J.K:s fru) tisdag 25 april för samtal. Vi diskuterar även problematiken med att byta skola/klass i slutet av år 6. De är helt medvetna om detta och hade gärna väntat till höststarten som avsikten varit, men i den nya situation som uppstått vill de och M. ändå byta skola. V.K. har barn på vår skola och sköter familjens kontakter med skolan. Vi tar då emot M. i vår skola och försöker göra det bästa av situationen.

Efter 4 skoldagar, 28 april, ringer H.K., mycket upprörd och protesterar mot M:s skolgång på Myggenäs skola. Jag tar då kontakt med J.K. och framför budskapet. J.K. framhåller dock att detta är det bästa för M.

Jag rådfrågar även förvaltningschef Ove Holmberg och får stöd i mitt handlande. Från det juridiska ombudet på familjerätten i Tjörns kommun får jag bedömningen att vi handlat rätt pga den gemensamma vårdnaden, samt rådet att tala med J.K:s handläggare på familjerätten i Uddevalla, för att in-

formera dem om situationen. Får därefter namn och telefonnummer av J.K. till handläggare Lena Helgesson, Uddevalla kommun, som jag tar kontakt med.

Tar kontakt med H.K. och informerar henne.

M.K. har under tiden fullföljt sin skolgång på Myggenäs skola, varit på besök i sin gamla klass och även deltagit i planerad skolresa med dem. M. har framfört att han önskar fortsätta sin skolgång på Tjörn.

H.C. kommenterade remissvaren.

I ett beslut den 26 juni 2002 anförde *JO André* följande.

Grundläggande bestämmelser om vårdnadshavares ansvar finns i 6 kap. 2 § andra stycket föräldrabalken. Närmare regler om vårdnadens utövande finns i 6 kap. 11–13 §§ föräldrabalken. Barnets vårdnadshavare har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Om barnet har två vårdnadshavare skall de enligt 6 kap. 13 § föräldrabalken tillsammans utöva bestämmanderätten. Det krävs alltså normalt gemensamma beslut i frågor som rör vårdnaden. Bestämmanderätten utövas dock av den ena vårdnadshavaren ensam när den andra till följd av frånvaro, sjukdom eller annan orsak är förhindrad att ta del i beslut rörande vårdnaden och beslutet inte kan skjutas upp utan olägenhet. Beslut som är av ingripande betydelse för barnets framtid får dock inte fattas av den ena vårdnadshavaren ensam, om inte barnets bästa uppenbarligen kräver det.

Bestämmelsen i 6 kap. 13 § föräldrabalken skall inte tolkas så att båda föräldrarna, även om ingen är direkt förhindrad, skall behöva delta i alla vardagliga avgöranden. Om föräldrarna inte sammanbor måste med nödvändighet den förälder som har barnet hos sig fatta de flesta beslut som rör den dagliga omsorgen. I förarbetena till lagstiftningen uttalades att till den dagliga omsorgen hör frågor om bl.a. barnets mat, kläder, sovtider och hur barnet skall tillbringa sin fritid. Däremot undantogs beslut av mer ingripande betydelse för barnets framtid, t.ex. frågor som rör barnets skolgång och bosättning (prop. 1975/76:170 s.178).

Någon förändring såvitt avser kravet på gemensamma beslut i frågor som rör barnets skolgång och bosättning har inte skett. Enligt gällande rätt krävs alltså att vårdnadshavarna är överens om att deras barn skall byta skola. Om vårdnadshavarna inte kan enas i en sådan fråga kan detta ytterst leda till att den gemensamma vårdnaden måste upplösas.

Enligt 4 kap. 5 § skollagen (1985:1100) skall hemkommunen – folkbokföringskommunen – sörja för att utbildning kommer till stånd för var och en som enligt lagen har rätt att gå i grundskolan. I skollagen finns det bestämmelser som tillåter avsteg från denna huvudregel. I 4 kap. 8 § skollagen stadgas sålunda att en kommun i sin grundskola även skall ta emot en elev för vars grundskoleutbildning kommunen inte är skyldig att sörja, om eleven med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få gå i den kommunens grundskola. Enligt 4 kap. 8 a § skollagen har en kommun också rätt att, efter önskemål av vårdnadshavare, i sin grundskola ta emot en elev från en annan kommun. I båda fallen har kommunen rätt till ersättning för sina kostnader för elevens utbildning från elevens hemkommun, låt vara att

ersättningens storlek är beroende av om eleven tas emot på grund av särskilda skäl eller vårdnadshavarens önskemål.

Såvitt framgår av utredningen kontaktade M:s far den 17 april 2000 rektor Lena Nyberg vid Myggenäs skola i Tjörns kommun angående önskemål om att skolan omgående skulle motta M. som elev. Faderns bostad låg inom Myggenäs skolas upptagningsområde. Lena Nyberg informerades bl.a. om att föräldrarna hade gemensam vårdnad om M., att M. numera bodde hos sin far och att han ville bo där även fortsättningsvis. Därigenom förelåg det i och för sig skäl som motiverade att M. skulle tas emot som elev vid skolan, även om han ännu inte var folkbokförd i Tjörns kommun. Som ovan anförts är dock beslut i frågan om barns skolgång ett sådant beslut som vårdnadshavarna har att fatta gemensamt. Några särskilda omständigheter som visar att det i förevarande fall skulle ha varit fråga om en sådan placering som avses i 4 kap. 8 § skollagen har inte framkommit.

Skolan måste känna till och kunna belägga de förhållanden som ligger till grund för att barnet skall tas emot i skolan. Detta innebär bl.a. att en skola, genom att inhämta besked från folkbokföringen, måste kontrollera uppgifterna om vem eller vilka som är vårdnadshavare för barnet. Vidare måste vårdnadshavarens respektive vårdnadshavarnas inställning till inskrivning i viss skola klarläggas (se JO:s ämbetsberättelse 2001/02 s. 397 och JO:s beslut den 12 april 2002, dnr 372-2001). Om det finns två vårdnadshavare sker detta enklast genom att båda undertecknar en ansökan om placering av barnet i den aktuella skolan.

När M. mottogs i Myggenäs skola kände skolan till att föräldrarna hade gemensam vårdnad och att det pågick en vårdnadstvist. Det får också förutsättas att skolan underrättades om att H.C. var den andre av barnets vårdnadshavare. Skolan vidtog emellertid inte några åtgärder för att efterhöra hennes inställning. I enlighet med vad som anförts ovan anser jag att skolledningen vid Myggenäs skola, inför beslutet om M. skulle skrivas in i skolan eller inte, borde ha kontaktat H.C. och klargjort vilken uppfattning hon hade i frågan.

Det kan här tilläggas att det, även när det är fråga om en placering enligt 4 kap. 8 § skollagen, självfallet krävs att skolan har kännedom om de närmare omständigheterna i ärendet. Det är visserligen inte en formell förutsättning för tillämpning av den bestämmelsen att det finns en ansökan från barnets vårdnadshavare eller ens någon utredning om dennes önskemål i placeringsfrågan. Enligt min uppfattning bör skolan emellertid som regel också i dessa fall informera sig om vem eller vilka som är vårdnadshavare och efterhöra deras respektive inställning till inskrivning i skolan. En annan sak är att det är kommunen som självständigt har att ta ställning till om det i en uppkommen situation föreligger sådana särskilda skäl som kan föranleda en placering med stöd av 4 kap. 8 § skollagen.

Vad gäller Skredsviks skola ger utredningen inte underlag för att rikta kritik mot handläggningen i förevarande fall. Med hänsyn till vad Barn- och utbildningsnämnden i Uddevalla kommun har anfört om att rektor normalt "litar på att den förälder som framför önskemålet har mandat att tala för båda föräldrarna" vill jag dock allmänt erinra om den utredningsskyldighet som

måste anses föreligga vad avser förutsättningarna för mottagande av en elev i skolan.

Det som H.C. i övrigt framfört föranleder inte någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Kritik mot en gymnasieskola för handläggningen av en fråga om avstängning av en elev inom kommunal vuxenutbildning, m.m.

(Dnr 2837-1999)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde U.V. klagomål mot Lövsta landsbygdsgymnasium i Romakloster, Gotlands kommun, m.fl. angående felaktig behandling i samband med en avstängning. Han gjorde även gällande att han förmåtts att studera ”på distans” och därigenom var utestängd från skolan.

U.V. anförde bl.a. följande. Han blev antagen till trädgårdslinjen på Lövsta landsbygdsgymnasium i slutet av 1998. Han studerade där de tre första månaderna 1999 utan att få någon varning eller klagomål mot sin person. Under en skolresa till Stockholm i april 1999 (*rätteligen mars 1999; JO:s anm.*) kom han i bråk med en av sina klasskamrater. När han återvände till Gotland fick han av en av de andra eleverna höra att han var ”relegerad”. Detta fick han snart bekräftat av en av huvudlärarna på trädgårdslinjen. Han sände ett brev till biträdande rektorn Tova Johansson och bad henne skicka en förklaring. Hon skickade då ett intyg avseende den tid han varit på skolan utan vidare förklaring om hans avstängning. Han blev avstängd från undervisningen under en 14-dagarsperiod. Dagen innan han skulle återvända till skolan efter avstängningen ringde Tova Johansson och meddelade att en grupp elever satte sig emot att han återvände. Tova Johansson lade fram ett förslag som innebar att han skulle studera på distans. Han gick med på det eftersom han uppfattade att han inte hade något annat val.

Utredning

Inledningsvis inforrades handlingar från Lövsta landsbygdsgymnasium.

Härvid framkom bl.a. följande. I en till U.V. ställd skrivelse, daterad den 13 april 1999, som rubricerats ”Varning angående allvarlig förseelse under studietid”, anförde Tova Johansson, biträdande rektor vid Lövsta landsbygdsgymnasium, bl.a. följande.

Härmed tilldelas U.V. studerande inom kunskapslyftets helårskurs inom trädgård vid Lövsta Landsbygdsgymnasium (registrerad vid Komvux Visby) en varning angående olämpligt uppträdande och kraftig alkoholberusning vid studieresa till Sollentunamässan 25–26 mars 1999 enligt nedanstående beskrivning. U.V. avstängs från undervisning två veckor från 1999-03-29 enligt förordning.

Av handlingarna framgår vidare att Tova Johansson i en till Barn- och utbildningsnämnden i Gotlands kommun ställd skrivelse av den 18 april 1999 yr-

kade att nämnden skulle ”pröva avstängningen” av U.V. I skrivelsen anfördes även bl.a. följande.

Ärendet har handlagts sent pga att den studerande själv gett signaler om att han skulle avsluta utbildningen och också begärde ett intyg över studierna vilket utfärdades 1999-03-31. I det läget fanns ingen anledning att vidta någon åtgärd.

Dessutom har det varit och är oklart om vem som är den högst ansvariga för kunskapslyftets elever. Eleven har hävdats att en lärare avstängt eleven vilket inte är fallet. Läraren har meddelat eleven att de övriga studerande inte välkomnade honom tillbaka.

I en till barn- och utbildningsnämnden ställd skrivelse den 7 juli 1999 lämnade Tova Johansson en redogörelse avseende aktuellt ärende. I skrivelsen anfördes bl.a. följande.

En skriftlig varning utdelades till U.V. daterad 1999-04-13 och är undertecknad av båda parter. Eleven tilldelades en retroaktiv avstängning om två veckor i samband med varningen. Annan avstängning har inte varit gällande. Rektor har förberett klassen på U.V:s återkomst där möten med klassen skett 1999-04-13 och 1999-04-16 där det framkommit att detta inte skulle fungera på ett bra sätt. U.V. meddelades svårigheterna med att återuppta studierna på Lövsta. I samband med detta kontaktades Barn- och Utbildningsnämnden samt att U.V. erbjöds individuella studier med praktikplats på Muramaris enligt bifogat brev. Individuell studieplan accepterades av den studerande. – För att utreda studiemöjligheterna i klassen kopplades kurator Ann-Marie Holm Renborn vid Komvux in för utredning. De utförda åtgärderna har varit kontakt med U.V., närvaro vid möte mellan den studerande och rektor samt samtal med eleverna vid trädgårdsutbildningen 1999-05-06. Bedömningen av kurator är att, såsom situationen utvecklats sig med ett kompakt motstånd från övriga elever, den bästa lösningen är att U.V. bedriver studierna enskilt. Kurators bedömning delas av undertecknad.

Barn- och utbildningsnämnden i Gotlands kommun anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad som framförts i U.V:s anmälan till JO. I remissyttrandet anfördes följande.

Bakgrund

U.V., född 1954 (1958 enligt U.V:s påpekande; JO:s anm.), är elev vid trädgårdsutbildningen på Lövsta Landsbygdsgymnasium inom ramen för *kunskapslyftet*. Under viss tid har det rått konflikt mellan U.V. och övriga elever i utbildningen. Vid en studieresa till Stockholm v 12 blev U.V. avvisad från vandrarhemmet af Chapman på grund av störande uppträdande i alkoholpåverkat tillstånd. Efter denna incident avstängdes U.V. temporärt två veckor från kursen. Efter denna period erbjöds U.V. individuell studieplats.

Som elev på kunskapslyftet omfattas U.V. av förordning om kommunal vuxenutbildning. I förordningens 3 kapitel regleras disciplinära åtgärder i 21–24 §§. Enligt vår mening rör detta sig emellertid inte om en disciplinär åtgärd, utan om en anpassad studiegång i form av individuell undervisning. Åtgärden var motiverad under en längre tid, men den utlösande faktorn blev incidenten i Stockholm.

Utredning

Som framgår av bilagorna (*här utelämnade; JO:s anm.*) vidtogs åtgärden efter en långvarig konfliktsituation mellan U.V. och de övriga eleverna i gruppen. Kurator Ann-Marie Holm Renborn har varit engagerad i ärendet.

Som framgår av bifogade handlingar råder oenighet med U.V. om huruvida åtgärden skall betraktas som avstängning eller övergång till individuell undervisning. Utbildningen fortsatte genom att U.V. studerat i hemmet och på individuell praktik, och kan enligt vår mening därför inte betraktas som en avstängning. Uppgifter och material har sänts hem till U.V. U.V. uppger att möjligheten att delta i undervisningen från hemmet ej fungerar då den innehåller praktiska moment som genomförs på Lövsta. F n (hösten 1999) har U.V. sin undervisning i form av individuell praktiktjänstgöring.

Åtgärden beslutades av klassföreståndaren. Beslut om avstängning är inte delegerade från styrelsen för skolan enligt gällande delegationsordning. Om åtgärden skulle vara att betrakta som avstängning kan den således anses strida mot 23 §.

Enligt vår mening är det rektor som har ansvaret för elevens undervisning och som således också har att fatta beslut om anpassad studiegång, praktiktjänstgöring eller individuella studieplaner.

Kunskapslyftet är lokaliserad till Lövsta Landsbygdsgymnasium, vilket tillhör Barn- och utbildningsnämndens ansvarsområde. Om åtgärden skulle betraktas som avstängning istället för individuell undervisning borde alltså beslutet i konsekvens därmed ha fattats av Barn- och utbildningsnämnden.

U.V. kommenterade remissvaret. Han anförde bl.a. följande. Han har inte känt till att det rått konflikt mellan honom och övriga elever före aktuell skolresa. Innan han blev avstängd hade han inte fått någon som helst varning om att det "inte stod rätt till". – Det är svårt för honom med de individuella studierna, särskilt då han inte har möjlighet att praktisera vissa av ämnena.

Kompletterande uppgifter inhämtades per telefon från nämndsekreteraren Per Westholm, barn- och utbildningsförvaltningen, Tova Johansson och Jan Boström, rektor för den kommunala vuxenutbildningen i Gotlands kommun.

Per Westholm uppgav bl.a. att Tova Johanssons i skrift av den 18 april 1999 framställda yrkande om prövning av avstängning inte togs upp i barn- och utbildningsnämnden eftersom saken inte betraktades som en avstängning.

Jan Boström lämnade följande upplysningar. Inledningsvis låg Kunskapslyftet organisatoriskt under kommunstyrelsen. Sedan den 1 januari 2000 ingår Kunskapslyftet i barn- och utbildningsnämndens ansvarsområde. Den kommunala vuxenutbildningen i Gotlands kommun tillhörde vid den i ärendet aktuella tidpunkten – och gör det alltjämt – barn- och utbildningsnämndens ansvarsområde.

JO tog även del av vissa handlingar från barn- och utbildningsförvaltningen.

I beslut den 21 februari 2002 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

Allmänt

Av 1 kap. 8 § skollagen (1985:1100) framgår att det allmänna anordnar utbildning för vuxna i form av bl.a. kommunal vuxenutbildning (komvux). Komvux består av grundläggande vuxenutbildning, gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning (11 kap. 1 § skollagen). I 1 kap. 10 § skollagen stadgas att kommuner och landsting är huvudmän för komvux. Av 12 § i samma kapitel framgår att den som är huvudman för en del av det offentliga skolväsendet ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestäm-

melserna i skollagen och de bestämmelser som kan finnas i annan lag eller förordning. Varje kommun och landsting skall, enligt 2 kap. 1 § skollagen, som styrelse för sitt offentliga skolväsende utse en eller flera nämnder. Av 2 kap. 2 § samma lag framgår att det för ledningen av utbildningen i skolorna skall finnas rektorer och att dessa skall hålla sig förtroagna med det dagliga arbetet i skolan.

För den kommunala vuxenutbildningen gäller, utöver vad som föreskrivs i skollagen, bl.a. förordningen (1992:403) om kommunal vuxenutbildning och förordningen (SKOLFS 1994:2) om 1994 års läroplan för de frivilliga skolformerna. Härutöver innehåller förordningen (1998:276) om statligt stöd till särskilda satsningar på utbildning av vuxna de speciella regler som gäller för Kunskaapslyftet.

Disciplinära åtgärder

Den rättsliga grunden för disciplinära åtgärder mot elever vid kommunal vuxenutbildning finns i 15 kap. 14 § skollagen. Av bestämmelsen framgår att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om disciplinära åtgärder och skiljande av elev från viss utbildning i fråga om utbildning enligt skollagen efter skolpliktens upphörande.

De närmare bestämmelserna om disciplinära åtgärder mot elev vid kommunal vuxenutbildning finns i 3 kap. 21–24 §§ förordningen om kommunal vuxenutbildning.

I förordningens 3 kap. 21 § anges att en elev får skiljas från utbildningen bl.a. om han inte kan anpassa sig till de arbetsformer som undervisningen bedrivs i. Enligt 3 kap. 22 § får elev avstängas från undervisningen helt eller delvis eller förvisas från komvux om han gjort sig skyldig till upprepade förseelser eller en allvarigare förseelse, eller om han uppträtt olämpligt vid upprepade tillfällen eller hans uppförande på annat sätt kan antas inverka skadligt på andra elever. Avstängning får avse högst två veckor medan förvisning får ske för högst ett och ett halvt år.

Av 3 kap. 23 § framgår att frågor om skiljande från utbildningen, avstängning eller förvisning avgörs av styrelsen för utbildningen. Om det bedöms nödvändigt med hänsyn till risken för andra elever och skolans personal får rektor, i avvaktan på att styrelsen skall avgöra ett ärende om avstängning eller förvisning, besluta att med omedelbar verkan interimistiskt avstänga en elev. Ett beslut om interimistisk avstängning gäller till dess ärendet har prövats av styrelsen, dock längst under två veckor.

Vidare anges i 3 kap. 24 § att styrelsen för utbildningen i ett ärende om skiljande från utbildningen, eller om avstängning eller förvisning, skall se till att det finns en utredning som allsidigt klarlägger de omständigheter som är av betydelse för ärendets bedömning. Utredningen skall inledas omgående och genomföras så skyndsamt som möjligt. Eleven skall få tillfälle att muntligen yttra sig inför styrelsen för utbildningen.

Av förordningens 6 kap. 1 § och 22 a § förvaltningslagen (1986:223) följer att beslut om skiljande från utbildningen, avstängning eller förvisning samt

beslut om interimistisk avstängning kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Av 21 § andra stycket förvaltningslagen framgår att sådana beslut om avstängning som här är i fråga skall förses med information om hur beslutet kan överklagas. Det skall framgå av överklagandeanvisningen att överklagandet skall göras skriftligt och att det i skrivelsen skall anges vilket beslut som överklagas och den ändring klaganden begär. Vidare skall det framgå att skrivelsen skall ges in till den myndighet som har meddelat beslutet och att skrivelsen skall ha kommit in dit inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet (jfr 23 § förvaltningslagen).

Enskild undervisning m.m.

Förordningen om kommunal vuxenutbildning innehåller i 2 kap. 13 § en bestämmelse rörande undervisningens former. I bestämmelsen stadgas att undervisningen skall bedrivas som gruppundervisning men att enskild undervisning får anordnas om det finns särskilda skäl.

Av 6 kap. 1 § förordningen om kommunal vuxenutbildning följer att beslut om enskild undervisning kan överklagas endast i den ordning som anges för laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen (1991:900).

I punkten 2.6 förordningen om 1994 års läroplan för de frivilliga skolformerna stadgas att rektorn har ansvar för skolans resultat och därvid, inom givna ramar, ett särskilt ansvar för bl.a. att utbildningen organiseras så att den så långt som möjligt anpassas efter elevernas önskemål och val av kurser och så att återvändsgränder i studiegången undviks, att undervisningens uppläggning, innehåll och arbetsformer anpassas efter elevernas skiftande behov och förutsättningar, att undervisning, elevvårds- och syoverksamhet utformas så att elever som behöver särskilt stöd och hjälp får detta och att varje elev i dialog med skolan gör upp en individuell studieplan och reviderar den vid olika tillfällen under utbildningen.

Bedömning

Beslut om skriftlig varning och interimistisk avstängning

U.V., som studerade inom ramen för det s.k. Kunskaflödet, var registrerad vid komvux och omfattades således av förordningen om kommunal vuxenutbildning. Han erhöll utbildningen – trädgårdsutbildning med kurstid från den 7 januari 1999 till den 22 december 1999 – vid Lövsta landsbygdsgymnasium.

När det gäller den första delen av aktuellt händelseförlopp, dvs. biträdande rektorns vid Lövsta landsbygdsgymnasium åtgärd att tilldela U.V. en skriftlig varning samt avstånga honom från undervisningen under 14 dagar, vill jag anföra följande.

Skolförfattningarna innehåller uttömmande preciserade regler om vilka disciplinära åtgärder som kan vidtas beträffande en elev. Inledningsvis kan konstateras att skriftlig varning inte finns med bland de disciplinära åtgärder

som upptas i förordningen om kommunal vuxenutbildning. Det saknades således författningsstöd för att tilldela U.V. en skriftlig varning.

Som framgår av redovisningen rörande bestämmelserna i förordningen om kommunal vuxenutbildning är det *styrelsen för utbildningen* som avgör frågor om avstängning. *Rektor* har möjlighet att – om det bedöms nödvändigt med hänsyn till risken för andra elever och skolans personal – besluta att med omedelbar verkan interimistiskt avstänga en elev vid en kommunal vuxenutbildning.

I de fall där beslutanderätten enligt författning tillkommer rektor kan den inte utövas av biträdande rektor annat än om denne vid tillfället tjänstgör som ställföreträdande rektor. Det kan i sammanhanget hänvisas till förarbetena till 2 kap. 2 § första stycket skollagen (prop. 1990/91:18 om ansvaret för skolan, s. 35 f.) varav framgår att någon annan skolledare inte från rektor kan ta över det ansvar och de skyldigheter denne har enligt författningarna.

Eftersom avstängningsärendet här gällde en elev inom komvux som erhöll sin utbildning vid en gymnasieskola, måste man emellertid först ta ställning till en för hela ärendets handläggning avgörande fråga, nämligen om det var styrelsen/rektorn för komvux eller för gymnasieskolan som var behörig att fatta beslut rörande avstängning/interimistisk avstängning.

Beträffande komvux som anordnas enligt 11 kap. 6 § skollagen – dvs. där kommuner och landsting uppdrar åt andra att anordna komvux – stadgas i 2 kap. 8 § förordningen om kommunal vuxenutbildning att bestämmelser om rektor alltid avser den rektor inom det offentliga skolväsendet som är ansvarig för ledningen av utbildningen.

Förevarande situation har däremot inte reglerats i förordningen. Vid den aktuella tidpunkten hade komvux kommunstyrelsens uppdrag att genomföra Kunskapslyftet på Gotland. Som framgått var U.V. registrerad vid komvux men erhöll sin utbildning vid Lövsta landbygds gymnasium. Komvux samarbetade alltså med en annan skolform inom det offentliga skolväsendet med kommunen som gemensam huvudman. Enligt min mening måste det i ett sådant fall anses följa av skollagens grunder att det är styrelsen respektive rektorn för den skolform där eleven är registrerad som är behörig att fatta beslut i ett avstängningsärende. Det anförda leder fram till att ett interimistiskt beslut om att stänga av U.V. från utbildningen måste fattas av rektorn för komvux och sedan prövas av styrelsen för komvux, vilket vid den i ärendet aktuella tidpunkten var, och alltså är, barn- och utbildningsnämnden. Det ligger i sakens natur att det är skolan där undervisningen bedrivs som har kännedom om vad som rent faktiskt inträffat och att gymnasieskolan har att lämna rektorn för komvux erforderlig information när fråga om interimistisk avstängning aktualiseras i ett fall som det förevarande.

Vid sidan av frågan om vem som var behörig att ta ställning i avstängningsärendet ger vad som kommit fram anledning att ta upp flera andra frågor rörande handläggningen.

Det interimistiska beslutet av den 13 april 1999 avsåg en tidsbegränsad, redan förfluten, period. Att ett beslut är interimistiskt innebär att det gäller till dess något annat förordnas. Det kan således inte, såsom här skedde, tidsbegränsas utan gäller till dess att styrelsen för utbildningen avgör ärendet, dock

högst två veckor. Såvitt framgår av handlingarna var beslutet inte heller försett med överklagandeanvisning.

Om ett interimistiskt beslut har fattats måste saken anmälas till styrelsen för utbildningen som har att fatta ett efterföljande självständigt beslut i huvudsaken. I en till barn- och utbildningsnämnden ställd skrivelse av den 18 april 1999 yrkade Tova Johansson att nämnden skulle pröva avstängningen av U.V. Av det anförda framgår att barn- och utbildningsnämnden var, såsom styrelse för komvux, behörig att avgöra avstängningsfrågan. Genom utredningen har framkommit att nämnden inte ansåg att det rörde sig om en avstängning utan om en övergång till ”individuell” undervisning och att nämnden, på grund av det betraktelsesättet, aldrig prövade beslutet om avstängning. Eftersom ett formellt beslut om interimistisk avstängning fattats fanns det, enligt min mening, inte utrymme för att underlåta att pröva avstängningsfrågan på den grunden att nämnden ansåg att det var fråga om en övergång till ”individuell” undervisning.

Med hänsyn till att JO är återhållsam med att uttala sig rörande myndigheters bedömningar i sakfrågor finner jag inte skäl att ta ställning till om det i förevarande fall i och för sig fanns grund för att besluta om avstängning/interimistisk avstängning. Jag kan emellertid inte underlåta att notera att det i beslutet av den 13 april 1999 inte över huvud taget angetts att det förelåg någon form av risk för andra elever och skolans personal, vilket enligt förordningen om kommunal vuxenutbildning är en förutsättning för interimistisk avstängning av en elev.

Sammanfattningsvis kan jag konstatera att handläggningen av avstängningsfrågan uppvisar anmärkningsvärda brister i en rad avseenden. Påtalade brister medförde bl.a. att U.V. betogs möjligheterna såväl att få yttra sig inför styrelsen för utbildningen och få styrelsens beslut i saken som att genom överklagande föra upp avstängningsfrågan till prövning i domstol. Jag förutsätter att man från nämndens sida ser till att ärenden av ifrågavarande slag i fortsättningen handläggs i enlighet med gällande lagstiftning.

Enskild undervisning

När det gäller U.V:s missnöje med att han, efter det att avstängningsperioden var slut, förmåddes studera ”på distans” och därigenom var ”utestängd” från skolan vill jag anföra följande.

Av utredningen framgår att det var biträdande rektorn vid Lövsta landsbygdsgymnasium som, bl.a. efter samråd med kuratorn vid komvux, beslutade att U.V. skulle ”bedriva studier enskilt”. Det har inte framkommit vad som var den rättsliga grunden för beslutet. Eftersom U.V. var elev inom komvux torde det ha varit den ovan beskrivna bestämmelsen i 2 kap. 13 § förordningen om kommunal vuxenutbildning som kunnat komma i fråga.

När det gäller en elev inom komvux som får sin utbildning vid en gymnasieskola är det – på motsvarande sätt som i fråga om avstängning – i praktiken den skola där undervisningen bedrivs som har de bästa möjligheterna att uppmärksamma om det föreligger sådana särskilda förhållanden som kan föranleda beslut om enskild undervisning. Vad avser den formella hantering-

en finner jag emellertid att författningsregleringen inte kan tolkas på annat sätt än att ett sådant beslut måste fattas av ledningen för komvux. Biträdande rektorn vid Lövsta landsbygdsgymnasium var således inte, enligt min uppfattning, behörig att fatta beslut om enskild undervisning för U.V. Med hänsyn till att det kan finnas ett visst utrymme för en annan tolkning av bestämmelsen vill jag dock inte rikta kritik mot skolan i detta avseende utan nöjer mig med de uttalanden som jag gjort.

Huruvida det i förevarande fall förelegat särskilda skäl att anordna enskild undervisning är en sådan bedömningsfråga som JO regelmässigt inte anlägger några synpunkter på. Jag gör därför inget uttalande i den delen. Avslutningsvis vill jag dock rent allmänt framhålla vikten av att frågan om övergång till enskild undervisning inte hanteras på ett sådant sätt att eleven uppfattar den enskilda undervisningen som en form av disciplinär åtgärd.

De oklarheter som i ärendet framkommit rörande behörighet att fatta beslut i olika frågor är av den karaktären att det kan antas att de medför problem mer generellt. Jag finner därför anledning att sända en kopia av beslutet till Utbildningsdepartementet.

Med den delvis allvarliga kritik som framgår av det anförda avslutas ärendet.

Handläggningen av ett elevvårdsärende i en gymnasieskola. Fråga om eleven varit avstängd från praktikplats och om utformningen av skrivelser till eleven

(Dnr 1185-2000)

Anmälan

I en anmälan, som inkom till JO den 28 mars 2000, framförde I.M., C.M. och A.M. klagomål mot hur rektorn May Asp vid Vårdgymnasiet i Växjö hade handlagt ett elevvårdsärende gällande A.M. De gjorde bl.a. gällande att May Asp hade brutit mot "alla svenska skolregler" och att A.M. hade blivit orättvist behandlad och förföljd av rektorn.

Av anmälan framgick bl.a. följande. A.M. gick tredje året på Vårdgymnasiet i Växjö. Lördagen den 26 februari 2000 besökte A.M. ett dansställe. Han kom i samband därmed i bråk med en annan person. A.M. blev i anledning av den inträffade händelsen misstänkt för att ha gjort sig skyldig till misshandel. Den 7 mars 2000 ringde May Asp och meddelade att A.M. skulle bli avstängd från skolan i 14 dagar. Vid ett möte på skolan den 8 mars 2000 meddelade hon att A.M. hade blivit avstängd från skolan. I samband därmed uppgav hon även att hon skulle skicka beslutet till dem per post. Den 23 mars 2000 erhöll de ett brev, som var daterat den 21 mars 2000. I detta angavs det bl.a. att A.M. var avstängd från skolan under tiden mellan den 1 mars och den 31 mars 2000. Beslutet stred mot gällande regler för skolan eftersom avstängningen varade längre än 14 dagar, A.M. inte hade fått möjlighet att yttra sig innan beslutet meddelades. Vidare saknades överklagandehänvisning.

Utredning

Anmälan remitterades till Landstingsdirektören, Landstinget Kronoberg, för utredning och yttrande.

Under remisstiden inkom ytterligare en skrivelse från anmälarna. Till denna fogades kopior av två brev, daterade den 21 mars och den 23 mars 2000, som A.M. hade erhållit från May Asp.

Landstinget överlämnade som sitt remissvar ett yttrande upprättat av personaldirektören Stefan Bergström, vari anfördes bl.a. följande.

A.M. är elev i årskurs 3 vid Vårdgymnasiet i Växjö. Under tiden 2000-02-28–-03-31 var det planerat att M. skulle ha praktikutbildning (APU) på regionpsykiatri i Växjö. Under helgen 26–27/2 råkade M. i dispyt med några andra ungdomar på ett dansställe. Den 1/3 hämtades M. på praktikplatsen av polis. Enligt uppgift från polisen var M. misstänkt för misshandel och häktades. M. släpptes ur häktet först den 7/3.

Den 8/3 hade rektor Asp samtal med A., fadern och en syster. A. informeras då om att han inte kan gå tillbaka till avdelningen. Han informeras också om gymnasieförordningens bestämmelser angående avstängning. Bl a ger förordningen rektor möjlighet att i väntan på styrelsens beslut interimistiskt avstänga M. Kopia på författningstexten överlämnades.

Den 15 mars meddelar avdelningen skriftligen att M. inte kan återgå dit för praktik.

Den 23 mars meddelar rektor skriftligen sitt beslut om att man tvingats inställa planerad praktikutbildning. Beslutet innebär således inte en formell avstängning från skolan. Praktikplatsen har efter samråd med förvaltningsledningen kontaktat rektor och meddelat att man inte längre är villig att låta M. praktisera i verksamheten. Praktik inom psykiatri ställer stora krav på förtroendefullt uppträdande. Denna information har senare vidimerats skriftligen i särskilt mail (bifogas; här utelämnad, JO:s anm.). Samtidigt meddelar rektor att man försöker finna alternativa lösningar vad gäller praktiken. Det är dock inte möjligt med hänsyn till kraven på god handledning och lärarstöd att förlägga den inom den ordinarie terminstiden.

Rektor har vid ett antal tillfällen haft samtal med såväl M. som del av hans familj. När det gäller samtalen med A.M. har dialogen fungerat väl och utan större komplikationer. Det bör tydliggöras att A. är myndig. Samtalen med familjen har skett under mer upprörda former och har försvarats av språkproblem och kulturella skillnader.

Enligt vår uppfattning har rektor Asp följt givna regler, haft återkommande kontakt med den berörde samt tjänstvilligt erbjudit att försöka lösa praktikfrågan på rimligt sätt.

Till remissvaret fogades bl.a. en redogörelse, daterad den 31 mars 2000, av May Asp över hanteringen av det ifrågavarande ärendet samt kopior av två brev, daterade den 21 och den 23 mars 2000, från May Asp till A.M.

I brevet den 21 mars 2000 anförde May Asp följande.

Vill informera Dig om att Du för tillfället är avstängd från vårdgymnasiet under tiden 1/3–31/3 2000. Skälet härtill är Du väl medveten om. Du kommer att få ett formellt beslut från Landstinget Kronoberg. Tingsrättens beslut får sedan ligga till grund för fortsatt handläggning.

Avdelning 53 har också meddelat att Du ej kan göra Din praktik (APU) inom psykiatri under nuvarande omständigheter.

Information om tillfällig avstängning har lämnats till CSN.

Är något oklart kan Du kontakta mig.

I brevet den 23 mars 2000 anförde May Asp följande.

Härmed informeras Du om att vi med anledning av åtal om misshandel nödgats inställa din APU-period. Detta innebär inte någon formell avstängning från skolan.

CSN är meddelad.

Efter att åtal har prövats i tingsrätten önskar jag träffa Dig för att diskutera Dina fortsatta studier och möjlighet att på annan tid inhämta Din förlorade APU-tid.

Anmälarna kommenterade remissvaret och vidhöll därvid att A.M. hade blivit avstängd från skolan och att avstängningsbeslutet stred mot gällande regler.

Från Anders Elgan, Gymnasieförvaltningen i Växjö kommun, har inhämtats att Vårdgymnasiet i Växjö för snart två år sedan flyttades över till den kommunala gymnasieskolan Teknikum och att utbildningen där finns som ett särskilt program vid gymnasiet.

I beslut den 29 april 2002 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

Den rättsliga grunden för disciplinära åtgärder mot elever vid gymnasieskolan finns i 15 kap. 14 § skollagen (1985:1100). Av bestämmelsen framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, i fråga om utbildning enligt skollagen efter skolpliktens upphörande, meddela föreskrifter om disciplinära åtgärder och skiljande av elev från viss utbildning.

De närmare bestämmelserna om disciplinära åtgärder mot elev vid gymnasieskola fanns vid den tidpunkt som ärendet avser i 6 kap. 28–31 §§ gymnasiEFörordningen (1992:394).

I förordningens 6 kap. 29 § anges bl.a. att elev får stängas av från undervisningen helt eller delvis under högst två veckor av terminen eller förvisas från kommunens eller landstingets gymnasieskola om syftet med vissa i 6 kap. 28 § angivna åtgärder inte uppnås eller om elevens uppförande kan antas inverka skadligt på andra elever eller det finns andra särskilda skäl.

Av 6 kap. 30 § framgår att fråga om avstängning eller förvisning avgörs av styrelsen för utbildningen. Om det bedöms nödvändigt med hänsyn till risken för andra elever och skolans personal får rektor, i avvaktan på att styrelsen skall avgöra ett ärende om avstängning eller förvisning, besluta att med omedelbar verkan interimistiskt avstänga en elev. Ett beslut om interimistisk avstängning gäller till dess ärendet prövats av styrelsen, dock längst under två veckor.

Vidare anges i 6 kap. 31 § bl.a. att styrelsen för utbildningen skall se till att det i ett ärende om avstängning eller förvisning finns en utredning som allsidigt klarlägger de omständigheter som är av betydelse för ärendets bedömning. Eleven och, i fråga om en elev som inte har fyllt 18 år och inte heller har ingått äktenskap, elevens vårdnadshavare skall få tillfälle att muntligen yttra sig inför styrelsen för utbildningen.

Av förordningens 12 kap. 1 § och 22 a § förvaltningslagen (1986:223) följer att beslut om avstängning och förvisning samt beslut om interimistisk avstängning kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Bedömning

Av utredningen framgår bl.a. att A.M. har erhållit två brev daterade den 21 och den 23 mars 2000 från vårdgymnasiets rektor May Asp. Landstinget har, såvitt jag har förstått det, med hänsyn till innehållet i brevet den 23 mars 2000 tillbakavisat anmälarnas påstående om att A.M. med anledning av händelsen den 26 februari 2000 skulle ha blivit avstängd från sina studier vid vårdgymnasiet. Enligt landstingets mening har det endast varit fråga om att den praktik som A.M. skulle genomgå under den aktuella tiden blev inställd. Mot att det endast skulle ha varit fråga om att planerad praktik ställdes in talar emellertid brevet den 21 mars 2000 till A.M. Ordalydelsen i detta brev kan enligt min mening inte uppfattas på något annat sätt än att det hade fattats ett interimistiskt beslut enligt 6 kap. 30 § gymnasieförordningen om att stänga av A.M. från skolan. Huruvida avsikten var att stänga av A.M. från skolan eller om syftet endast var att ge honom besked om att planerad praktik hade ställts in går med hänsyn till de motstridiga besked som ges i breven inte att avgöra. Utredningen i övrigt, och jag tänker då främst på vad som har framkommit beträffande det möte som ägde rum den 8 mars 2000, ger inte heller något svar på denna fråga. Landstinget Kronoberg är emellertid inte längre huvudman för utbildningen. Med hänsyn härtill och då jag inte finner det sannolikt att ytterligare utredningsåtgärder från min sida skulle bringa klarhet i saken, anser jag inte att det finns skäl för mig att utreda frågan vidare.

Innehållet i de ifrågavarande breven till A.M. ger mig dock anledning till följande uttalande. Det är självklart av största vikt att språkbehandlingen i en myndighets skrivelser och beslut är sådan att det tydligt framgår vad som avses och om det är fråga om ett beslut eller inte. Som jag har anfört ovan talar ordalydelsen i brevet den 21 mars 2000 för att ett beslut om att stänga av A.M. från skolan har fattats samtidigt som brevet den 23 mars 2000 ger intryck av att så inte var fallet. Att två brev gällande samma sak utformas på ett sådant sätt att de ger olika besked i en fråga är anmärkningsvärt och givetvis inte acceptabelt. Eftersom det, enligt vad landstinget har anfört, inte har varit fråga om en avstängning, var det vidare inte heller lämpligt att använda ordet ”avstängd” i brevet den 21 mars 2000 om härmed avsågs att A.M. inte längre var välkommen till sin praktiktjänstgöring. Användandet av detta ord har också fått mycket olyckliga konsekvenser då A.M. och hans familj uppfattade ordet på det sätt som faller sig naturligt vid ett normalt språkbruk. Jag är mot bakgrund av det anförda kritisk till hur skrivelserna har utformats. Brevens utformning ger enligt min mening även anledning att ifrågasätta om inte kunskaperna vad gäller den lagstiftning om disciplinära åtgärder mot elever vid gymnasieskolan som jag har redogjort för ovan har varit bristfälliga. Med hänsyn till att landstinget inte längre är huvudman för utbildningen finner jag dock inte skäl till något ytterligare uttalande utan låter saken bero med vad jag nu har anfört.

Vad som i övrigt har förekommit i ärendet föranleder inte något uttalande eller någon annan åtgärd från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det ovan sagda.

Handläggningen av ett återkravsärende; bl.a. fråga om Centrala studiestödsnämnden (CSN) varit förhindrad att ompröva ett beslut innan Regeringsrätten prövat en begäran om rättsprövning av beslutet

(Dnr 3072-2000)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde F.N. klagomål mot CSN angående handläggningen av ett återkravsärende, m.m. En sammanfattning av huvudpunkterna i anmälan lämnas i det följande.

Den 16 september 1999 beslutade CSN i Uppsala att bevilja studiemedel för läsåret 1999/2000. Enligt CSN skulle den sista utbetalningen för höstterminen 1999 verkställas den 29 november 1999. I slutet av november månad skickade F.N. ett brev till CSN där han meddelade att hans inkomst skulle komma att bli så hög att han inte var berättigad till den planerade utbetalningen. Brevet kom emellertid inte fram i tid, varför F.N. blev återbetalningsskyldig med 333 kr. Han blev också skyldig att betala ränta med 5 kr för perioden den 29 november 1999–den 31 januari 2000 och en expeditionsavgift om 100 kr. F.N. begärde omprövning av beslutet (CSN:s ärende 2000-2371-2631, JO:s anm.). Den 20 januari 2000 meddelade CSN att begäran hade mottagits och att handläggningstiden uppgick till cirka två månader.

Enligt F.N. var det fel att påföra ränta för den tid då det inte existerade någon skuld och under den tid han saknade möjlighet att betala in skulden. Vidare var det, enligt honom, orimligt att skicka ut ett inbetalningskort och påföra en expeditionsavgift om 100 kr i stället för att minska kommande studiemedel med samma belopp. I samband med begäran om omprövning av återkravsbeslutet framställdes ett yrkande om inhibition såvitt avsåg räntekravet och expeditionsavgiften (dvs. ett yrkande om att det tidigare beslutet i dessa delar tills vidare inte skulle gälla). CSN inhiberade emellertid hela kravet, dvs. även kapitalbeloppet om 333 kr, utan yrkande. Han utgick från detta eftersom CSN inte skickade några inbetalningskort. Den 25 april 2000 beslutade CSN:s huvudkontor att inte ändra det tidigare beslutet. F.N. ansökte om rättsprövning av beslutet i Kammarrätten i Sundsvall. Han yrkade även inhibition av beslutet. Kammarrätten avvisade ansökningen i beslut den 22 maj 2000 (kammarrättens mål nr 1379-2000, JO:s anm.). Kammarrättens avvisningsbeslut överklagades till Regeringsrätten (Regeringsrättens mål nr 3761-2000, JO:s anm.).

Den 9 juni 2000 fattade CSN beslut om verkställighet och begärde bl.a. 16 kr i ränta avseende tiden fram till den 30 juni 2000 då beloppet förföll till betalning. Beslutet föranledde F.N. att framställa ett nytt inhibitionsyrkande och att begära en förnyad prövning vid CSN:s huvudkontor (CSN:s ärende 2000-2379-19394, JO:s anm.). Regionjuristen Anna Jadner svarade att CSN var förhindrad att pröva hans omprövningsbegäran och inhibitionsbegäran eftersom ärendet låg i Regeringsrätten. Något beslut skulle inte komma att fattas förrän Regeringsrätten hade avgjort sitt ärende.

Mot den angivna bakgrunden ställde F.N. följande frågor.

1. Var det riktigt och får CSN fatta beslut om att påföra mig ränta för en period när någon skuld inte existerar?
2. Får CSN påföra mig ränta för en period när jag förvägras möjligheten att återbetala kravet?
3. Borde inte CSN ha minskat mina studiemedel kommande termin med återbetalningskravet istället för att tvinga mig att återbetala summan och på så sätt påföra mig en onödig expeditonsavgift?
4. Var det korrekt att gå utöver mitt yrkande och inhibera även själva återbetalningskravet på 333 kr när jag uttryckligen begär att få betala detta?
5. Borde inte CSN i Sundsvall ha fattat beslut angående min begäran om omprövning snabbare än nästan fyra månader efter det att begäran kom in till myndigheten?
6. Borde inte CSN ha verkställt återbetalningen snabbare än två månader efter det att huvudkontoret avslagit min begäran om omprövning?
7. Är CSN:s bedömning riktig vad beträffar att de är förhindrade att ompröva det nya beslutet då ärendet ligger i Regeringsrätten men inte förhindrade att verkställa kravet?
8. Borde inte jag ha informerats tydligare om CSN:s kontakt med Regeringsrätten så att jag också fått vetskap om deras åsikter i frågan?
9. Är inte CSN:s återkravsbeslut i juni, juli och augusti (2000, JO:s anm.) felaktiga då de påfört mig en betydligt högre ränta än vad som skulle utgått om de inte gått utöver mitt yrkande i inhibitionsbegäran i januari månad?

Utredning

Inledningsvis inforrades och granskades vissa handlingar i CSN:s ärenden 2000-2371-2631 och 2000-2379-19394.

Vid granskningen uppmärksammades bl.a. att ett e-postmeddelande hade inkommit till CSN den 17 april 2000 och att detta, enligt vad som angavs i en missivskrivelse från CSN:s dåvarande regionjurist Anna Jadner, inte hade varit möjligt att återfinna bland handlingarna i ärendet.

CSN anmodades att inkomma med utredning och yttrande dels i anledning av vad anmälaren hade anfört om handläggningen av omprövningsärendena 2000-2371-2631 och 2000-2379-19394, dels dokumentationen av ett e-postmeddelande som F.N. hade skickat den 17 april 2000.

CSN, genom generaldirektören Björn Mårtensson, avgav följande remissvar.

Bakgrund

F.N. beviljades studiemedel – endast studiebidrag – såvitt nu är av intresse, för tiden den 1 september 1999–den 4 januari 2000 genom beslut den 16 september 1999. I ansökan om studiemedel uppgav han att hans inkomst under det andra kalenderhalvåret beräknades uppgå till 20 000 kr. Den 21 september anmälde han att han beräknade sin inkomst till 27 000 kr. Den 28 september meddelade han att hans inkomst hade överskridit 30 000 kr och

att den skulle bli högre än så eftersom han hade fått ett "extrajobb". Han begärde bl.a. att få en ny blankett för anmälan om inkomständering.

Den 6 oktober gav F.N., på en av CSN tillhandahållen blankett, in en ny anmälan om ändrad inkomst i vilken han beräknade inkomsten till 32 300 kr. Eftersom hans inkomst översteg gällande fribelopp om 30 940 kr omprövade CSN den 12 oktober 1999 hans rätt till studiemedel med hänsyn härtill. Till följd härav reducerades de återstående utbetalningarna av studiemedel avseende höstterminen 1999. – I mittermins försäkrans/begäran om utbetalning inkommen till CSN den 15 oktober uppgav F.N. ånyo sin inkomst för det andra kalenderhalvåret 1999 till 32 300 kr.

Den 2 december 1999 inkom till CSN en skrivelse från F.N. i vilken han anmälde att hans inkomst för det andra kalenderhalvåret skulle uppgå till 35 000 kr. I anledning härav meddelade CSN i beslut den 3 december att den anmälda inkomsten föranledde att hans studiemedel skulle reduceras. – Eftersom studiemedel betalas ut i förskott hade CSN den 28 november verkställt den sista utbetalningen av studiemedel till F.N. avseende höstterminen 1999. CSN kunde därför i beslutet den 3 december inte ändra tidigare beslut om studiemedel till hans nackdel enligt 4 kap. 28 § studiestödsförordningen (1973:418, JO:s anm.). Detta lagrum stadgar att ändring till den studerandes nackdel endast får ske om två villkor är uppfyllda varav det ena är att ändringen skall kunna ske genom avdrag på studiemedel som betalas ut under samma kalenderhalvår. Således återstod för CSN endast att återkräva för mycket utbetalade studiemedel enligt 9 kap. 2 § studiestödslagen (1973:349, JO:s anm.). – F.N. underrättades därför i beslutet den 3 december att för mycket utbetalat studiemedel skulle krävas tillbaka samt att ett särskilt beslut skulle översändas i anledning härav.

Den 14 december meddelade CSN ett beslut, expedierat den 15 december, enligt vilket F.N. med hänsyn till den anmälda inkomsten om 35 000 kr hade fått studiemedel utbetalat med 333 kr för mycket och att beloppet exklusive ränta om 5 kr samt en expeditionsavgift om 100 kr skulle återbetalas per den 31 januari 2000. Räntan beräknades fr.o.m. tidpunkten för den senaste utbetalningen av studiemedel, den 29 november 1999, t.o.m. förfalldatum för återkravet.

Omprövningsärende 2000-2371-2631

F.N. begärde i en skrivelse inkommen till CSN den 10 januari 2000 omprövning av beslutet om återkrav, CSN:s omprövningsärende 2000-2371-2631. Han yrkade att återbetalningsskyldigheten skulle fastställas till 333 kr, att kravet på ränta och expeditionsavgift skulle avskrivas samt att återbetalningen skulle verkställas genom minskning av hans studiemedel för vårterminen 2000. Han anförde bl.a. att ränta inte skall tas ut för en period då han inte hade velat ha de för högt beslutade studiemedlen, att enligt 2 § räntelagen kan ränta inte utgå för tid innan fordringen är förfallen och att han inte hade givits möjlighet att betala tillbaka den överskjutande summan innan beslut om återkrav sändes ut. I en skrivelse inkommen den 14 januari begärde F.N. inhibition av CSN:s beslut den 14 december 1999 samt att beslutet avseende ränta och expeditionsavgift inte skulle verkställas innan det slutliga beslutet hade vunnit laga kraft. – I en skrivelse den 20 januari 2000 underrättades F.N. att hans omprövningsbegäran hade överlämnats till CSN:s huvudkontor för omprövning och att den genomsnittliga handläggningstiden på huvudkontoret f.n. var ca två månader. – I ett e-postmeddelande den 16 april undrade F.N. om handläggningstiden av hans omprövningsbegäran. Den 17 april besvarade CSN e-postmeddelandet och meddelade att det hade vidarebefordrats till omprövningsenheten och att han kunde ta kontakt med enheten på angivet telefonnummer om han hade frågor.

CSN:s huvudkontor meddelade beslut i ärendet den 25 april 2000. I beslutet konstaterades att tidigare fattat beslut om återkrav av för mycket utbeta-

lade studiemedel till ett kapitalbelopp om 333 kr inte ändrades samt att ränta, enligt 9 kap. 2 § studiestödslagen, togs ut på det återkrävda kapitalbeloppet fr.o.m. den 29 november t.o.m. den 31 december 1999 med 9 procent men att räntan sattes ned till 7,5 procent för tiden den 1–31 januari 2000. Kravet på ränta uppgick således till 5 kr per den 31 januari 2000. Ränta enligt lag skulle tillkomma efter detta datum. Vidare konstaterades att en expeditionsavgift om 100 kr hade påförts enligt 9 kap. 1 a § studiestödsförordningen.

I anledning av omprövningsbeslutet expedierades den 4 maj ett nytt beslut om återkrav. Återkrävt kapitalbelopp uppgick till 333 kr, ränta till 16 kr och expeditionsavgift till 100 kr.

Kammarrätten i Sundsvall har i beslut den 22 maj 2000, mål nr 1379-2000, avvisat F.N:s ansökan om rättsprövning och inhibition av CSN:s beslut den 25 april 2000. Han har överklagat kammarrättens beslut till Regeringsrätten.

Den 9 juni 2000 expedierade CSN inbetalningskort till F.N. på 449 kr varav 100 kr avsåg expeditionsavgift, 16 kr ränta och 333 kr kapitalbelopp. Förfalldatum bestämdes till den 30 juni.

Omprövningsärende 2000-2379-19394

I en skrivelse som kom in till CSN den 21 juni 2000 begärde F.N. överprövning av CSN:s beslut den 9 juni. Han yrkade att inhibition skulle meddelas avseende räntekravet på 11 kr av de 16 kr som återkravet gäller samt att återkravsräntan skulle fastställas till 5 kr.

Den 7 juli meddelade CSN F.N. brevledes att hans begäran om inhibition inte skulle prövas eftersom frågan var anhängiggjord i domstol samt att omprövning av omprövningsbeslutet den 25 april inte skulle utföras innan Regeringsrätten hade avgjort hans överklagande av Kammarrättens i Sundsvall beslut den 22 maj 2000. Han expedierades ett inbetalningskort på summan 451 kr varav 18 kr utgjorde ränta, 100 kr expeditionsavgift och 333 kr kapitalbelopp.

Den 9 juli inkom ett e-postmeddelande från F.N. i vilket han undrade om inhibition meddelats i enlighet med hans begäran därom. – I ett e-postmeddelande inkommet den 20 juli undrade F.N. varför han fått en betalningspåminnelse på återkravet med tillhörande räntekrav när han fått uppfattningen att några sådana åtgärder inte skulle vidtas i avvaktan på Regeringsrättens avgörande.

CSN meddelade F.N. brevledes den 17 augusti 2000 sammanfattat följande: Beslutet om återkrav förlorar inte sin giltighet under den tid talan är anhängig i Regeringsrätten och att lagstadgad ränta således löper på återkrävt belopp i enlighet med beslutet den 25 april. De automatiska utskicken av inbetalningskort har fortsatt för att bereda möjlighet till inbetalning och därigenom undvika påförande av ytterligare ränta i väntan på Regeringsrättens ställningstagande. Eventuella inbetalningar på återkravet kommer att återbetalas för det fall CSN förlorar processen om återkravet. Utskick av nya inbetalningskort har stoppats, enligt önskemål, men ränta löper ändå på det återkrävda beloppet. Innan Regeringsrätten prövat överklagandet kommer vare sig beslutet den 25 april 2000 att omprövas eller inhibitionsyrkandet att prövas.

E-postmeddelande

Bilagt översänds dokumentationen av e-postmeddelandet från F.N. skickat den 16 april 2000 och CSN:s svar den 17 april (ej bifogad här, JO:s anm.). Meddelandet har sparats i CSN:s e-postregister samt med tillhörande svar i ärendet 2000-2371-2631.

Avslutningsvis väljer CSN att besvara de numrerade frågor F.N. ställer i sin skrivelse till JO i den ordning de där framställs.

1. När F.N. anmälde att hans inkomst överstigit fribeloppet konstaterades att studiemedel hade betalats ut till honom med för högt belopp. Eftersom beslutet att bevilja honom studiemedel inte kunde omprövas med stöd av 4 kap. 28 § studiestödsförordningen och ändringen verkställas genom avdrag på studiemedel som betalas ut under samma kalenderhalvår återstod för CSN endast att fatta beslut om återkrav enligt 9 kap. 2 § studiestödslagen. Återkrav av studiemedel skall, enligt det senare lagrummet, ske med ränta som beräknas från den dag när medlen tagits emot efter en räntesats som vid varje tidpunkt med två procentenheter överstiger statens utlåningsränta. – Det kan således förenklat sägas att F.N. i den stund studiemedel hade betalats ut till honom med för högt belopp ådrog sig en återkravsskuld vilken också löpte med ränta från denna tidpunkt.

2. I beslutet den 3 december 1999 underrättades F.N. om att han hade fått studiemedel för höstterminen utbetalat med ett för högt belopp och att ett särskilt beslut om återkrav kommer att tillställas honom. Den 14 december expedierades beslutet om återkrav till F.N. Återkrävt belopp uppgick till 338 kr varav 333 kr avsåg kapital och 5 kr ränta. Förfalldag var den 31 januari 2000. Inbetalningsavi med förtryckta uppgifter enligt beslutet om återkrav sändes ut till honom. – Enligt CSN:s uppfattning har F.N. inte förvägrats någon möjlighet att återbetala återkravet. En förtryckt avi för inbetalning av återkrävt belopp tillställdes honom elva dagar efter att han underrättats om att studiemedel hade betalats ut med för högt belopp. Han har också under den tid som gick från det att underrättelsen skedde haft möjlighet att själv kontakta CSN för att få en uppgift om belopp inklusive ränta som skall återbetalas samt aktuellt kontonummer för betalningen. – Det kan tilläggas att CSN:s handläggare numera rekommenderas att i beslut om ändring av beviljade studiemedel även ange eventuellt belopp som betalats för mycket samt att beloppet kan betalas på angivet kontonummer och således inte bara att ett särskilt beslut om återkrav kommer att expedieras.

3. Eftersom F.N:s studiemedel för höstterminen 1999 hade betalats ut i sin helhet och det som hade betalats ut för mycket för denna period författningsenligt inte kunde avräknas mot studiemedel avseende vårterminen 2000 återstod för CSN endast att besluta om återkrav av det för mycket utbetalade beloppet. Att expeditionsavgift tillkommer återkravet framgår av 9 kap. 2 § studiestödslagen och 9 kap. 1a § studiestödsförordningen.

4. CSN har inte iniberat något återbetalningskrav på 333 kr. F.N. har när som helst kunnat betala in beloppet på CSN:s konto för återkrav.

5. F.N:s begäran om omprövning av beslutet den 15 december 1999 kom in till CSN den 10 januari 2000. I underrättelsen till honom om att ärendet överlämnats till CSN:s huvudkontor för omprövning uppgavs bl.a. att ”Den genomsnittliga handläggningstiden på CSN:s huvudkontor för ärenden om återkrav av studiemedel är f.n. ca två månader.” Den 25 april 2000 meddelade CSN:s huvudkontor omprövningsbeslutet, ärendenummer 2000-2371-2631. – Handläggningstiden för omprövningsärendet har visserligen överstigit den i underrättelsen angivna genomsnittliga och vid den tidpunkten gällande tiden. Det kan emellertid inte anses vara på något sätt anmärkningsvärt att handläggningstiden för en omprövning av ett tidigare beslut uppgår till ca 3,5 månader.

6. CSN har inte verkställt någon återbetalning till F.N. i anledning av huvudkontorets beslut om avslag av hans begäran om omprövning. – Kanhända syftar F.N. med frågan på det faktum att ett nytt inbetalningskort på det återkrävda beloppet efter beslutet 25 april 2000 kom att få förfalldatum den 30 juni. Till grund för expedieringen av inbetalningskortet låg den tekniska verkställigheten av beslutet vilken skedde den 4 maj och att förfalldatum bestämdes till den 30 juni kan ha sin grund i att handläggaren ansåg det rim-

ligt med den betalningsfristen. Naturligtvis fanns också i detta fallet en möjlighet för F.N. att begära att få en tidigare förfalldag för det återkrävda beloppet eller en plan för återbetalningen av detsamma.

7. CSN:s beslut att ompröva beslutet av återkrav följer av bestämmelsen i 9 kap. 2 § studiestödsförordningen. Eftersom F.N. för talan mot beslutet om återkrav i förvaltningsdomstol och då han egentligen inte framfört några nya omständigheter till stöd för sin begäran om förnyad omprövning har CSN funnit det lämpligt att avvakta Regeringsrättens bedömning i ärendet innan den förnyade omprövningen äger rum. Vad gäller frågan om att verkställa kravet vill CSN påpeka att myndighetens beslut om återkrav inte utgör någon exekutionstitel. – Den ”verkställighet” av återbetalningskravet som skett från CSN:s sida har bestått i att fyra inbetalningskort sänts ut. De två första var knutna till beslutet om återkrav respektive omprövningsbeslutet. De övriga var påminnelser till följd av omprövningsbeslutet. Den första påminnelsen hade förfalldatum den 31 juli och förfalldatum flyttades till den 31 augusti efter att F.N. den 20 juli hört av sig till CSN. Den andra avin, med förfalldatum den 31 augusti, annullerades efter att F.N. ånyo hört av sig och han fick då beskedet att nya utskick av inbetalningskort inte skulle ske.

8. CSN:s kontakt med Regeringsrätten den 6 juli 2000 skedde i anledning av att F.N. yrkade inhibition av CSN:s beslut och syftet var att få veta när Regeringsrätten skulle pröva hans överklagande. Margareta Larsson vid Regeringsrätten meddelade att hon inte kunde säga när målet skulle tas upp till prövning. I brev samma dag underrättades F.N. om bl.a. att hans ärende låg hos Regeringsrätten.

9. I skrivelsen som kom in till CSN den 10 januari yrkade F.N. bl.a. att hans återbetalningsskyldighet skulle fastställas till 333 kr samt att skyldigheten att betala ränta och expeditionsavgift skulle avskrivas. I en skrivelse som kom in den 14 januari yrkade han inhibition av kravet på ränta och expeditionsavgift. – Eftersom ränta på för mycket utbetalade studiemedel, enligt studiestödslagen, skall tas ut från den dag när medlen togs emot är besluten som lett till expediering av inbetalningskort till F.N. inte felaktiga såvitt gäller påfordrad ränta. Ränta skall således påföras oavsett utgången av hans begäran om inhibition om beslutet om återkrav står fast.

F.N. yttrade sig över remissvaret.

Föredraganden inhämtade att Regeringsrätten den 19 april 2001 beslutat att inte meddela F.N. prövningstillstånd i det från Kammarrätten i Sundsvall överklagade målet om rättsprövning (Regeringsrättens mål nr 3761-2000).

Slutligen inhämtades kompletterande upplysningar från verksjuristen Ari Hellberg, handläggare av CSN:s ärende 2000-2379-19394.

I beslut den 25 februari 2002 anförde *JO André* följande.

Bedömning

CSN har redogjort för handläggningen mot bakgrund av den lagstiftning som var aktuell under den ifrågavarande tidsperioden och har därvid i huvudsak bemött F.N:s klagomål och frågor. Jag kan i allt väsentligt ansluta mig till vad CSN har anfört och finner inte anledning att, utom i ett par avseenden, anlägga några synpunkter på handläggningen. Det som jag vill ta upp särskilt rör CSN:s besked till F.N. om att omprövningsärendet (2000-2379-19394)

inte skulle komma att avgöras förrän Regeringsrätten hade avgjort sitt mål och handläggningen av de framställda inhibitionsyrkandena.

Den första frågan som jag behandlar i det följande är således om det var riktigt av CSN att inte fatta beslut med hänvisning till den pågående domstolsprocessen.

Av 27 § förvaltningslagen (1986:223) följer att en myndighet under vissa förutsättningar skall ompröva ett beslut. Skyldigheten att ompröva ett beslut föreligger emellertid inte om beslutet har överklagats och myndigheten överlämnat handlingarna till den högre instansen. Bestämmelsen innebär inte något hinder för en myndighet att ompröva ett beslut också i andra fall än då den är skyldig att göra det enligt förvaltningslagen. I förvaltningslagen anges sålunda inte uttömmande i vilka fall en myndighet får ändra ett redan fattat beslut. När det gäller CSN finns det särskilda bestämmelser om omprövning i 9 kap. 2 § studiestödsförordningen (1973:418). Av dessa följer att ett beslut om studiestöd i ett ärende enligt studiestödslagen eller studiestödsförordningen som meddelats av CSN och som inte kan överklagas skall omprövas av CSN, om den som beslutet angår skriftligen begär det. Vid omprövningen får beslutet inte ändras till nackdel för den som begärt omprövningen.

Enligt 7 § förvaltningslagen skall varje ärende där någon är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. En myndighet bör följaktligen inte avvakta med att avgöra ett ärende om en sådan åtgärd inte är befogad i det enskilda fallet. CSN har anfört att det befanns lämpligt att avvakta Regeringsrättens bedömning innan den förnyade omprövningen ägde rum (i ärendet 2000-2379-19394). CSN har därvid hänvisat till att F.N. hade fört talan mot återkravet i allmän förvaltningsdomstol och att han egentligen inte hade framfört några nya omständigheter i sin begäran om förnyad omprövning. För att ta ställning till om det var befogat att låta ärendet vila i avvaktan på domstolarnas avgörande måste först undersökas vilken form av prövning som var aktuell hos domstolarna.

Den talan som F.N. förde mot CSN:s omprövningsbeslut den 25 april 2000 (CSN:s ärende 2000-2371-2631) var en ansökan om rättsprövning. Enligt 1 § lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut skall domstol, på ansökan av en enskild part i vissa förvaltningsärenden, pröva om avgörandet i ärendet strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden angivit eller som i övrigt klart framgår av omständigheterna i ärendet. Av 4 § följer att ett förvaltningsbeslut skall gälla trots att rättsprövning kan ske. Domstolen får dock, enligt samma paragraf, bestämma att beslutet tills vidare inte skall gälla. Om domstolen finner att förvaltningsbeslutet strider mot någon rättsregel och det inte är uppenbart att felet saknat betydelse för avgörandet, skall domstolen – enligt 5 § samma lag – upphäva beslutet och, om det behövs, återförvisa ärendet till den myndighet som meddelat beslutet. I annat fall står beslutet fast.

Den fråga som inställer sig är om CSN, på grund av den vid domstolarna pågående rättsprövningen, var förhindrad att fatta beslut i anledning av F.N:s förnyade begäran om omprövning. Frågan om en förvaltningsmyndighet är förhindrad att ompröva ett beslut efter att den enskilde har överklagat eller på annat sätt angripit det tidigare beslutet, är inte alldeles självklar och är knapp-

ast möjlig att besvara i generella termer. När det gäller förvaltningsbesvär, dvs. sådana ärenden där en förvaltningsdomstol överprövar ärendet i sak och har möjlighet att sätta ett annat beslut i det överklagade beslutets ställe, måste ärendets karaktär bli avgörande. I förevarande fall var det emellertid fråga om en begränsad laglighetskontroll, vilken endast kunde ha utmynnat i att det angripna beslutet stod fast eller upphävdes. Det finns knappast skäl att i sådana fall fränkänna beslutsmyndighetens möjlighet att ompröva det tidigare beslutet. Huvudregeln bör alltså – i enlighet med vad som gäller vid laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900) – vara att en ansökan om rättsprövning inte hindrar beslutsmyndigheten från att fatta ett nytt beslut i samma sak som är föremål för sådan prövning (se Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 20:e uppl, s. 74 f. och där gjorda hänvisningar). I enlighet härmed utgjorde den pågående rättsprövningen inte något hinder mot att CSN fattade beslut i anledning av F.N:s förnyade begäran om omprövning och framställda inhibitionsyrkande.

Mot bakgrund av det anförda utgjorde det som CSN har åberopat, enligt min mening, inte något skäl för CSN att avvakta förvaltningsdomstolarnas slutliga avgörande. Jag finner emellertid inte anledning att kritisera CSN för att myndigheten har gjort en annan bedömning än den som jag har redovisat.

Verksjuristen Ari Hellberg har upplyst att CSN ännu inte har avgjort omprövningsärendet (2000-2379-19394) trots att Regeringsrätten den 19 april 2001 beslutade att inte meddela prövningstillstånd i det dit överklagade målet om rättsprövning. En orsak till detta synes vara att Regeringsrättens beslut inte har diarieförts i ärendet. Jag förutsätter att CSN omgående tar ställning till den fortsatta handläggningen av ärendet och emotser en kopia av CSN:s avgörande.

Som jag har nämnt inledningsvis vill jag även beröra CSN:s handläggning av F.N:s inhibitionsyrkanden. Det ligger i sakens natur att ett sådant yrkande skall handläggas skyndsamt. Den som har framställt ett inhibitionsyrkande bör omgående få ett besked om hur myndigheten har bedömt yrkandet, dvs. om yrkandet bifalls, avslås eller avvisas. Jag kan konstatera att F.N. framställde sitt första inhibitionsyrkande i en skrivelse som inkom till CSN den 14 januari 2000 och att han inte erhöll något besked förrän CSN:s huvudkontor avslog hans begäran om ändring i beslut den 25 april 2000. Det andra inhibitionsyrkandet framställdes den 21 juni 2000 och föranledde ett besked den 7 juli 2000 om att yrkandet inte skulle prövas förrän Regeringsrätten hade avgjort sitt mål. Jag kan konstatera att det tog alldeles för lång tid innan F.N. erhöll besked i anledning av de framställda inhibitionsyrkandena.

Ärendet avslutas med gjorda uttalanden.

Kommunikationsväsendet

Post- och telestyrelsen sökte vid indrivning av en fordran verkställighet av en icke lagakraftvunnen, senare upphävd, dom utan att ånyo kräva betalning, vilket ledde till registrering för betalningsförsummelse (betalningsanmärkning). Förfarandet har prövats enligt såväl regler om utsökning och personlig integritet som en allmän proportionalitetsprincip

(Dnr 2204-1999)

Anmälan

Av en den 4 juni 1999 inkommen anmälan från M.K. framgick bl.a. följande. M.K. ansåg sig inte skyldig att betala vad Post- och telestyrelsen krävde honom i avgift för ett tillstånd för radiosändare, knutet till ett av honom drivet exportföretag. På talan av styrelsen hade Hässleholms tingsrätt förpliktat honom att betala avgiftsbeloppen. Utan att domen, som M.K. överklagat, hade vunnit laga kraft sökte styrelsen hos kronofogdemyndigheten verkställighet, vilket ledde till utmätning. Härigenom blev M.K. registrerad hos kreditupplysningsföretag med en betalningsanmärkning.

M.K. anförde i detta sammanhang bl.a. följande.

Men genom denna dom [tingsrättens] utnyttjar Post- och telestyrelsen sin rätt att kräva in utdömt belopp. Dock inte att som normalt först kräva svaranden på kapitalet, utan man går direkt till Kronofogdemyndigheten för utfående av beloppet.

Genom detta sätt att agera i förtid innan domen vunnit laga kraft, utmätes beloppet via Kronofogdemyndigheten och jag hamnar i alla de register som finns i landet vad gäller denna typ av ärende.

Utredning

Ärendet tillfördes kopior av Hässleholms tingsrätts dom i målet (FT 53/98) den 16 oktober 1998 och Hovrättens över Skåne och Blekinge efter överklagande meddelade dom den 25 februari 1999 (mål FT 469-98). Den senare domen innebar att Post- och telestyrelsens talan om avgift ogillades, sedan M.K:s yrkande i den delen hade medgivits.

Vid slutbehandlingen av ärendet var av Datainspektionen sedan år 1992 meddelade beslut om tillstånd för Upplysningscentralen UC AB att bedriva kreditupplysningsverksamhet och föra ett personregister tillgängliga.

Post- och telestyrelsen anmodades att yttra sig beträffande påståendet att utsökning begärts utan att krav med stöd av dom dessförinnan framställts. Remissen besvarades den 29 september 1999 enligt följande.

M.K. erhöll den 26 september 1989 av Televerket ett prov- och demonstrationstillstånd för radiosändare. Ett nytt tillstånd, betecknat Bevis, som avsåg samma radiosändare utfärdades den 13 september 1994. Till följd av uteblivna betalningar yrkade PTS [Post- och telestyrelsen], genom Kammarkollegiet, hos kronofogdemyndigheten (KFM) i ansökan om betalningsföreläggande att M.K. skulle åläggas att betala en fordran som avsåg sådana

avgifter som årligen skulle erläggas av tillståndshavare för tillståndet i fråga, för åren 1994–1997. M.K. bestred kravet och målet överlämnades till tingsrätten.

Hässleholms tingsrätt förpliktade i dom den 16 oktober 1998 (Mål nr FT 53/98) M.K. att utge visst belopp till PTS. Med tingsrättens dom som exekutionstitel verkställde kronofogdemyndigheten, på ansökan av PTS, utmätning i M.K. tillkommande överskjutande skatt.

Vid kontakt med såväl kronofogdemyndigheten som Upplysningscentralen (UC) den 28 maj 1999 har framkommit att M.K. har en betalningsanmärkning. Anmärkningen har dock inte uppkommit som en följd av PTS ärende utan har uppkommit i ett annat ärende där PTS inte varit part.

PTS har vid upprepade tillfällen, förutom vid den ursprungliga faktureringen och därpå följande betalningspåminnelser bl.a. den 18 september 1997, skriftligen haft kontakt med M.K. angående obetalda fakturor avseende tillstånd. Han har inte vid något tillfälle visat betalningsvilja.

Efter tingsrättens dom beslutade PTS att med stöd av bestämmelsen i 3 kap. 6 § utsökningsbalken begära verkställighet. Att PTS inte vände sig till M.K. med begäran om betalning med stöd av tingsrättens dom torde ha berott på att han tidigare inte visat någon betalningsvilja och att en förnyad direktkontakt med honom inte framstod som meningsfull.

Det bör framhållas att PTS mycket sällan vänder sig till KFM. När myndigheten trots allt söker betalning genom betalningsföreläggande har upprepade påminnelser redan skickats och den bristande betalningsviljan får således anses klarlagd.

M.K. yttrade sig över vad Post- och telestyrelsen hade anfört.

I ett beslut den 18 september 2001 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

För indrivning av fordringar av det slag, som Post- och telestyrelsen här hade, gäller förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar. Det följer av 2 § första stycket och, såvitt framkommit, av 3 §, enligt vilken förordningen skall tillämpas, om inte något annat följer av lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen.

Om fordran inte har betalats senast på förfallodagen, skall myndigheten så snart som möjligt skicka en betalningspåminnelse till den betalningsskyldige, och om fordran inte betalas efter påminnelse, skall myndigheten vidta de åtgärder som behövs för att få betalt (10 och 11 §§).

Enligt Riksrevisionsverkets föreskrifter för verkställigheten av förordningen (föreskrifter, 1993:1681, om hantering av statliga fordringar) gäller i denna del följande.

Om fordran inte betalas efter påminnelse skall myndigheten utan dröjsmål vidta indrivningsåtgärder enligt inkassolagen (1974:182) och om detta inte ger resultat ansöka om betalningsföreläggande enligt lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning.

Bestrider gäldenären betalningsskyldighet skall talan föras vid domstol eller andra rättsliga åtgärder vidtas.

Angivna åtgärder vidtas i den omfattning som är motiverat med hänsyn till fordringens belopp, gäldenärens betalningsförmåga och omständigheterna i övrigt.

I den rättsliga bakgrunden i ärendet ingår bl.a. också 9 kap. 19 § sekretesslagen (1980:100), vilken till den 1 oktober 2001 lyder så.

Sekretess gäller inom exekutionsväsendet i mål eller ärende angående exekutiv verksamhet för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller dock inte uppgift om förpliktelse som avses med den sökta verkställigheten och inte heller beslut i målet eller ärendet.

Motsvarande sekretess gäller i myndighets verksamhet som avser förande av eller uttag ur ett utsökningsregister för uppgift som har tillförts registret.

Den i ärendet aktuella frågan gäller inte krav eller påminnelse på det typiskt sett tidiga stadium som ovan angivna bestämmelser reglerar (jfr JO 1991/92 s. 175 beträffande motsvarande äldre reglering) utan i det sena skede, när myndigheten, efter att ha påfört och påmint om en avgift, har utverkat domstols dom som exekutionstitel (jfr 3 kap. 1 § första stycket 1 och 6 utsökningsbalken).

När Post- och telestyrelsen hos kronofogdemyndigheten sökte verkställighet av tingsrättens dom, vilket ledde till utmätning, var det med utnyttjande av bestämmelserna för fall där betalningsskyldighet har ålagts genom en dom; en sådan är verkställbar ”genast”, utan hinder av att den inte vunnit laga kraft, om inte gäldenären nedsätter pengar eller vidtar vissa andra motsvarande åtgärder (3 kap. 6 § utsökningsbalken).

Den nu redovisade regleringen medgav att Post- och telestyrelsen vidtog den åtgärd för verkställighet som medförde att M.K. ådrog sig en betalningsanmärkning. Styrelsens handläggning kan emellertid prövas från lämplighetssynpunkter och mot bakgrund av en allmän proportionalitetsprincip, inte bara med hänsyn till författningen i inskränkt mening. (Denna och andra allmänna rättsprinciper berörs i t.ex. prop. 1993/94:117 s. 39 f. och Strömberg, Allmän förvaltningsrätt 20 u. 2000 s. 68).

Därvidlag kan först konstateras att Riksrevisionsverkets ovan återgivna föreskrifter lämnar utrymme för en allmän bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet vid prövning hur långtgående åtgärderna för att få betalt bör vara.

Post- och telestyrelsen har i sitt yttrande till JO kommit med upplysningen att – enligt en undersökning i maj 1999 – M.K. inte hade någon betalningsanmärkning föranledd av att styrelsen hade ett ärende hos kronofogdemyndigheten. Styrelsen har dock inte förklarat vilken betydelse detta har i sammanhanget.

Att någon tid efter hovrättens upphävande av underinstansens dom aktuella register inte visade den förmenta betalningsförsummelsen framstår emellertid som en förväntad följd av att möjligheterna till *rättelse* av oriktiga eller missvisande uppgifter hade utnyttjats i enlighet med 12 § kreditupplysningslagen (1973:1173). Ett av de fall där rättelse enligt lagen aktualiseras är sålunda det att gäldenären påstår att en domstols eller annan myndighets beslut är materiellt oriktigt genom att det har *ändrats*; detta kan ha skett efter återvinning, efter fullföljd i högre instans eller på annat sätt (prop. 1973:155 s. 151; se

även t.ex. Datainspektionens rapport, 2001:1, Missvisande uppgifter hos kreditupplysningsföretag).

I alla händelser var begäran om verkställighet *ägnad* att leda till en betalningsanmärkning för M.K. Det kan därför inte uteslutas att M.K. under en tid mellan ansökan om verkställighet av tingsrättsdomen och en tidpunkt efter hovrättens dom hade olägenheter av styrelsens handläggning. Lagstiftarens värdering härvidlag är att en felaktig eller missvisande kreditupplysning kan utgöra en allvarlig integritetskränkning (a. prop. s. 113).

Post- och telestyrelsen har som skäl för att fullfölja indrivningen, redan innan tingsrättens dom hade vunnit laga kraft, hänvisat till att M.K. beträffande andra, tidigare fordringar inte visat någon betalningsvilja. Men det framgår inte att denne i de fallen skulle ha bestritt betalningsskyldighet, vilket här visade sig vara fallet åtminstone när indrivningen hade förts till kronofogdemyndigheten. Denna inställning behöll M.K. vid behandlingen i domstol. Vidare avsåg indrivningen fordringar för avgifter som gällde perioder flera år tillbaka. Styrelsen har inte anfört något som skulle innebära att det i den aktuella situationen skulle ha varit särskilt viktigt att få in pengarna så snart som det med tillämpning av utsökningsbalken var möjligt.

Riksdagens finansutskott har nyligen – vid behandlingen av en proposition med förslag till ändringar i kreditupplysningslagen (1973:1173) och i samband med frågor om enstaka mindre betalningsförsummelser – anfört bl.a. följande (bet. 2000/01:FiU21 s. 26 f.).

Det kan vidare inte uteslutas att effektivare påminnelserutiner hos myndigheterna skulle kunna bidra till att minska antalet betalningsförsummelser. Utskottet anser därför att regeringen även bör gå igenom myndigheternas påminnelserutiner.

Mot ovan angiven bakgrund – och i linje med denna sist berörda, aktuella inriktning hos lagstiftaren i en hithörande fråga – hade Post- och telestyrelsen enligt min mening bort väga den principiella fördelen av att söka få betalt så tidigt som möjligt mot gäldenärens intresse av att undgå utsökning. Därvid hade man i vart fall, genom en skrivelse eller på annat sätt, bort ge M.K. tillfälle att betala frivilligt i den nya situation som domen emot honom innebar.

M.K. har i övrigt klagat över det förhållandet att Post- och telestyrelsen över huvud taget drev kravet på avgift, varvid han särskilt anmärker på myndighetens ombud i domstolarna, en tjänsteman vid Kammarkollegiet. Med hänsyn till vad som har redovisats i tingsrättens dom och hovrättens beslut i saken, ger klagomålen i denna del inte anledning till något uttalande från min sida.

Ytterligare har M.K. vänt sig emot behandlingen av krav på skadestånd som han har riktat mot Post- och telestyrelsen. Mot bakgrund bl.a. av att JO inte har till uppgift att pröva rätt till skadestånd och prövning av sådana frågor ytterst kan ske i domstol, föranleder anmälningen inte någon utredning härvidlag.

Ärendet avslutas.

Förfarandet för återfående av körkort efter återkallelse

(Dnr 2111-2000)

Anmälan m.m.

M-B.P. klagade till JO på handläggningen hos Vägverket och Länsstyrelsen i Stockholms län av sonen K.H:s ärende rörande nytt körkort efter återkallelse. Av anmälan med bilagor framgick i huvudsak följande. K.H:s körkort omhändertogs den 19 september 1998. Den 1 oktober 1998 beslutade länsstyrelsen att återkalla körkortet tills vidare i 12 månader och den 22 februari 1999 fastställde länsstyrelsen genom slutligt beslut spärrtiden till 12 månader. Till det slutliga beslutet fogades upplysningen att ansökan om utfärdande av körkort måste göras inom 14 månader från det att spärrtiden började löpa. Länsstyrelsen biföll den 11 november 1999 K.H:s ansökan om körkortstillstånd. Vägverket skickade därefter en s.k. grundhandling till K.H. Den ifyllda handlingen kom in till Vägverket den 25 november. Vägverket beslutade den 3 december att inte utfärda körkort och hänvisade till att spärrtiden började löpa den 19 september 1998 och att ansökan således skulle ha kommit in senast den 19 november 1999.

M-B.P. uppgav i anmälan bl.a. följande. Länsstyrelsen skickade meddelande om körkortstillstånd till Vägverket först den 16 november, trots att beslutet fattades den 11 november. K.H. mottog Vägverkets grundhandling först den 23 november trots att verket påstår sig ha skickat handlingen den 17 november. Hon är kritisk till att länsstyrelsens registrering skedde så sent och ifrågasätter om det verkligen är riktigt att expedieringen av grundhandlingen från Vägverket skedde den 17 november.

Utredning

Anmälan remitterades inledningsvis till Vägverket för utredning och yttrande. Vägverket anförde följande i sitt remissvar.

H:s körkort – med behörigheterna BE, C och DE – omhändertogs den 19 september 1998 på grund av misstänkt rattfylleribrott och återkallades tills vidare den 1 oktober samma år. Efter lagakraftvunnen brottmålsdom återkallades körkortet slutligt den 22 februari 1999 med en spärrtid på 12 månader räknat från omhändertagandet.

Den 14 juni 1999 ansökte H. hos länsstyrelsen i Stockholms län om körkortstillstånd avseende samma behörigheter som han tidigare innehafte. Beslut om tillstånd meddelades den 11 november och registrerades av länsstyrelsen i körkortsregistret den 16 november. Påföljande dag skickade Vägverket ut ett underlag för ansökan om utfärdande av körkort. Ansökningen inkom till verket den 25 november. Den 3 december meddelade verket beslut att inte utfärda körkort eftersom ansökningen inkommit efter den 19 november med följd att godkänt förarprov måste avläggas.

Det finns inga uppgifter hos verket som förklarar varför underlaget – som skickades som *Brev* med utdelning påföljande vardag i normalfallet – kom H. till handa först den 23 november.

Beträffande körkortstillståndsärendet har följande uppgifter inhämtats från länsstyrelsen:

Utdrag ur Rikspolisstyrelsens polisregister inkom den 21 juni och samma dag förelades H. att komplettera ansöknings med ett läkarintyg som sägs i 3 kap. 1 § körkortsförordningen (1998:980). Intyget inkom den 10 augusti och samma dag överlämnades ärendet till länsstyrelsens konsultläkare för yttrande. Den 18 augusti föreslog konsultläkaren att ärendet skulle kompletteras med ett läkarintyg utfärdat av psykiaterspecialist och med avseende på frågan om missbruk. Begärt intyg inkom den 5 november. Sedan beslut fattats den 11 november överlämnades ärendet till diariet för expediering, registrering och avslutning.

Yttrande

Gällande bestämmelser

Bestämmelserna om nytt körkort efter återkallelse finns i 5 kap. 13–15 §§ körkortslagen (1998:480). Huvudregeln är att sökanden skall uppfylla samtliga krav som gäller för utfärdanden av körkort enligt 3 kap. men det finns vissa betydelsefulla undantag i fråga om körkortstillstånd och godkänt förarprov. Undantagsfallen beror dels på grunden för återkallelsen och dels på spärrtidens längd; 14 § andra stycket.

Den som har fått sitt körkort återkallat på grund av trafiknykterhetsbrott – 5 kap. 3 § 1 körkortslagen – måste alltid genomgå en förnyad lämplighetsprovning i form av körkortstillstånd. Om spärrtiden har bestämts till högst ett år krävs inte förarprov under förutsättning att ansökan om utfärdande av körkort görs inom 14 månader från det att spärrtiden började löpa; 14 § tredje stycket.

Regelverket överensstämmer i stort med tidigare gällande ordning – 39–42 a § körkortsförordningen (1977:722) – dock med den skillnaden att vad som sägs i 14 § tredje stycket om tiden för ansökan för att inte behöva avlägga nytt förarprov, tidigare var knuten till ansökan om körkortstillstånd.

Enligt 3 kap. 15 § körkortsförordningen skall Vägverket skicka underlag för ansökan om utfärdande av körkort till sökanden. Ansöknings skall göras på en särskild blankett (*grundhandling*).

Vägverkets beslut i den aktuella frågan om utfärdande av körkort, får inte överklagas enligt 8 kap. 2 § tredje stycket körkortslagen.

Gällande rutiner

Vägverket framställer en grundhandling och skickar den till sökanden när länsstyrelsen har meddelat körkortstillstånd. Underrättelse om meddelat körkortstillstånd sker via körkortsregistret i och med att länsstyrelsen registrerar beslutet enligt 7 kap. 16 § körkortsförordningen.

Verkets synpunkter på handläggningen

H:s ansökan inkom till Vägverket för sent för utfärdande av körkort utan krav på godkänt förarprov och handläggningen har följt gällande lagstiftning.

Länsstyrelsens handläggning av H:s körkortstillståndsärende fram till beslutet, föranleder ingen annan kommentar från verkets sida än att tidsåtgången i allt väsentligt synes ha berott på att läkarintyg inväntades. Därvid undmärks att ansöknings var ofullständig från början och komplett först den 10 augusti. I övrigt konstateras att en omedelbar registrering av beslutet hade givit H. en viss möjlighet att ge in sin ansökan till Vägverket i tid.

Verkets synpunkter på lagstiftningen

Bestämmelserna om återfående av körkort efter återkallelse är svårtillgängliga och i vissa delar svårtolkade. Beträffande förarprovskravet har det skett en

försämring för den enskilde på så sätt, att han eller hon numera måste vara ute i god tid med sin ansökan om körkortstillstånd hos länsstyrelsen för att – efter positivt beslut – också hinna med att ge in en ansökan om utfärdande hos Vägverket. Länsstyrelsens handläggningstid blir i många fall avgörande för om sökanden klarar tidsfristen.

Den enskilde har således små – i vissa fall obefintliga – tidsmarginaler till sitt förfogande om körkortstillståndsärendet kräver ett beslutsunderlag utöver det som ges in från början. Försenad postgång eller andra händelser som den enskilde inte omedelbart kan styra över, kan också vara avgörande för frågan. Någon möjlighet för verket att i enskilda fall göra avsteg från bestämmelserna finns inte.

Vägverket har i skrivelse till näringsdepartementet den 30 mars 1999 och den 26 oktober 1999 (dnr AL10A 99:4120) påtalat problemen och förklarat som sin mening att det är mycket angeläget med en lösning som undanröjer de orimliga konsekvenserna för enskilda.

Länsstyrelsen i Stockholms län anmodades därefter att göra en utredning och yttra sig över M-B.P:s anmälan till JO. En kopia av remissvaret från Vägverket bifogades. Länsstyrelsen anförde följande i sitt remissvar.

Utredningen om ärendets handläggning och de olika tidpunkter som varit för handen i fråga om återkallelse och ansökan om återfäende av H:s körkort redovisas i Vägverkets remissvar. Såsom framgår av verkets utredning har handläggningen – så snart H. kompletterat ärendet med nödvändigt läkarintyg – inte avvikit från gängse rutiner i någon anmärkningsvärd utsträckning. Tidsåtgången för slutförande av ärendet har hållits inom en acceptabel ram. Länsstyrelsen har inte heller brustit i information om reglerna för återfäende av körkort efter återkallelse.

Bestämmelserna i bland annat körkortslagens 5 kap 14 § om återfäende av körkort efter återkallelse är – som Vägverket framhåller i sitt remissvar – svårtillgängliga och svårtolkade. Länsstyrelsen lämnar därför i återkallelsebesluten utförlig information för vad som gäller för återfäende av körkort i varje enskilt fall. Länsstyrelsernas körkortsforening har lagt ner mycket tid på att arbeta fram en klar, lättillgänglig och för alla begriplig information om återfäende av körkort efter återkallelse. Den sökande uppmanas bland annat att i god tid ta kontakt med läkare för de fall läkarintyg är ett krav för att ansökan skall kunna behandlas. Trots detta får länsstyrelsen mycket ofta förfrågningar om tillvägagångssättet för återfäende av körkort, vilket visar att bestämmelserna är mycket komplicerade.

Reglerna om återfäende av körkort efter återkallelse är – förutom de konsekvenser de kan skapa för den enskilde – tungrodda från handläggningssynpunkt. De små tidsmarginalerna som det kan bli fråga om i ärenden som detta har gjort att länsstyrelsen noga bevakar dessa ärenden och att de självfallet har förtur i handläggningen. Enligt länsstyrelsen har handläggningen hos berörda körkortsmyndigheter i detta fall skett med den skyndsamhet som ärendet kräver och någon försummelse kan därför inte anses ligga länsstyrelsen till last. Den besvärliga situation H. hamnat i får tillskrivas de i högsta grad komplicerade bestämmelserna för återfäende av körkort. Länsstyrelserna har tidigare gemensamt till departementet påtalat önskvärdheten att regelverket förenklas.

I ett beslut den 19 december 2001 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Förfarandet för att få nytt körkort efter återkallelse är följande. Länsstyrelsen har att först lämna körkortstillstånd, varefter Vägverket ombesörjer utfärdandet av körkort. Ansökan om körkortstillstånd kan ges in till länsstyrelsen

tidigast sex månader innan återkallelsetiden går ut och tillståndet kan beviljas tidigast två månader före återkallelsetidens utgång. När länsstyrelsen lämnat detta tillstånd skickar Vägverket ett underlag för ansökan om utfärdande av körkort, s.k. grundhandling. Ansökan om nytt körkort måste ha kommit in till Vägverket inom 14 månader efter det att återkallelsetiden började löpa för att sökanden inte skall behöva avlägga förarprov. Dessa bestämmelser återfinns i 3 kap. 2 § körkortsförordningen (1998:980) och 5 kap. 14 § körkortslagen (1998:488).

K.H:s ansökan om körkort skulle ha kommit in till Vägverket senast den 19 november 1999 för att verket skulle ha kunnat utfärda ett nytt körkort utan förarprov. En förutsättning för ansökan om körkort var, som framgått ovan, att K.H. dessförinnan sökt och fått körkortstillstånd hos länsstyrelsen.

Av utredningen framgår att K.H. ansökte om körkortstillstånd hos länsstyrelsen redan den 14 juni 1999. Emellertid var ansökan komplett först den 5 november efter det att länsstyrelsen begärt att K.H. skulle ge in ett läkarintyg. Vid den tidpunkten återstod således endast två veckor innan tidsfristen för ansökan om körkort till Vägverket gick ut. Länsstyrelsen beviljade körkortstillståndet den 11 november. Registrering i körkortsregistret gjordes den 16 november.

Denna handläggningstid av beslutsfattandet och registreringen skulle i normalfallet inte resultera i kritik från min sida. Vägverket har anmärkt att en omedelbar registrering av beslutet hade gett K.H. en viss möjlighet att ge in sin ansökan till Vägverket i tid. Länsstyrelsen gör emellertid gällande att handläggningen skett med den skyndsamhet som ärendet krävt. Jag kan endast konstatera att det såvitt utredningen visar borde ha varit möjligt för länsstyrelsen att tidigare än som skedde registrera det beviljade tillståndet i körkortsregistret.

Vägverket har enligt uppgift expedierat grundhandlingen till K.H. den 17 november. Försändelsen skulle i normalfallet ha kommit fram nästa dag och därmed gett K.H. en viss möjlighet att ansöka om körkort i tid. Det har inte gått att utreda varför försändelsen kom fram först den 23 november. Jag har inte ansett det meningsfullt att ytterligare forska i den saken.

Remissmyndigheterna har i sina svar uppehållit sig vid de aktuella bestämmelserna i allmänhet. Jag delar uppfattningen att dessa är komplicerade och svårtolkade i vissa delar. Trots den information om förfarandet som länsstyrelsen lämnar i samband med beslut om återkallelse kan det för den enskilde uppstå missförstånd om vad som gäller. Jag utesluter inte att informationen kan förbättras ytterligare; möjligen borde framhållas ännu tydligare att tidsfristen om 14 månader avser Vägverkets handläggning och att länsstyrelsen dessförinnan skall behandla ärendet. Jag förutsätter också att länsstyrelserna i samband med ett föreläggande om läkarintyg påminner om de tidsfrister som gäller.

Vägverket har i remissvaret förklarat att verket i två skrivelser uppmärksammat Näringsdepartementet på de problem som uppstår för den enskilde på grund av regelverket. Länsstyrelsen har också uppgett att länsstyrelserna gemensamt påtalat önskvärdheten att regelverket förändras. Jag överlämnar en kopia av detta beslut för kännedom till Näringsdepartementet.

Nummerpresentation när myndigheter kontaktas per telefon. Hänsyn till den enskildes rätt till skydd av anonymitet m.m.

(Dnr 2750-2001)

Anmälan

A.J. uppgav att telefonapparaterna hos Vägverket var så beskaffade att tjänstemännen fick kännedom om numren för de telefoner från vilka man ringde dit. Enligt honom betydde det att Vägverket "indirekt vet" vem som ringer, trots den rätt att vara anonym inför myndigheterna som den enskilde har.

I ett beslut den 14 augusti 2001 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Frågan uppkommer inte bara hos den nu anmälda myndigheten och har tidigare behandlats av JO beträffande telefonsystemet hos en kommun, såsom framgår av ett beslut (1995-12-19) refererat i JO:s ämbetsberättelse 1996/97 s. 458. I det ärendet (dnr 4366-1995) anförde JO Wahlström i hithörande del följande.

Någon författningsbestämmelse som positivt tillerkänner "alla rätt att vara anonyma i sin kontakt med myndighet" finns inte. Däremot finns i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) vissa regler om anonymitetsskydd. Jag utgår ifrån att det är dessa regler Ni avsett i Er anmälan.

I TF och YGL finns bestämmelser om rätt till anonymitet för den som med stöd av 1 kap. 1 § tredje stycket TF eller 1 kap. 2 § YGL lämnar uppgifter för offentliggörande i tryckt skrift respektive i radioprogram, filmer och ljudupptagningar. Bestämmelserna innebär bl.a. att den som utnyttjat denna s.k. meddelarfrihet inte behöver röja sin identitet samt att den som tagit befattning med tillkomsten eller spridningen av tryckt skrift eller en framställning i radioprogram, film eller ljudupptagning inte får röja vem som lämnat uppgifterna. Myndigheter och andra allmänna organ är vidare förbjudna att efterforska vem som lämnat uppgifter eller annat meddelande i sådant publiceringssyfte som nyss sagts. Dessa skyddsregler gäller även när offentligt anställda utnyttjat meddelarfriheten.

Vidare får enligt 2 kap. 14 § tredje stycket TF en myndighet inte på grund av att någon begär att få ta del av allmän handling efterforska vem sökanden är eller vilket syfte han har med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten skall kunna pröva om handlingen kan lämnas ut. Denna regel innebär att en sökande inte ens får tillfrågas om sin identitet om uppgifterna i den allmänna handling han begärt att få ut inte omfattas av någon regel i sekretesslagen (1980:100). Självfallet får i en sådan situation hans identitet inte heller efterforskas på annat sätt. Endast om uppgifterna i den begärda handlingen omfattas av sekretess och sökandens identitet kan ha betydelse för den sekretessprövning myndigheten i sådant fall har att göra, får sökandens identitet efterfrågas.

Som jag har uppfattat Er anmälan hyser Ni farhågor för att dessa grundlagsbestämmelser skulle trädas för när av myndigheter inom Gotlands kommun genom att kommunen abonnerar på en teletjänst som möjliggör att "inkommande telefonnummer" visas på display hos kommunen.

På displayen visas ett telefonnummer, som innehas av en myndighet, ett företag eller en enskild som ingått ett abonnemangsavtal med ett telefonbolag. En telefon kan emellertid nyttjas även av andra enskilda än abonnenten. Av det visade telefonnumret kan således inte med säkerhet dras någon slutsats

om den uppringandes identitet. På grund härav kan det förhållandet att numret på den telefon en uppringande enskild använder visas för samtalsmottagaren inte i sig anses medföra att den uppringande personens identitet röjs. Det kan tilläggas att en abonnent hos telebolaget kostnadsfritt kan begära att hans telefonnummer inte visas hos dem som abonnerar på den här aktuella teletjänsten.

Mot bakgrund av vad jag nu har anfört saknar jag anledning att på grund av innehållet i Er anmälan anta att införandet av ifrågavarande teletjänst inom Gotlands kommun skulle – som Ni befarat – stå i strid med TF:s och YGL:s regler om anonymitetsskydd och efterforskningsförbud. Jag finner därför inte skäl att vidta någon åtgärd i anledning av Er anmälan.

Den nu gjorda anmälan har jag att bedöma även med hänsyn till den reglering av vissa hithörande frågor som häromåret infördes i telelagstiftningen, till genomförande av ett inom Europeiska unionen beslutat direktiv om behandling av personuppgifter och skydd för privatlivet inom telekommunikationsområdet, teledataskyddsdirektivet (97/96/EG, SFS 1999:578 och 572, prop. 1998/99:92 s. 1, 25 och 28 f., bet. 1998/99:TU12). Sålunda har föreskrifter meddelats om ”de krav som skall ställas på teletjänster, vilka medger identifiering av det anropande eller det uppringda telefonnumret” (52 § 2 telelagen, 1993:597). I kraven ingår att en anropande abonnent skall ha möjlighet att enkelt och kostnadsfritt varaktigt skyddas mot nummerpresentation och att en anropande användare på motsvarande sätt skall kunna förhindra nummerpresentation vid enstaka samtal; med nummerpresentation avses ”en teletjänst i ett allmänt tillgängligt telenät som medger presentation av det anropande telefonnumret” (24–25 §§ teleförordningen, 1997:399). Den som tillhandahåller nummerpresentation och skydd mot denna tjänst skall upplysa allmänheten om nämnda möjligheter (28 §).

Om denna reglering efterlevs, kan den som ringer till t.ex. en myndighet tydligen undvika att uppgifter om numret till den använda telefonen därvid överförs dit och eventuellt leder till uppfattningen att den som ringer är den abonnent som numret är knutet till eller någon annan som kan antas ha tillgång till dennes telefon.

I riksdagsmotioner har framförts önskemål om lagstiftning i fråga om nummerpresentation. Riksdagen har med anledning härav och även efter införandet av nämnda ändringar i teleförfattningarna framhållit att det är angeläget att enskilda även telefonledes kan kontakta myndigheter anonymt för att lämna uppgifter och begära upplysningar samt att det inte är självklart att det är den enskilde som skall bära ansvaret för att anonymiteten upprätthålls. Riksdagen har gett regeringen detta till känna och att den bör låta frågan om hur anonymiteten skall kunna upprätthållas för enskilda som kontaktar myndigheter per telefon, utan att den enskilde själv skall behöva vara aktiv, bli föremål för överväganden i något lämpligt sammanhang. (Se till det nu angivna bl.a. bet. 1999/2000:KU7 s. 16 f.)

Sådana överväganden har sedan redovisats i promemorian Några frågor om myndigheternas service (Ds 2001:25 s. 26 f.). Där framförs uppfattningen att det, fränsett vissa verksamhetsområden (t.ex. räddningstjänst), inte torde

2002/03:JO1

föreligga något mera påtagligt behov hos myndigheterna av tillgång till nummerpresentation för externa telefonsamtal och att i varje fall de skäl väger tyngre som talar emot en generell användning av tjänsten. Det förutsätts att myndigheterna självmant iakttar erforderlig återhållsamhet på detta område, varför någon författningsreglering av saken inte anses påkallad i nuläget.

Då myndigheternas skyldigheter ännu inte torde ha övervägts slutligt på det sätt som riksdagen avsåg, begränsar jag mitt uttalande i saken till det ovan anförda.

Plan- och byggnadsväsendet

En byggnadsnämnds hantering av ett överklagande som getts in innan beslutet meddelats

(Dnr 542-2001)

Anmälan

I en anmälan mot Miljö- och byggnämnden i Ale kommun framförde M.Y. bl.a. följande. Den 26 januari 2001 lämnade han in ett överklagande till nämnden av dess beslut den 24 januari 2001 att med stöd av 8 kap. 23 och 34 §§ plan- och bygglagen (1987:10), PBL, meddela anstånd med prövningen i ett ärende rörande förhandsbesked avseende fyra bostadshus på fastigheten Nödinge 27:2. Vid ett samtal med länsstyrelsen den 9 februari 2001 visade det sig att överklagandet ännu inte kommit in dit.

Utredning

Anmälan remitterades till miljö- och byggnämnden för yttrande. Av remissvaret framgår bl.a. följande. Protokollet från miljö- och byggnämndens sammanträde den 24 januari 2001 justerades den 7 februari 2001. Efter rättidsprövning följande dag, skickades det överklagade beslutet tillsammans med överklagandet till länsstyrelsen.

M.Y. kommenterade remissvaret.

I sitt beslut den 5 april 2002 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Beslut enligt 8 kap. 23 § PBL om anstånd med avgörandet av ansökningar om lov får överklagas hos länsstyrelsen genom förvaltningsbesvär, se 13 kap. 2 § PBL.

Enligt 23 § andra stycket förvaltningslagen (1986:223), FL, skall en skrivelse med överklagande ha kommit in till den myndighet, som fattat det beslut som överklagas, inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. Beslutsmyndigheten prövar enligt 24 § FL om skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid, s.k. rättidsprövning, och skall om detta är fallet, enligt 25 § FL överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som skall pröva överklagandet. Har skrivelsen kommit in för sent, skall den som regel avvisas.

Frågan inom vilken tidsfrist en förvaltningsmyndighet skall överlämna en skrivelse med överklagande och övriga handlingar i ärendet till överinstansen är inte reglerad i någon författning. Det ligger i sakens natur att ett överlämnande – när sådant skall äga rum – måste ske utan dröjsmål. Den allmänna regeln i 7 § FL om snabb och enkel handläggning m.m. skall vara vägledande även i detta hänseende (prop. 1985/86:80 s. 77). När beslutet inte omprövas, bör överlämnandet normalt ske inom en vecka efter det att överklagandet kom in till myndigheten.

För att kunna bedöma nämndens handläggning av överklagandet måste först avgöras vid vilken tidpunkt nämndens beslut kan anses vara fattat.

Vid sammanträden i kommunfullmäktige och kommunala nämnder skall protokoll föras på ordförandens ansvar (se 5 kap. 57 § och 6 kap. 30 § kommunallagen, 1991:900). Enligt 5 kap. 59 § skall protokollet redovisa bl.a. vilka beslut som har fattats vid sammanträdet. Ett protokoll skall enligt 5 kap. 61 § justeras senast fjorton dagar efter sammanträdet. Justeringens funktion är att bekräfta att protokollet rätt återger vad som förevarit under sammanträdet.

En förutsättning för att de beslut som tas upp i ett protokoll skall få verkställas är att protokollet justerats. Det är också vid denna tidpunkt protokollet blir en allmän handling (se 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen) och således föreligger i sitt definitiva skick. Det är inte heller möjligt för en överinstans att pröva ett överklagat beslut innan detta är skriftligen dokumenterat (se Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet, 1970, s. 35). Allt detta talar enligt min mening för att en kommunal nämnds beslut kan anses vara definitivt först sedan protokollet har justerats.

Miljö- och byggnämnden beslutade om anstånd i ärendet om förhandsbesked vid ett sammanträde den 24 januari 2001. Protokollet från sammanträdet justerades den 7 februari 2001. En skrivelse rubricerad "Överklagan av beslut om anstånd, taget i Miljö- och Byggnämnden i Ale Kommun 010124 – Dnr 545/00", ställd till Länsstyrelsen i Västra Götalands län, lämnades in till nämnden den 26 januari 2001. Den 8 februari 2001 skickade nämnden överklagandet till länsstyrelsen, efter att ha prövat att det kommit in i rätt tid.

Den till länsstyrelsen ställda skrivelsen har enligt sin rubrik innefattat ett överklagande av miljö- och byggnämndens beslut om anstånd. När skrivelsen kom in till nämnden hade protokollet från nämndens sammanträde ännu inte justerats. Överklagandet gjordes således innan beslutet formellt hade meddelats. JO har tidigare sagt angående sådana överklaganden att beslutsmyndigheten omgående bör överlämna skrivelsen med överklagandet till överinstansen och samtidigt underrätta densamma om att något beslut ännu inte meddelats i det aktuella ärendet (se JO:s ämbetsberättelse 1998/99 s. 443). Jag gör för min del inte någon annan bedömning. Miljö- och byggnämnden borde således i detta fall snarast ha överlämnat skrivelsen med överklagandet till länsstyrelsen och samtidigt underrättat länsstyrelsen om att protokollet inte hade justerats.

Frågor om dels förfarandet vid ändringar av en kommunal myndighets beslut genom själv rättelse, dels utrymmet för villkor i beslut om lov enligt plan- och bygglagen (1987:10, PBL)

(Dnr 3337-2001)

JO Berggren inspekterade i oktober 2001 Byggnadsnämnden i Uppsala kommun. De vid granskningen av nämndens protokoll m.m. gjorda iakttagelserna föranledde, under skilda avsnitt i inspektionsprotokollet, bl.a. de uttalanden som framgår nedan.

Rättelse av beslut

Byggnadsnämnden beslutade den 23 november 2000, § 615, att, enligt vad den ursprungliga texten anger, *med mindre avvikelse* bevilja begärt bygglov, för nybyggnad av carport med förråd. Som ”Motiv till mindre avvikelse” anges i protokollet härvid följande. ”Enligt detaljplanen får garage förläggas i gräns mot granntomt där byggnadsnämnden så finner lämpligt. Placeringen kan ej anses störa eftersom – – –.” De i JO:s protokoll nu kursiverade orden är överstrukna, och på ett utrymme bredvid i nämndens protokoll har för hand skrivits: ”Felskrivet. Ändrat 2000-11-05”, undertecknat av sekreteraren.

JO Berggren lät anteckna följande.

Enligt de här tillämpliga reglerna i 26 § (jfr 31 §) förvaltningslagen får ett beslut som innehåller en uppenbar oriktighet till följd av myndighetens eller någon annans skrivfel, räknefel eller liknande förbiseende, rättas av den myndighet som har meddelat beslutet. Innan rättelse sker skall myndigheten ge den som är part tillfälle att yttra sig, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild och åtgärden inte är obehövlig.

Jag utgår från att vad som strukits var en uppenbar oriktighet till följd av det slags förbiseende som anges i den nämnda bestämmelsen. Vidare torde det ha varit obehövligt att höra parter i frågan.

Förfarandet i övrigt vid rättelsen är däremot inte godtagbart. Först bör därvidlag konstateras att datum för ändringen i protokollet uppenbarligen är felskrivet; det är ett tidigare än dagen för sammanträdet. Vad som är av mera principiellt intresse är emellertid det förhållandet att det är nämndens sekreterare som undertecknat anteckningen om ändring.

Rättelse av förbiseendefel skall i princip ske i samma ordning som gäller för det ursprungliga beslutandet. Beroende på felets art får det dock anses möjligt att i en del fall lätta på kravet att en rättelse måste beslutas vid ett kommande sammanträde – vad nu gäller kommunala myndigheters beslut i ärenden som inte delegerats.

I avsaknad av en närmare reglering i förvaltningslagen på denna punkt, är det på det område med kollektivt beslutsfattande som det här gäller naturligt att söka utgångspunkter i kommunallagens regler om förfarandet i nämnder vid protokollföring m.m. Enligt 6 kap. 30 § (jfr 11 kap. 3 § första stycket PBL) skall därvidlag bestämmelserna för fullmäktige tillämpas. Dessa innehåller bl.a. följande (5 kap. 57 och 60 §§). Vid sammanträdena skall protokoll föras på ordförandens ansvar, och ett protokoll skall justeras senast fjorton dagar efter sammanträdet på det sätt som fullmäktige har bestämt.

Att justera ett protokoll innebär att kontrollera riktigheten av detta samt att, efter eventuella ändringar, intyga denna med sin namnteckning. Kontrollen avser vad som har förevarit under sammanträdet. Någon anledning att därvidlag undanta uppgifter om sakförhållandena i behandlade ärenden föreligger inte. En annan sak är att justerare kan vara beroende av handläggande tjänstemäns medverkan i sådana hänseenden. Detsamma gäller för övrigt sekreterare, vilka inte omfattas av den uttryckliga regleringen i kommunallagen och är att anse som biträden åt ordförande.

Som justerare anses ordföranden självskrivnen (prop. 1990/91:117 s. 193), utöver den eller dem som särskilt utsetts för uppdraget.

Mot denna bakgrund bör det enligt min mening krävas att en rättelse av ett justerat protokoll bestyrks av justerarna, om nu inte beslut i den frågan fattas vid ett sammanträde (jfr Hilborn m.fl., Kommunallagen, upplaga år 2001, s. 266, ang. fullmäktiges protokoll), vilket kan anses nödvändigt för rättelser som avser själva innehållet i fattade beslut.

Denna hållning i fråga om formerna för rättelse vinner stöd av den närmare reglering som finns på domstolarnas område. Enligt 36 § förordningen (1979:575) om protokollföring m.m. vid de allmänna förvaltningsdomstolarna gäller sålunda följande. Rättelse eller komplettering av en dom eller ett annat beslut enligt 32 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) skall antecknas av ordföranden på originalet till domen eller beslutet eller, när beslutet har tagits in i ett protokoll, i detta protokoll. I anteckningen skall dagen för rättelsen eller kompletteringen anges. En motsvarande anteckning skall göras på utskrifter av domen eller beslutet om detta kan ske. – Sådana åtgärder med berörda handlingar har förordats även beträffande förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden (Hellners och Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, 5 u. 1999, s. 292).

Vid sammanträde den 8 mars 2001, § 131, beslutade nämnden att bevilja begärt bygglov för vissa tillfälliga åtgärder och att ta ut avgift för handläggningen ("bygglovavgift") med 11 786 kr. I protokollet har detta belopp strukits och ett nytt tillfogats, 5 890. Intill är för hand skrivet följande, daterat den 11 september samma år och undertecknat av nämndens sekreterare: "Enligt överenskommelse med sök. 2001-09-06 och [en bygglovsarkitekt]"

På förfrågan uppgav den handläggande arkitekten nu följande. Det senare avgiftsbeloppet var resultatet av en omprövning som begärts av sökanden. Ändringen gjordes efter en skälighetsbedömning som grundades på vad som i protokollet berörts sålunda: "Ärendet har föregåtts av flera separata tidsbegränsade bygglov som utgått." Den prövning som det nu beviljade lovet grundades på hade i viss utsträckning redan gjorts i de tidigare ärenden, i vilka avgift tagits ut.

JO Berggren lät anteckna följande.

Den ändring av avgiftens belopp som här skedde – och som jag förutsätter hade stöd i gällande taxa (jfr 11 kap. 5 § tredje stycket PBL) – avsåg inte något som kan anses som "skrivfel, räknefel eller liknande förbiseende" (26 § förvaltningslagen). I stället var ändringen en följd av en omprövning av det i frågan först fattade beslutet. Som framgår av de bestämmelser härom som har meddelats i 27 § förvaltningslagen, är det naturligtvis den beslutande myndigheten som svarar även för en ändring.

Den lättnad i handläggningens former, som enligt det ovan anförda är tänkbar vid rättelse av förbiseendefel, är utesluten vid ändring av beslut i samband med omprövning. Förutsättningen för att någon tjänsteman, i stället för hela nämnden, skall få besluta ändring är att en delegering ger behörighet att avgöra frågan (jfr 6 kap. 33-34 §§ kommunallagen och 11 kap. 3 § PBL).

Enligt åtminstone den delegationsordning som företeddes vid inspektionen (se ett annat avsnitt i JO:s protokoll) var bara stadsbyggnadsdirektören delegat i fråga om beslut om avgift av det här slaget.

Det har vid inspektionen inte framkommit att något senare beslut om avgiften meddelades, vilket hade varit den korrekta handläggningen (jämte dokumentation om vad sökanden hade tillfört ärendet). I så fall hade anteckningen i protokollet för sammanträdet den 8 mars 2001 bort inskränkas till att hänvisa till detta.

Vid sammanträde den 18 januari 2001, § 24, beslutade nämnden att meddela ett positivt förhandsbesked för nybyggnad av ”två enbostadshus på tilltänkta tomter på Jälla – –”. Enligt uppgifter i slutet av paragrafen beslöts om avgift enligt följande, med ett handskrivet tillägg, som här kursiverats.

Avgift: 5.712 kronor / tomt = 11.424:-
Faktura utsändes separat.

2001-01-25
[Sekreterarens namn]

Enligt uppgifterna på första sidan av protokollet för detta sammanträde hade justering ägt rum samma dag som det hölls, för övrigt i likhet med vad som skett med andra vid inspektionen genomgångna protokoll.

JO Berggren lät anteckna följande.

Vad tillägget närmare bestämt innebär framstår som oklart. Detta är i sig naturligtvis otillfredsställande.

Nu tillgängliga uppgifter medger inte någon bedömning av vad ändringen i det justerade protokollet berodde på. Av vad jag anför i de ovan angivna fallen följer emellertid att den rättelse eller den ändring av vilken avgift som skulle påföras inte skett på ett godtagbart sätt.

Vid sammanträde den 20 december 2000, § 679, förelåg enligt rubriken i protokollet ett ärende om ”Hänskjutande enligt Fastighetsbildningslagen 4 kap 25a FBL angående klyvning”. Siffran 4 är skriven för hand ovanpå en maskinskriven siffra som knappast kan tydas. I marginalen bredvid denna rad är två bokstäver skrivna för hand, antagligen som initialer för ett personnamn. De överensstämmer inte med någon av deras som i protokollet (nederst på sidan) angetts som ”Justerandens sign”. Något särskilt datum för ändringen är inte angivet.

Beslutet i ärendet blev att nämnden ”tillstyrker delning” av fastigheten i fråga. (Denna i ärendet använda formulering i och för sig tas upp i ett annat avsnitt i JO:s protokoll.) Någon hänvisning till författning återkommer inte i beslutet.

JO Berggren lät anteckna följande.

Det kan här antas röra sig om ett skrivfel som fått rättas enligt 26 § förvaltningslagen. Jag hänvisar till vad jag anförat beträffande det ovan först angivna fallet. Därav följer att rättelsen inte utförts på ett riktigt sätt. Här måste dock tilläggas följande. En ändring skall utföras så att den äldre lydelsen kan läsas. Den skall dateras. I stället för justerarnas signaturer har här skrivits något som

inte kan knytas till någons namn utan tillgång till uppgifter på annat håll inom nämnden och dess organisation.

Villkor, oförenliga med handläggning enligt PBL

Ärendet 2001, § 87, avsåg nybyggnad av transformatorstation. Byggnadsnämnden beslutade att bevilja bygglov och att enligt 7 kap. 18 § miljöbalken meddela dispens från byggnadsförbud inom strandskyddsområde. Nämnden angav skäl för dispensen och lämnade upplysningar om lovens giltighetstid.

Därutöver innehåller protokollet i ärendet bl.a. följande.

Villkor

Markägarens tillstånd krävs.

Grannens medgivande för byggnation nära tomtgräns.

JO Berggren lät anteckna följande.

I ett beslut, varigenom lov lämnas, skall anges lovens giltighetstid samt de villkor och upplysningar i övrigt som behövs (8 kap. 26 § PBL). Det är underförstått att bara villkor ”som har stöd i PBL” kan uppställas (prop. 1985/86:1 s. 738).

Krav på tillstånd av markägaren torde inte kunna knytas till den byggnadsrättsliga regleringen i PBL – eller, för den delen, utgöra en riktig tillämpning av miljöbalken i fråga om dispens. Om nämnden vill erinra om de förutsättningar för en åtgärd som gäller enligt annan lag, t.ex. civilrättsligt, skall det rubriceras som eller annars framgå att det bara är upplysningar.

Av uppgifterna i protokollet framgår inte på vilket sätt grannes medgivande för byggande ”nära tomtgräns” skulle ha betydelse enligt PBL. Att berörda grannar medger byggnadsåtgärder av visst slag har visserligen enligt 8 kap. 4 och 5 §§ PBL en verkan, nämligen i fråga om bygglovsplikt. Men det sker då primärt utom ramen för något ärende hos byggnadsnämnden.

Grannars – sakägares – inställning till byggnadsföretag har emellertid på det hela taget betydelse vid prövning av frågor enligt PBL. Därvid skall nämligen både allmänna och enskilda intressen beaktas, om inte annat är särskilt föreskrivet (1 kap. 5 § PBL).

Av intresse nu är närmast de regler om krav på byggnader som anges i 3 kap. 2 § PBL. Enligt dem skall byggnader placeras och utformas så att de eller deras avsedda användning bl.a. inte medför fara eller olägenheter för omgivningen. Att prövningen härvidlag skall ske genom utredning på vanligt sätt, där grannar bereds tillfälle att yttra sig och nämnden, på grundval av vad som då kommer fram, genom avgörandet av ärendet bestämmer bl.a. vilken placering som godtas, framgår av reglerna om handläggning av lov- och andra tillståndsärenden. De avser kommunikation med sakägare m.fl. i bl.a. de fallen att åtgärden i fråga strider mot detaljplan eller skall utföras utanför detaljplan (8 kap. 22 § första och andra styckena samt 34 § fjärde stycket PBL. Se även 17 kap. 4 § tredje stycket PBL och 39 § i den i övrigt upphävda byggnadsstadgan, 1959:612, om ett i lagen, beträffande avstånd mot granntomt,

speciellt reglerat fall, nämligen åtgärder inom områden med äldre planer. Byggnadsnämnden får medge undantag från huvudregeln, men, om åtgärden kan inverka på förhållandena på angränsande tomt, skall dess ägare höras i saken.)

Att lägga märke till är att lagen inte ger grannar m.fl. någon vetorätt (jfr JO:s ämbetsberättelse 1989/90 s. 338, angående förhandsbesked). Deras inställning ingår som en faktor bland flera vid den prövning som ankommer på byggnadsnämnden. Att ersätta utredning och prövning i vanlig ordning med att schematiskt, för övrigt utan att skälet för beslutet i den delen redovisas, uppställa villkor om grannes godkännande kan anses innebära att denne tillgodoses i högre grad än vad en sorgfällig avvägning mellan motstående intressen hade bort medföra.

Att en byggnadsnämnd ersätter den för utredningen av omgivningspåverkan – ett väsentligt inslag i tillståndsprövningen – föreskrivna handläggningen med att utnyttja den allmänna befogenheten att uppställa villkor måste sålunda anses oförenligt med såväl PBL som allmänna principer för hur förvaltningsmyndigheter skall pröva ärenden.

Härtill kommer att det typiskt sett måste anses förenat med svårigheter att styrka uppfyllandet av ett sådant villkor som här uppställts, till skillnad från villkor vilkas uppfyllande nämnden förhållandevis enkelt kan konstatera genom besiktning, direkt observation. Särskilt när som här någon viss form för grannens medgivande inte bestämts, riskerar man att det framtida rättsläget blir ovisst. (Jfr Regeringsrättens årsbok 1996 ref 54, om allmänna rättssäkerhetsaspekter på ett villkor som innebar möjlighet att efter ett bygglov på nytt ifrågasätta byggnadsföretagets lämplighet.)

Överförmyndarnämnder och överförmyndare

Kritik mot en överförmyndare för handläggningen av ett ärende om godmanskap m.m.

(Dnr 3512-2000)

I ett beslut den 7 december 2001 anförde *JO Pennlöv* följande.

Anmälan m.m.

God man enligt 11 kap. 4 § föräldrabalken (FB) förordnades den 30 november 1998 för B.A.

M. och M.H. (B.A:s syster och svåger) har framfört klagomål mot Överförmyndaren i Västerås i flera avseenden. De har anført bl.a. följande.

- 1) Överförmyndaren har förvägrat dem ett personligt möte och i stället hänvisat till skriftlig korrespondens.
- 2) Den skriftliga kommunikationen har överförmyndaren skött nonchalant. Svar på frågor har uteblivit och ärendet har dragit ut på tiden i mer än åtta månader.
- 3) M.H. har inte fått ta del av hela överförmyndarens akt rörande sin bror. Senaste påstötning med begäran om detta är ännu efter tre veckor obesvarad. Totalt har mer än ett halvt år förflutit sedan första begäran gjordes.
- 4) Överförmyndarens tillsynsfunktion fungerar inte. Hon accepterar utan erinran en god man som inte anser sig behöva ha kontakt med sin huvudmans närmaste släktingar.
- 5) Överförmyndaren har oriktigt gett samtycke till gode mannens försäljning av huvudmannens villa utan att dessförinnan kontakta närmast anhörig.
- 6) Överförmyndaren har brustit i tillsynen genom att inte utreda hur villaförsäljningen gått till trots anhörigas uttryckliga begäran.
- 7) Överförmyndaren har misslett och otillbörligt påverkat huvudmannen, då hon påstått att den gode mannen inte gjort något fel vid fastighetsaffären och därigenom fått huvudmannen att återta sin ansökan om byte av god man. Påståendet var ogrundat, hon hade ju inte utrett sakförhållandet.
- 8) Överförmyndaren har förbigått ett överklagande till tingsrätten utan kommentarer.

Utredning

Sedan överförmyndarens akt lånats in och granskats har anmälan remitterats till överförmyndaren för yttrande. I remissvaret har överförmyndaren Gunila Rickman anført bl.a. följande.

Anmälan gäller B.E.A. – – – som fick god man genom tingsrättens beslut 98-11-30. Beslutet innefattade uppdrag att bevaka hans rätt, förvalta hans egendom och sörja för hans person. Som god man förordnades till en början K-EL., som 99-08-01 ersattes av nuvarande god man M.E. Förordnandet skedde på förslag av B:s syster M.H. Anledningen till bytet var att samarbetssvårigheter uppkommit. Beklagligtvis har så på nytt blivit fallet. Systemen begärde 00-07-25 byte av gode mannen, en begäran som jag 2000-08-24 avslög. Mitt beslut överklagades till tingsrätten, som 2000-10-13 lämnade klagomålen utan åtgärd.

Jag tar här efter upp de anklagelser, som riktas mot mig i skrivelsen 2000-10-03 och hänför mig därvid till de åtta punkterna i denna.

1. Det har förekommit en gång att makarna H. begärt personligt sammanträffande. Det datum det gällde var 2000-02-16. Jag var förhindrad då och meddelade detta på uppgiven telefon utan att få kontakt.

2. Påståendet är svårförståeligt. Som framgår av anmälan har en omfattande korrespondens förekommit mellan oss. Jag anser mig ha besvarat de frågor som ställts på ett sakligt sätt. Av naturliga skäl har jag inte alltid haft tillfälle att skicka svar på dagen.

3. Systemen har fått det hon begärt och varit intresserad av, nämligen senaste årsräkning. Jag underlät dock att skicka med gode mannens bilaga till denna. Orsaken härtill var att inte ytterligare försämra det infekterade förhållandet mellan gode mannen och systemen, vilket ytterst skulle vara till men för huvudmannen. Bilagan har numera tillställts systemen. ---

4. Såvitt jag kan se finns ingen laglig skyldighet för gode mannen att hålla nära kontakt med huvudmannens släktingar. Det kan däremot i normalfallet inte vara till nackdel att gode mannen har sådana kontakter. Grundorsaken till att det inte fungerar så i detta fall är enligt min uppfattning att släktingarna inte finner sig i att gode mannen har huvudansvaret för B:s person utan själva vill bestämma allt på den punkten.

5-6. Gode mannen anmälde 2000-01-04 till mig att B:s fastighet Kryddgården 17 sålts. Samtidigt upplyste hon att hon haft kontakt med systemen om försäljningsplanerna och att systemens familj erbjudits köpa fastigheten. Systemen var införstådd med försäljningen men tackade nej till erbjudandet om köp. Med hänsyn till den upplysningen ansåg jag mig inte ha någon skyldighet att kommunicera själva köpevillkoren med henne. Försäljningen hade ombesörjts genom Sparbankernas Fastighetsbyrå.

7. Sedan B. lämnat in en skrivelse, daterad 2000-06-18, vari han begärde byte av god man --- blev jag uppringd av B:s kontaktman, som meddelade att B. ville träffa mig. Den 3 juli besökte jag honom. Jag pratade med honom om bl.a. fastighetsaffären och sade att jag inte ansåg att gode mannen misskött den. Vid samma tillfälle uttryckte B. mycket starkt att han inte ville byta god man. Han sade sig inte heller känna den som systemen föreslagit i M.E:s ställe.

8. Den skrivelse, som makarna H. torde åsyfta, är daterad 2000-07-25. När den anlände hade jag semester vilket de fick meddelande om. Den besvarades av mig genom avslagsbeslut med fullföljdshänvisning 2000-08-24. Tingsrätten har som framgår av ingressen överprövat beslutet och ej funnit anledning till ändring. Jag anser inte att tidsåtgången för mitt ställningstagandet är orimligt lång.

Med ovanstående anser jag mig ha besvarat makarna H:s anklagelser mot mig och överlämnar ärendet för JO:s bedömning.

M. och M.H. har framfört ytterligare klagomål mot överförmyndaren angående fastighetsförsäljningen.

Ärendet har därefter remitterats på nytt till överförmyndaren. I remissvaret har överförmyndaren Gunila Rickman uppgett bl.a. följande.

Makarna H. har på nytt riktat kritik mot min handläggning av godemansärendet. Vad M.H. har anfört i sin skrivelse betr. försäljningen har jag i och för sig redan svarat på tidigare. Jag upprepar dock vad jag tidigare sagt till dem att mitt ansvar inskränker sig till att medge eller inte medge en försäljning. Hur den genomförs och hur den verkställs är en fråga som faller under gode mannens förvaltningsansvar. Som M.H. påpekat skall de närmaste släktingarna

beredas tillfälle att yttra sig i frågan. Eftersom jag informerades om att systemen var helt införstådd med en försäljning och t.o.m. själv erbjudits köpa fastigheten men tackat nej ansåg jag mig inte behöva kommunicera själva köpevillkoren med henne. Sakligt sett fanns heller inget att erinra mot försäljningen. Fastigheten hade ju stått tom under cirka ett års tid. Efter moderns död kunde B. inte förväntas leva där ensam med sitt handikapp. Han hade f.ö. rotat sig i sin nya lägenhet och hade ingen längtan tillbaka enligt gode mannen. Försäljningen skedde med hjälp av mäklare, varför jag inte hade anledning att ifrågasätta priset. Att B:s underskrift saknades på kontraktet reagerade jag inte för, eftersom jag kände till hans medicinska status. För giltigheten av försäljningen är det f.ö. oviktigt att hans underskrift saknades. Däremot var det av vikt att gode mannen fått hans samtycke till den, vilket jag visste var fallet.

Vad M.H. anfört i sin skrivelse har jag besvarat i brev till henne. — — —

M. och M.H. har kommenterat remissvaret och därvid bl.a. gjort gällande att överförmyndaren medvetet mörklagt handläggningen av försäljningen av villan och att B.A. har förlorat mera än 200 000 kr genom det sätt på vilket fastighetsaffären genomförts.

Bedömning

Besvarande av frågor m.m.

Med anledning av vad M. och M.H. anfört om överförmyndarens underlåtenhet att besvara brev och ta emot besök vill jag anföra följande.

Enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223) skall frågor från enskilda besvaras så snart som möjligt. Bestämmelsen innebär att en myndighet som fått en förfrågan från en enskild måste lämna någon form av svar och att svaret inte får dröja längre än nödvändigt. Av 5 § förvaltningslagen följer att myndigheten skall ta emot besök och telefonsamtal från enskilda.

Överförmyndaren har tillbakavisat M. och M.H:s klagomål i denna del. Jag tror inte att det skulle vara meningsfullt att utreda saken ytterligare. Det saknas därmed grund för mig att rikta kritik mot överförmyndaren i detta avseende.

Utlämnande av handlingar

Överförmyndarens handläggning av M. och M.H:s begäran om utlämnande av handlingar visar enligt min mening på en häpnadsväckande okunskap om frågor som hänger samman med offentlighetsprincipen. Det finns därför anledning att inledningsvis redogöra för tillämpliga författningsbestämmelser.

Grundläggande bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, som också primärt reglerar frågan om utlämnande av allmänna handlingar. Enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen skall allmän handling som får lämnas ut – som alltså inte innehåller uppgift som omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran genast eller så snart det är möjligt tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. I 2 kap. 13 § anges att den som önskar ta del av handlingen också har rätt att mot fastställd avgift få kopia av handlingen. En begäran om kopia av handlingen skall handläggas skyndsamt.

Det är inte möjligt att exakt ange när en allmän handling senast skall tillhandahållas om det inte kan ske genast. Normalt bör besked i en sådan fråga lämnas redan samma dag som den väcktes, men någon eller några dagars fördröjning kan godtas om myndigheten behöver rådrum för att ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Ett visst dröjsmål är även ofrånkomligt om framställningen t.ex. avser eller fordrar genomgång av ett omfattande aktmaterial. Vad som kan krävas av en myndighet beror givetvis på omständigheterna i det enskilda fallet.

Enligt 9 kap. 14 § sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess hos överförmyndare i ärende enligt föräldrabalken för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. Utan hinder av sekretessen får uppgift lämnas till enskild enligt vad som föreskrivs i föräldrabalken.

Av 16 kap. 7 § FB framgår att en omyndig som har fyllt 16 år och den som har god man eller förvaltare har rätt att ta del av de handlingar som rör ställföreträdarskapet och som förvaras hos överförmyndaren. En sådan rätt har enligt samma stadgande också den enskildes make eller sambo och närmaste släktingar. Med närmaste släktingar avses främst bröstarvingar, föräldrar och syskon (jfr prop. 1987/88:124 s. 176 angående vissa ändringar i föräldrabalken). Den rätt som en anhörig sålunda har att ta del av handlingar hos överförmyndaren är inte begränsad i något särskilt avseende. Det tillkommer inte överförmyndaren att pröva om handlingarna lämpligen bör lämnas ut (jfr JO 1984/85 s. 84).

När en begäran om att få ta del av allmänna handlingar kommer in till överförmyndaren – skriftligen eller muntligen – skall således överförmyndaren pröva, i första hand om utlämnande skall ske med stöd av föräldrabalken och, om så inte är fallet, om utlämnande ändå kan ske utan hinder av 9 kap. 14 § sekretesslagen. Om en sådan prövning leder till ett beslut om avslag på begäran att få ta del av handlingen, har sökanden enligt 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen och 15 kap. 7 § sekretesslagen möjlighet att föra talan mot beslutet. Ett beslut om avslag bör därför sättas upp särskilt och innehålla de skäl som har bestämt utgången (jfr 20 § förvaltningslagen). Att ett beslut som går att överklaga skall försees med fullföljdshänvisning följer av 21 § förvaltningslagen. Oavsett vilket regelsystem som skall tillämpas skall en framställning om att få ta del av handlingar behandlas med tillbörlig skyndsamhet.

Av utredningen framgår att M. och M.H. sedan den 20 mars 2000 vid upprepade tillfällen begärt att få ta del av handlingarna i akten rörande M:s bror B.A. Först åtta månader senare fick makarna del av samtliga handlingar i akten. Denna tidsutdräkt är självfallet varken förenlig med tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav eller de krav på handläggningen som följer av FB:s regler. Den rätt som en anhörig enligt 16 kap. 7 § FB har att ta del av handlingar hos överförmyndaren är inte begränsad i något särskilt avseende. Överförmyndarens underlåtenhet att låta de anhöriga ta del av akten har uppenbart varit ägnad att öka deras misstro mot överförmyndaren. Överförmyndaren förtjänar mycket allvarlig kritik för sin bristfälliga handläggning av M. och M.H:s framställningar.

Jag förutsätter att överförmyndarförvaltningen omgående ser över sina rutiner i nu påtalat hänseende så att handläggningen av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar fortsättningsvis sker i överensstämmelse med gällande bestämmelser.

Försäljning av huvudmannens fastighet

Inledningsvis vill jag framhålla att jag inte uttalar mig i frågan om överförmyndarens beslut att lämna tillstånd till försäljningen av fastigheten är riktigt i sak. JO brukar nämligen inte pröva myndigheternas ställningstaganden i de sakfrågor som det ankommer på dem att avgöra. Jag vill även klargöra att gode män inte står under JO:s tillsyn. Jag är därför förhindrad att uttala mig i frågor som rör den gode mannens åtgärder.

För vissa dispositioner av gode män krävs att överförmyndaren lämnar sitt samtycke. I 14 kap. 11 § första stycket 3 föräldrabalken (FB) stadgas sålunda att god man får överlåta huvudmannens fasta egendom endast med överförmyndarens samtycke. Enligt tredje stycket får samtycke lämnas endast om åtgärden är lämplig med hänsyn till egendomens natur samt huvudmannens behov och samlade tillgångar.

Angående överförmyndarens beslutsunderlag vid handläggningen av ett tillståndsärende gällande försäljning av fastighet vill jag anföra följande (jfr bl.a. JO 1997/98 s. 474). I ansökan om samtycke till försäljning skall anges de skäl som finns för förvärvet. Uppgift bör vidare lämnas om hur huvudmannen fortsättningsvis löser sin bostadsfråga om fastigheten tidigare utgjort hans bostad. I ansökan bör också anges hur den erhållna likviden skall disponeras. Utredningen om fastighetens värde i form av ett värderingsutlåtande utfärdat av sakkunnig och opartisk person skall i allmänhet förebringas. Villkoren för försäljningen bör anges så fullständigt som möjligt, helst genom att färdigt köpekontrakt eller förslag till sådant inges till överförmyndaren. Överförmyndaren skall ha ett sådant beslutsunderlag att han kan se till att priset inte understiger fastighetens värde och att villkoren för betalningen och i övrigt för försäljningen är till huvudmannens fördel. Det är även viktigt att huvudmannens egen inställning såvitt möjligt utrönes. Underlåtenhet att delge ansökan med denne kan därför inte godtas om det inte är uppenbart att han saknat förmåga att ta ställning till frågan om försäljningen.

Beträffande frågan om ett eventuellt obligatoriskt krav på utannonsering inför försäljning av en huvudmans fastighet vill jag framhålla följande. Lagstiftningen innehåller inget krav på att fastigheter skall bjudas ut på den öppna marknaden och enligt min mening kan något generellt krav på utannonsering inte ställas upp. Frågan får i stället avgöras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Vid denna bedömning bör hänsyn tas till huvudmannens såväl ekonomiska som övriga personliga omständigheter, vilket innebär att det kan förekomma fall där det inte bör vara enbart frågan om att erhålla bästa ekonomiska utfall som blir avgörande.

I 16 kap. 9 § FB anges att innan överförmyndaren tar ställning till om samtycke skall lämnas till en förvaltningsåtgärd av större vikt, skall huvudmannen samt dennes make eller sambo och närmaste släktingar beredas tillfälle att yttra sig, om det kan ske utan avsevärd tidsförlust. Till förvaltningsåtgärd

av större vikt hör bl.a. överlåtelse av fast egendom (jfr prop. 1993/94:251 s. 283).

Av utredningen framgår att överförmyndaren inte berett M.H. tillfälle att yttra sig innan beslut om tillstånd meddelades. Utredningen ger visserligen vid handen att hon var införstådd med att den gode mannen skulle komma att sälja fastigheten. Trots det har det ålegat överförmyndaren att höra henne om hennes inställning till den aktuella försäljningen innan överförmyndaren behandlade frågan om tillstånd. Det är således inte tillräckligt att den gode mannen varit i kontakt med huvudmannens närmaste släktingar. Jag är därför kritisk till att överförmyndaren inte beredd M.H. tillfälle att yttra sig innan beslut meddelades.

Det är utrett att köpehandlingarna beträffande fastigheten underställts överförmyndarens prövning. I detta avseende finns således inget att anmärka på. Överförmyndaren har i sitt remissvar uppgett att försäljningen skedde med hjälp av mäklare, varför hon inte hade anledning att ifrågasätta priset. Utredningen visar dock att fastighetsmäklarens uppdrag endast har varit att upprätta köpehandlingar vid försäljningen av fastigheten och att mäklaren inte har förmedlat själva försäljningen av fastigheten. Av utredningen framgår vidare att överförmyndaren inte haft tillgång till något värderingsutlåtande om fastighetens marknadsvärde utfärdat av sakkunnig och opartisk person. Som framgår ovan saknades även yttranden angående försäljningen från huvudmannens närmaste släktingar. Med hänsyn till vad som sålunda framkommit vill jag starkt ifrågasätta om överförmyndaren haft nödvändigt underlag för att kunna ta hänsyn till huvudmannens intressen.

Utredningen visar enligt min uppfattning att överförmyndaren inte haft tillgång till det beslutsunderlag som bör föreligga inför ett beslut om tillstånd till försäljning. Jag är därför kritisk till överförmyndarens handläggning av den gode mannens begäran om tillstånd till försäljning av huvudmannens fastighet, särskilt mot bakgrund av den skada som huvudmannen uppges ha förorsakats genom överförmyndarens bristfälliga handläggning.

Handläggningen av begäran om byte av god man

Överförmyndaren är ensam behörig att fatta beslut om byte av god man (11 kap. 19 § FB). Om överförmyndaren efter begäran från huvudmannen själv eller dennes närmaste släktingar finner att det inte föreligger skäl till byte av god man skall ett beslut om avslag sättas upp särskilt och innehålla de skäl som har bestämt utgången (20 § förvaltningslagen). Att ett beslut som går att överklaga skall förses med fullföljdshänvisning följer av 21 § förvaltningslagen.

Frågan inom vilken tidsfrist en förvaltningsmyndighet skall överlämna en skrivelse med överklagande och övriga handlingar i ärendet till överinstansen är inte reglerat i någon författning. Det ligger emellertid i sakens natur att ett överlämnande måste ske utan dröjsmål. Den allmänna regeln i 7 § förvaltningslagen om snabb och enkel handläggning m.m. skall vara vägledande även i detta hänseende.

M.H:s begäran om byte av god man kom in till överförmyndaren den 18 juni 2000. I ett brev daterat den 5 juli 2000 förklarade överförmyndaren

varför hon inte hade för avsikt att byta god man för B.A. Överförmyndaren fattade dock inte något formligt beslut i frågan. Överförmyndarens underlåtenhet i nämnt avseende kan inte undgå kritik. M.H:s begäran om omprövning alternativt överklagande kom in till överförmyndaren den 25 juli 2000. Den 25 augusti 2000 avslog överförmyndaren M.H:s begäran om entledigande av den gode mannen. Beslutet var försett med fullföljdshänvisning. Överförmyndaren överlämnade dock inte överklagandet till tingsrätten. Först den 19 september 2000, efter ett nytt överklagande av M.H., överlämnades överklagandet till tingsrätten. Denna tid är mot bakgrund av vad jag anfört ovan för lång. Överförmyndaren kan inte undgå kritik för detta.

Övrigt

I anmälan har M. och M.H. även uttryckt sitt missnöje med att överförmyndaren intagit ståndpunkten att den gode mannen inte är olämplig för sitt uppdrag. JO brukar inte uttala sig om myndigheternas ställningstaganden i sakfrågor, i synnerhet om dessa bygger på lämplighetsöverbäganden eller förutsätter särskild sakkunskap. Någon anledning att göra undantag från denna princip föreligger inte i detta fall.

Vad som i övrigt förekommit i ärendet föranleder inte någon kommentar från min sida.

Kritik mot en överförmyndare för handläggningen av ett ärende om godmanskap m.m.

(Dnr 3555-2000)

I ett beslut den 7 december 2001 anförde *JO Pennlöv* följande.

Anmälan m.m.

A.B., för vilken G.S. varit god man enligt 11 kap. 4 § FB, avled den 18 mars 2000.

Dödsbodelägaren S.B. har framfört klagomål mot Överförmyndaren i Västerås i flera avseenden. Han har därvid ifrågasatt den gode mannens förvaltning av huvudmannens egendom och överförmyndarens kontroll av förvaltningen. Han har gjort gällande att överförmyndarens bristande tillsyn sannolikt medfört att A.B. lidit ekonomisk skada. Han har anfört bl.a. följande.

- 1) Den gode mannen tog själv initiativ till försäljning av huvudmannens bostadsrätt utan att det förelåg några ekonomiska motiv för avyttring. Försäljningen var inte lämplig med hänsyn till de samlade tillgångarna.
- 2) Försäljningen skedde utan utannonsering av bostadsrätten och utan något värderingsutlåtande. Försäljningspriset blev 30 procent under redovisat andelsvärde enligt år 1996 årsräkning.
- 3) Enligt överlåtelseavtalet finns inget samtycke till försäljningen från överförmyndaren. Det inhämtades inte heller något yttrande från närmaste släktingar. Årsräkningen för år 1997 är ändå granskad utan anmärkning av överförmyndaren.

- 4) Ingen försäljning av lös egendom eller deponering hos anhöriga har skett. Allt lösöre har magasinierats till en kostnad som motsvarar likviden för bostadsrätten (t.o.m. juli 2000). Någon förteckning har inte upprättats på magasinierat lösöre. Trots detta har årsräkningarna granskats utan anmärkning av överförmyndaren.
- 5) Överförmyndaren har vägrat att lämna ut kopior ur huvudmannens akt. I ett brev daterat den 13 augusti 2000 begärde han att få kopior av bl.a. A.B:s journal enligt 16 kap. 7 § föräldrabalken. I ett svar daterat den 28 augusti 2000 meddelade överförmyndaren att det inte finns någon journal utan bara tjänsteanteckningar, som inte lämnas ut.
- 6) Den gode mannen har bristfälligt redovisat förvaltd egendom. Av årsräkningarna framgår inte hur mycket som har använts för den enskildes uppehälle och nytta i övrigt. Årsräkningarna är granskade utan anmärkning av överförmyndaren.

Utredning

Anmälan har remitterats till Överförmyndaren i Västerås kommun för yttrande. I remissvaret har överförmyndaren Gunila Rickman anfört följande.

Ärendet gäller A.B., som fick god man genom tingsrättens beslut 1991-08-26. G.S. förordnades som god man 1991-10-18 och verkade som sådan fram till huvudmannens död 2000-03-18. Under de första åren av godmanskapet bodde A.B. i egen lägenhet i Brf. Vetterstorp nr 2 i Västerås. 1993-11-30 beviljades hon plats på Rösegården, som är ett gruppboende i egen mindre lägenhet. Hennes bostadsrättslägenhet behölls tills vidare men såldes sommaren 1997 och utrymdes av gode mannen. Under årens lopp har några anhöriga framfört klagomål mot gode mannen. Tingsrätten har vid två tillfällen – 1994 och 1997 – prövat deras begäran om entledigande men lämnat framställningarna utan bifall.

Gode mannen G.S. avled 2000-10-19.

Jag vill också påpeka att jag fungerat som överförmyndare enbart sedan 1995-01-01. För tiden dessförinnan var annan person verksam som överförmyndare.

Vad nedan sägs hänför sig till de sex punkter som S.B. tagit upp i sin skrivelse till JO 2000-10-10.

P. 1–3 Försäljningen har skett utan att jag beretts ta ställning till den. Gode mannen har sålunda inte iakttagit regeln i FB 14:11.

P. 4 Kritiken rör en fråga, som helt torde falla under gode mannens eget förvaltningsansvar.

P. 5 Beslutsprotokoll saknas av skäl, som angetts under 1–3 ovan. Överförmyndarens svar till S.B. 2000-08-28 var däremot felaktigt såvitt det avser de av oss förda tjänsteanteckningarna. Felet har rättats till genom att han numera tillställts dessa.

P. 6 I årsräkningarna upptas under rubriken Utgifter en klumpsumma för de utgifter som avser den enskildes uppehälle. Vad som ingår däri framgår av de verifikationer som gode mannen skall lämna i samband med ingivandet av årsräkningen.

S.B. har kommenterat remissvaret och därvid anfört bl.a. följande. Överförmyndarens påstående att hon inte beretts ta ställning till försäljningen överensstämmer inte med förda tjänsteanteckningar daterade den 18 juli 1997. Överlåtelsen av bostadsrätten är daterad den 27 juli 1997. Först den 27 oktober 2000 erhöll S.B. en kopia på förda tjänsteanteckningar.

Efter en förnyad remiss har överförmyndaren Gunila Rickman uppgett bl.a. följande.

Det är inte ovanligt att underhandskontakter förekommer mellan gode mannen och överförmyndaren före en försäljning av huvudmannens bostad. Så synes också ha skett i detta fall. Dagboksanteckningarna från den 16 juni och den 18 juli 1997 bekräftar detta. Av anteckningarna kan endast utläsas att en försäljning kunde bli aktuell. Om ett överlåtelseavtal lämnats in för godkännande skulle det också ha framgått av dagboksbladet. Gode mannen, som f.ö. hade lång erfarenhet av liknande uppdrag, underlät av någon anledning att anmäla den försäljning som enligt senare erhållna uppgifter skedde den 29 juli 1997. Anteckningen från den 25 augusti 1997 talar om att lägenheten utrymts, däremot inte att den har försålts.

S.B. har kommenterat remissvaret.

Bedömning

Försäljning av huvudmannens bostadsrätt

JO skall enligt de regler som gäller för JO:s verksamhet normalt inte utreda händelser eller förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden om det inte finns särskilda skäl för det. Med hänsyn till att S.B. först under 2000, i samband med granskningen av de årsredovisningar som blivit tillsända dödsboet, fick kännedom om överförmyndarens bristfälliga handläggning har jag funnit anledning att granska ärendet i sin helhet.

Inledningsvis vill jag klargöra att gode män inte står under JO:s tillsyn. Jag är därför förhindrad att uttala mig i frågor som rör den gode mannens åtgärder. Min granskning omfattar således endast överförmyndarens handläggning.

För vissa dispositioner av gode män krävs att överförmyndaren lämnar sitt samtycke. I 14 kap. 11 § första stycket 3 föräldrabalken (FB) stadgas sålunda att för den enskildes räkning en förordnad god man endast med överförmyndarens samtycke får sälja eller byta bort fast egendom eller nyttjanderätt till sådan egendom, om det inte gäller byte av bostadslägenhet. Enligt tredje stycket får samtycke lämnas endast om åtgärden är lämplig med hänsyn till egendomens natur samt huvudmannens behov och samlade tillgångar. Med nyttjanderätt till fast egendom avses bl.a. bostadsrätt.

Angående överförmyndarens beslutsunderlag vid handläggningen av ett tillståndsärende gällande försäljning av bostadsrätt vill jag anföra följande (jfr bl.a. JO 1997/98 s. 474). I ansökan om samtycke till försäljning skall anges de skäl som finns för förvärvet. Uppgift bör vidare lämnas om hur huvudmannen fortsättningsvis löser sin bostadsfråga om bostadsrätten tidigare utgjort hans bostad. I ansökan bör också anges hur den erhållna likviden skall disponeras. Utredningen om bostadsrättens värde i form av ett värderingsutlåtande utfärdat av sakkunnig och opartisk person skall i allmänhet förebringas. Villkoren för försäljningen bör anges så fullständigt som möjligt, helst genom att färdigt köpekontrakt eller förslag till sådant inges till överförmyndaren. Överförmyndaren skall ha ett sådant beslutsunderlag att han kan se till att priset inte understiger bostadsrättens värde och att villkoren för betalningen och i övrigt för försäljningen är till huvudmannens fördel. Det är även viktigt att huvud-

mannens egen inställning såvitt möjligt utrönes. Underlåtenhet att delge ansökan med denne kan därför inte godtas om det inte är uppenbart att han saknat förmåga att ta ställning till frågan om försäljningen.

Beträffande frågan om ett eventuellt obligatoriskt krav på utannonsering inför försäljning av en huvudmans bostadsrätt vill jag framhålla följande. Lagstiftningen innehåller inget krav på att bostadsrätter skall bjudas ut på den öppna marknaden, och enligt min mening kan något generellt krav på utannonsering inte ställas upp. Frågan får i stället avgöras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Vid denna bedömning bör hänsyn tas till huvudmannens såväl ekonomiska som övriga personliga omständigheter, vilket innebär att det kan förekomma fall där det inte bör vara enbart frågan om att erhålla bästa ekonomiska utfall som blir avgörande.

I 16 kap. 9 § FB anges att innan överförmyndaren tar ställning till om samtycke skall lämnas till en förvaltningsåtgärd av större vikt, skall huvudmannen samt dennes make eller sambo och närmaste släktingar beredas tillfälle att yttra sig, om det kan ske utan avsevärd tidsförlust. Till förvaltningsåtgärd av större vikt hör bl.a. överlåtelse av fast egendom o.d. (jfr prop. 1993/94:251 s. 283).

En god mans förvaltning skall granskas av överförmyndaren i första hand med ledning av ingiven förteckning samt års- och sluträkningar. Vid sin tillsyn skall överförmyndaren särskilt se till att den enskildes tillgångar i skälig omfattning används för hans eller hennes nytta och att tillgångarna i övrigt är placerade så att tillräcklig trygghet finns för deras bestånd och så att de ger skälig avkastning. Det ligger i sakens natur att det vid granskningen bör göras en allmän genomgång av att den gode mannen har följt bestämmelserna i föräldrabalken och andra författningar som reglerar förvaltningen, t.ex. att överförmyndarens samtycke har inhämtats i de fall detta har krävts. Av utredningen framgår att någon ansökan om godkännande av försäljning av bostadsrätten inte har inkommit till överförmyndaren och att överförmyndaren godkänt årsräkningen för år 1997 utan anmärkning, trots att det av årsräkningen framgår att försäljning av bostadsrätten skett under året. Mot bakgrund av reglerna i 14 kap. 11 § FB är det obegripligt att årsräkningen godkänts utan anmärkning. Överförmyndaren borde vid sin granskning självfallet ha vidtagit åtgärder med anledning av den gode mannens försummelse att begära överförmyndarens godkännande av försäljningen av bostadsrätten.

Av utredningen framgår vidare att överförmyndaren den 18 juli 1997 fick kännedom om att lägenheten var föremål för försäljning. Överförmyndaren borde då givetvis ha tagit kontakt med den gode mannen för att sätta sig in i vad som pågick. Överförmyndaren borde även ha hört huvudmannens närmaste släktingar om deras inställning till den aktuella försäljningen.

Överförmyndarens remissvar tyder på att hon är omedveten om sitt eget ansvar såvitt gäller försäljningen av bostadsrätten. De brister i handläggningen som förekommit är av mycket allvarlig beskaffenhet. Jag är därför ytterst kritisk till överförmyndarens bristfälliga tillsyn över godmanskapsärendet i den nu aktuella delen, särskilt mot bakgrund av den skada som huvudmannen kan ha förorsakats genom överförmyndarens underlåtenhet att vidta åtgärder.

Överförmyndarens tillsyn i övrigt

S.B. har i sin anmälan vidare klagat på bl.a. att huvudmannens lösöre magasineras till en kostnad som motsvarar likviden för bostadsrätten, att ingen förteckning upprättats på magasinerat lösöre och att årsräkningarna trots detta granskats utan anmärkning av överförmyndaren. Överförmyndaren har i sitt remissvar uppgett att kritiken rör en fråga som helt torde falla under gode mannens eget förvaltningsansvar.

Jag vill i denna del framhålla följande.

Överförmyndare skall utöva tillsyn och kontroll över gode män. Detta innebär bl.a. att överförmyndaren skall tillse att gode män med omsorg och nit vårdar huvudmannens rätt och bästa. Vid tillsynen skall överförmyndaren särskilt se till att huvudmannens tillgångar i skäligen omfattning har använts till hans nytta och att tillgångarna i övrigt är tryggt placerade och ger en skäligen avkastning. Överförmyndarens skyldighet att vidta åtgärder mot en god man är inte inskränkt till vad som framkommit vid granskning av förteckningar, årsräkningar och sluträkningar. Denna skyldighet kan givetvis aktualiseras genom andra upplysningar som kommit till överförmyndarens kännedom.

Om överförmyndaren vid sin granskning eller annars finner anledning att rikta anmärkning mot förvaltningen *skall* överförmyndaren vidta erforderliga åtgärder på ett sådant sätt att huvudmannens rätt inte äventyras. Gunila Rickman synes enligt min uppfattning inte ha insett omfattningen av sin tillsynsskyldighet. Anledning för mig att vidta någon ytterligare åtgärd föreligger emellertid inte.

Utlämnande av handlingar

När det gäller överförmyndarens handläggning av S.B:s begäran om utlämnande av handlingar finns det anledning att inledningsvis redogöra för tillämpliga författningsbestämmelser.

Grundläggande bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, som också primärt reglerar frågan om utlämnande av allmänna handlingar. Enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen skall allmän handling som får lämnas ut – som alltså inte innehåller uppgift som omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran genast eller så snart det är möjligt tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. I 2 kap. 13 § anges att den som önskar ta del av handlingen också har rätt att mot fastställd avgift få kopia av handlingen. En begäran om kopia av handlingen skall handläggas skyndsamt.

Det är inte möjligt att exakt ange när en allmän handling senast skall tillhandahållas om det inte kan ske genast. Normalt bör besked i en sådan fråga lämnas redan samma dag som den väcktes, men någon eller några dagars fördröjning kan godtas om myndigheten behöver rådrum för att ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Ett visst dröjsmål är även ofrånkomligt om framställningen t.ex. avser eller fordrar genomgång av ett omfattande aktmaterial. Vad som kan krävas av en myndighet beror givetvis på omständigheterna i det enskilda fallet.

Enligt 9 kap. 14 § sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess hos överförmyndare i ärende enligt föräldrabalken för uppgift om enskilds personliga

eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. Utan hinder av sekretessen får uppgift lämnas till enskild enligt vad som föreskrivs i föräldrabalken.

Av 16 kap. 7 § FB framgår att en omyndig som har fyllt 16 år och den som har god man eller förvaltare har rätt att ta del av de handlingar som rör ställföreträdarskapet och som förvaras hos överförmyndaren. En sådan rätt har enligt samma stadgande också den enskildes make eller sambo och närmaste släktingar. Med närmaste släktingar avses främst bröstavingar, föräldrar och syskon (jfr prop. 1987/88:124 s. 176 angående vissa ändringar i föräldrabalken). Den rätt som en anhörig sålunda har att ta del av handlingar hos överförmyndaren är inte begränsad i något särskilt avseende. Det tillkommer inte överförmyndaren att pröva om handlingarna lämpligen bör lämnas ut (jfr JO 1984/85 s. 84).

När en begäran om att få ta del av allmänna handlingar kommer in till överförmyndaren – skriftligen eller muntligen – skall således överförmyndaren pröva, i första hand om utlämnande skall ske med stöd av föräldrabalken och, om så inte är fallet, om utlämnande ändå kan ske utan hinder av 9 kap. 14 § sekretesslagen. Om en sådan prövning leder till ett beslut om avslag på begäran att få ta del av handlingen, har sökanden enligt 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen och 15 kap. 7 § sekretesslagen möjlighet att föra talan mot beslutet. Ett beslut om avslag bör därför sättas upp särskilt och innehålla de skäl som har bestämt utgången (jfr 20 § förvaltningslagen [1986:223]). Att ett beslut som går att överklaga skall förse med fullföljdshänvisning följer av 21 § förvaltningslagen. Oavsett vilket regelsystem som skall tillämpas skall en framställning om att få ta del av handlingar behandlas med tillbörlig skyndsamhet.

Av utredningen framgår att S.B. i en skrivelse den 13 augusti 2000 begärde att få kopior av A.B:s journal. Först den 28 augusti 2000 besvarade överförmyndaren hans framställning och uppgav: ”Det finns ingen journal utan bara tjänsteanteckningar, som ej lämnas ut.” I sitt remissvar har Gunila Rickman uppgett att överförmyndarens svar den 28 augusti 2000 till S.B. var felaktigt såvitt avser de av myndigheten förda tjänsteanteckningarna och att felet har rättats till genom att han numera tillställts dessa. Av utredningen framgår att S.B. först den 27 oktober 2000 erhöll kopior av förda tjänsteanteckningar. Denna tidsutdräkt är självfallet varken förenlig med tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav eller de krav på handläggningen som följer av FB:s regler. Med hänsyn till att den rätt som en anhörig enligt 16 kap. 7 § FB har att ta del av handlingar hos överförmyndaren inte är begränsad i något särskilt avseende förtjänar överförmyndaren allvarlig kritik för sin bristfälliga handläggning av S.B:s framställning.

Jag förutsätter att överförmyndarförvaltningen omgående ser över sina rutiner i nu påtalat hänseende så att handläggningen av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar fortsättningsvis sker i överensstämmelse med gällande bestämmelser.

Övrigt

Vad som i övrigt förekommit i ärendet föranleder inte någon kommentar från min sida.

En överförmyndarnämnds handläggning av ärenden om god man och förvaltare

(Dnr 3836-2000)

I ett beslut den 12 september 2001 anförde *JO Pennlov* bl.a. följande.

Anmälan

I en anmälan till JO har B.B., ordförande i Intresseföreningen för schizofreni, framfört klagomål i olika avseenden mot Överförmyndarnämnden i Göteborg. Hon har uppgett bl.a. följande. Överförmyndarförvaltningens handläggningstider för ansökningar om god man och förvaltare är alltför långa. Intresseföreningen har flera medlemmar som väntat upp till ett år på att få en god man förordnad. Överförmyndarförvaltningen har vidare avslagit ansökningar om godmanskap i sin egen organisation innan det gått till tingsrättens behandling. I andra fall har man motiverat avslag med att vederbörande haft gode män tidigare, där personkemin inte fungerat, och att de därför inte får någon ny god man. Praxis borde naturligtvis vara att godmanskap och förvaltare utgår från klientens önskemål när han eller hon vill ha ett byte på grund av att relationerna inte fungerat som de ska i tidigare anordnanden. B.B. har även gjort gällande att flera gode män lämnat sina uppdrag på grund av "det kaos som råder på överförmyndarförvaltningen".

Utredning

Anmälan har remitterats till Överförmyndarnämnden i Göteborg för yttrande. I remissvaret har nämnden genom förvaltningschefen Laila Bech Andersson anført bl.a. följande.

Såvitt får förstås är en av de bärande synpunkterna i B.B:s skrivelse att Överförmyndarförvaltningens handläggningstid beträffande ansökningar om god man och förvaltare är alltför lång. Enligt förvaltningens mening är det alltid beklagligt när handläggningen av ett ärende drar ut på tiden. Det får dock påpekas att förvaltningens normala handläggningstid avseende nämnda ärenden är två till tre månader men att förvaltningens strävan är att förkorta denna så mycket som möjligt. För de fall handläggningen tar längre tid än så är orsaken normalt att hänföra till omständigheter utanför förvaltningens kontroll.

B.B. har vidare anført att förvaltningen avslår ansökningar i sin egen organisation, dvs ej överlämnar dessa till rätten för vidare prövning, varvid följande får anföras. Förvaltningen är, utöver ett fåtal undantagsfall, positiv till de anmälningar om behov av god man eller förvaltare som inkommer till myndigheten. Det har dock förekommit något fall där förvaltningen avslagit en anmälan och således inte vidarebefordrat den till rätten för prövning. I detta konkreta fall framstod det dock relativt omgående klart för förvaltningen att ett misstag begåtts varefter beslutet omprövades (jfr JO:s dnr 3466-2000)

och handlingarna överlämnades till rätten. För förvaltningen förefaller det för övrigt som sannolikt att B.B:s synpunkter har sin huvudsakliga grund i detta enskilda ärende. Vidare har B.B. i skrivelsen anfört att förvaltningen motiverat avslag med att den enskilde tidigare haft god man och att personkemin inte fungerat. Härvidlag får förvaltningen hänvisa till ovan anförda i vad avser avslag på ansökan samt i övrigt mena att det förhållande att en enskild stödbehövande persons återkommande och regelbundna samarbetsvårigheter med ett flertal gode män i följd naturligtvis är en omständighet som skall ligga i bedömning av om ett godmanskap är ändamålsenligt eller ej. För det fall en huvudman och dennes gode man återkommande hamnar i konflikt och detta upprepas med ett antal nya gode män bör det således ifrågasättas huruvida godmanskap rätteligen täcker huvudmannens behov eller om andra samhälleliga stödformer bör aktualiseras. Förvaltningen får i samband härmed dock påpeka att en rådande uppfattning är att det är den enskildes önskan som är utgångspunkten i förevarande fall, dock endast i det fall denna är möjlig att tillfredsställa.

Vad avser B.B:s uppgifter om vittnesmål från gode män som lämnat uppdrag på grund av "det kaos som råder på Överförmyndarförvaltningen" får vidare följande anföras. Överförmyndarförvaltningen har, i enlighet med beslut av Göteborgs Överförmyndarnämnd, under år 2000 genomfört en omorganisation syftande till att ge förvaltningen ett mer ändamålsenligt och effektivt arbetssätt. Nuvarande organisation innebär att personalen är mer specialiserad på vissa uppgifter än tidigare. I och med att organisationen når en högre kompetensgrad skall en mer rättssäker handläggning och prövning av ärenden ske. Överförmyndarnämnden och dess förvaltning har inför omorganisationen haft som mål att Göteborgs gode män och förvaltare m m under genomförandet inte skall drabbas negativt. Oaktat vd förvaltningen anser att de flesta ställföreträdare inte påverkats i negativ mening kan det inte uteslutas att ett antal gode män och förvaltare i vissa enskilda fall upplevt omorganisationen som negativ för egen del. Förvaltningen får regelbundet motta synpunkter från såväl gode män och förvaltare som allmänhet och myndigheter varvid det bör noteras att det huvudsakliga omdömet är att förvaltningens handläggning, service och prövning upplevs som positiv.

B.B. har beretts tillfälle att yttra sig över remissvaret, men har inte hörts av.

Bedömning

Frågan om handläggningstider

Enligt 7 § förvaltningslagen (1986:223) skall ärenden, där någon enskild är part, handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

Överförmyndarnämnden har i sitt remissvar uppgett att förvaltningens normala handläggningstid avseende ansökningar om god man och förvaltare är två till tre månader, men att förvaltningens strävan är att förkorta denna så mycket som möjligt. Nämnden har vidare uppgett att för de fall handläggningen tar längre tid än så är orsaken normalt att hänföra till omständigheter utanför förvaltningens kontroll. Det som framkommit i ärendet ger inte stöd för kritik mot nämnden. Mot bakgrund av de starka skyddsintressen som gör sig gällande i dessa ärenden vill jag dock understryka vikten av att ärendena handläggs så snabbt som möjligt.

Frågan om överförmyndarnämndens rutiner för ansökningar av god man och förvaltare

Frågor om förordnande eller entledigande av god man tas enligt 11 kap. 25 § föräldrabalken (FB) upp av tingsrätten i den ort där den som avses med ansökningen har sitt hemvist. Ansökan får enligt 11 kap. 15 § FB göras av bl.a. överförmyndaren, den som ansökningen avser samt av dennes närmaste släktingar.

Ansökningar till överförmyndare om förordnande av god man är inte något helt sällsynt. Det kan på goda grunder antas att anledningen till att de riktas till överförmyndaren och inte till tingsrätten oftast är att den enskilde inte känner till att det är rätten som beslutar i denna fråga. Om överförmyndaren finner en sådan ansökan befogad överlämnas den till rätten med besked om att den biträds av överförmyndaren. I annat fall ankommer det på överförmyndaren att underrätta den enskilde om att hans ansökan inte föranleder någon åtgärd från överförmyndarens sida. Enligt min mening skall överförmyndare i samband därmed underrätta den enskilde om att han kan vända sig till rätten för att få sin sak prövad, om det inte står klart att han redan känner till detta. Överförmyndarens ställningstagande till en ansökan av detta slag, som syftar till att överförmyndaren hos tingsrätten skall ansöka om anordnande av godmanskap, utgör inte ett sådant förvaltningsbeslut som skall förses med fullföljdshänvisning.

Mot bakgrund av vad jag nu anfört förutsätter jag att överförmyndarnämnden vidtar åtgärder för en korrekt handläggning av liknande ärenden i framtiden.

Kritik mot en överförmyndarnämnd för handläggningen av och tillsynen över ett ärende om godmanskap

(Dnr 1893-2001)

I ett beslut den 13 december 2001 anförde *JO Pennlöv* följande.

Anmälan

Länsstyrelsen i Blekinge län har genom Bengt Almqvist och Anita Möller i en anmälan till JO den 15 maj 2001 mot Överförmyndarnämnden i Karlskrona kommun anfört följande.

Karlskrona tingsrätt förordnade den 3 oktober 1994 om en god man för A.B, Karlskrona, för att enligt 11 kap. 4 § föräldrabalken sörja för hans egendom och för hans person.

A.B. har i olika omgångar tillskrivit landshövding Ulf Lönnqvist och begärt bistånd och utredning. A.B. och hans dotter har härvid påtalat att den dåvarande gode mannen inte haft förmåga att hushålla med ekonomin på ett betryggande sätt, till exempel har ett lån om 50 000 kronor tagits vilket betyder räntor att betala. Dottern har gått igenom räkenskaperna och har kunnat konstatera att det saknas kvitton för omkring 50 000 kronor. A.B. har sålunda inte fått en tillfredsställande förklaring till vart pengarna tagit vägen och inte heller en ordentlig redovisning av sin ekonomi.

A.B. har även anmält till polisen att ”en fd god man möjligen förskingrat pengar för honom”.

En polis har samtalat med handläggaren på överförmyndarnämnden, Arne Söderblom, och därefter har ärendet avskrivits.

Länsstyrelsen har gjort tillsynsbesök hos överförmyndarnämnden i februari 2001. Länsstyrelsen har därvid kunnat konstatera, att gode mannen inte lämnat årsräkningar för år 1997 och första halvåret 1998. Överförmyndarnämnden har inte heller kunnat lämna den begärda redovisningen för hur A.B:s ekonomi skötts. Dessutom har den senaste gode mannen begärt att bli entledigad och fungerar inte längre som god man. Någon ny god man har emellertid inte förordnats.

Länsstyrelsen anser det vara mycket allvarligt att en huvudman påstår att en god man förskingrat hans medel och att de faktiska förhållandena inte har klarlagts, att årsräkningar inte har lämnats och att frågan om god man för A.B. inte har lösts.

Länsstyrelsen överlämnar därför ärendet till Justitieombudsmannen för utredning och eventuellt åtal.

Utredningen

Överförmyndarnämndens akt avseende godmanskap för A.B. har lånats in och granskats.

Ärendet har därefter remitterats till överförmyndarnämnden, som anfört följande.

Årsräkning för år 1997 och första halvåret 1998 kan förklaras på följande sätt. A.B. fick god man 1994-09-27, vilken begärde sitt entledigande 1995-05-08 med anledning av A.B:s dåliga ekonomi och hans ovilja till godmanskapet. Byte av god man gjordes 1995-08-08. Godmanskapet har hela tiden varit fyllt med konflikter. I slutet av 1996 började A.B:s dotter H.P. alltmer att medverka genom att betala räkningar åt A.B. innan den gode mannen fick del av dessa.

Vid genomgång av årsräkningen för 1996 var A.B. den gode mannen, dottern H.P. och undertecknad närvarande. Inget krav om ytterligare redovisning eller något om saknade medel framfördes då. H.P. förklarade vid detta tillfälle att hon önskade överta godmanskapet vilka samtliga ställde sig positiva till. Alla kvitton och handlingar som rörde förvaltningen överlämnades till H.P. Vid kontroll av samtliga akter upptäcktes att H.P. ej skrivit på något åtagande om att vara god man varvid jag kontaktade henne. Hon upplyste mig då om att A.B. skötte det mesta själv och att hon inte ville påta sig uppdraget som god man. Vid årsskiftet 97/98 började jag söka efter en ny god man där många tackade nej och ett par stycken efter besök hos A.B. tackade nej även de till uppdraget. Först i juni 1998 kunde ny god man tillsättas, vilken också har begärt sitt entledigande med anledning av att A.B. själv tar ut hela pensionen och medlen inte räcker till utgifterna. A.B. liksom hans dotter har uttalat missnöje med den gode mannen.

Att misstaget med att H.P. inte förordnades som god man kunde ske beror dels på den mänskliga faktorn från min sida, dels på att förvaltningen inte var datoriserad vid den tidpunkten. Numera är hela verksamheten datoriserad och nya bättre rutiner gör att risken för likartade misstag är eliminerad. Naturligtvis hade det varit viktigt att få en ny god man åt A.B. så fort som möjligt och att detta inte kunnat lösas beror på många olyckliga omständigheter, vilket jag beklagar.

Påståendet om en brist på 50 000 kronor ser vi allvarligt på. Vid den kontroll som skedde av medelsförvaltningen såg vi ingen grund för detta påstående. Inte heller länsstyrelsen kunde vid sin revisionskontroll upptäcka något fel och lämnade därför ingen erinran om detta. En förklaring till påståendet om en brist på 50 000 kronor kan vara ett lån på 25 000 kronor som togs 1997

för att klara A.B:s skulder. Om ej detta gjorts hade Karlskrona Affärsverk stängt av eldistributionen eftersom skulden var ca 12 000 kronor. Något lån på 50 000 kronor som dottern påstår har ej förekommit.

Länsstyrelsen har beretts tillfälle att yttra sig över remissvaret.

Handläggaren vid överförmyndarnämnden Arne Söderbom har vid ett telefonsamtal den 22 november 2001 uppgivit att A.B. trots ytterligare påminnelser inte har inkommit till nämnden med en egenhändigt undertecknad begäran om att godmanskapet skall upphöra men inte vill ha kontakt med den gode mannen samt att situationen vad gäller godmanskapet är oförändrad.

Bedömning

Av akten framgår att den dåvarande gode mannen inte ingivit någon årsräkning för 1997 och första halvåret 1998. Den förklaring överförmyndarnämnden har lämnat till varför inga åtgärder vidtagits med anledning av detta – att A.B:s dotter i praktiken men av misstag utan något förordnande hade tagit över den gode mannens uppdrag – förklarar i och för sig varför den gode mannen inte avkrävts årsräkningar. Om det – vilket förefaller ha varit fallet – i det läget var överförmyndarnämndens mening att A.B:s dotter skulle bli god man borde nämnden utan dröjsmål ha fattat beslut om ett byte av god man och därefter sett till att hon inkom med förteckning och sedermera årsräkningar. För sin underlåtenhet i detta avseende kan överförmyndarnämnden inte undgå kritik. Med hänsyn till vad överförmyndarnämnden har anfört om situationen vid genomgången av årsräkningen för 1996, och till att H.P. var A.B:s dotter och redan skötte hans ekonomi i stor utsträckning, kan jag dock hysa viss förståelse för att formaliteterna runt hennes tilltänkta förordnande glömdes bort. Oavsett om överförmyndarnämnden hade funnit det tillräckligt med att A.B:s dotter var honom behjälplig med ekonomin utan att hon förordnades till god man och att godmanskapet alltså borde upphävas, eller ansåg att hon skulle vara god man, borde överförmyndarnämnden emellertid ha vidtagit åtgärder för att den dåvarande gode mannens uppdrag skulle upphöra, antingen genom ett byte eller genom att aktualisera frågan om prövning av godmanskapets upphörande. Dessutom borde överförmyndarnämnden, så snart den insett sitt misstag, självfallet genast ha avkrävt den gode mannen de icke ingivna årsräkningarna. Att så fortfarande inte skett kan överförmyndarnämnden inte undgå allvarlig kritik för. Det saknar i detta sammanhang betydelse att årsredovisningarna i det aktuella fallet inte kan förväntas innehålla en ekonomisk redovisning av det traditionella slaget. Huruvida överförmyndarnämnden har avkrävt den gode mannen årsredovisningar kan däremot ha betydelse för eventuella framtida klagomål på den gode mannens förvaltning och överförmyndarens tillsyn över densamma.

Länsstyrelsen har i sin anmälan kritiserat överförmyndarnämnden för att vara passiv i fråga om det icke fungerande godmanskapet. I detta avseende vill jag anföra följande.

Av akten framgår att den gode man som förordnades i juni 1998 begärde sitt entledigande i oktober 1999. Vidare framgår att överförmyndarnämnden den 26 januari 2000 beslutade att tillskriva tingsrätten med en begäran om

upphävande av godmanskapet ”när egen ansökan från [A.B.] inkommer till kansliet”. Som skäl angavs att nämnden gjort bedömningen att godmanskapet inte borde bestå. Därefter har överförmyndarnämnden vid flera tillfällen försökt få A.B. att inkomma med en skriftlig egenhändigt undertecknad begäran om att godmanskapet skall upphöra, dock utan resultat. Några andra åtgärder har överförmyndarnämnden inte vidtagit såvitt framgår av utredningen.

Jag har varken anledning eller möjlighet att uttala mig i frågan om huruvida A.B. är i behov av god man eller inte. Det är en bedömning som det ankommer på domstol att göra. Däremot anser jag att den situation som uppstått – med en god man som inte kan fullgöra sitt uppdrag till någon del – har tagit alldeles för lång tid att reda upp. Överförmyndarnämnden borde enligt min mening, sedan det visat sig vara svårt att få in en skriftlig begäran från A.B. om godmanskapets upphörande, ha omprövat sitt av detta förhållande villkorade beslut av den 26 januari 2000. Om överförmyndarnämnden alltjämt ansåg att frågan om godmanskapets bestånd skulle prövas av tingsrätten borde nämnden ha utnyttjat sin möjlighet enligt 11 kap 21 § första stycket och 15 § föräldrabalken att själv ansöka hos tingsrätten om detta. I annat fall borde överförmyndarnämnden, i enlighet med den gode mannens ansökan därom, ha vidtagit åtgärder för att genomföra ett byte av god man. Jag förutsätter att överförmyndarnämnden snarast vidtar åtgärder för att lösa den uppkomna situationen.

När det gäller länsstyrelsens kritik mot att överförmyndarnämnden inte skulle ha vidtagit tillräckliga åtgärder för att utreda A.B:s påstående om att en tidigare god man har förskingrat pengar någon gång under åren 1993–1998 är min bedömning att ytterligare utredning med hänsyn till bl.a. den tid som förflutit inte skulle bringa klarhet i saken och därför vara meningslös. Vad som har framkommit vid min granskning av akten har inte givit mig tillräcklig anledning att kritisera överförmyndarnämnden i detta avseende.

Ett på JO:s initiativ upptaget ärende angående en överförmyndarnämnds handläggning av ett ärende om godmanskap

(Dnr 2195-2001)

I ett beslut den 7 juni 2002 anförde *JO Pennlöv* följande.

Initiativet

Vid min inspektion den 16 maj 2001 av Överförmyndarnämnden i Älvdalens kommun uppmärksammade jag följande.

En akt avseende C.E. innehöll dels ett läkarintyg angående behovet av god man, utfärdat den 21 mars 2000, dels ett personbevis den 27 mars 2000. I läkarintyget anförs att C.E. på grund av sjukdom behöver hjälp i olika närmare angivna avseenden. Det framgick inte av akten att det från överförmyndarnämndens sida hade vidtagits några åtgärder med anledning av läkarintyget. På förfrågan uppgav nämndens ordförande att han inte kunde dra sig till minnes vad som hade gjorts i saken.

Jag beslutade att inom ramen för ett initiativvärende granska överförmyndarnämndens handläggning.

Utredning

Ärendet remitterades till överförmyndarnämnden för utredning och yttrande. I sitt remissvar anförde nämnden bl.a. följande.

Det är riktigt att vid inspektionen inte vidtagits några åtgärder i detta ärende. Efter inspektionen har dock kontakt tagits med C.E., varefter ärendet avskrivits från vidare handläggning. Skälet härtill var att det kunde konstateras att det inte förelåg något behov av god man.

Avslutningsvis bör framhållas att överförmyndarnämnden har tagit till sig av den kritik som lämnats av JO. Därvid har rutinerna ändrats och förbättrats, vilket innebär att de brister som uppdragats inte skall behöva ske igen. Överförmyndarnämnden är dock av den uppfattningen att synpunkterna som påtalats i protokollet inte är av den omfattningen att någon berörd part drabbats av någon rättsförlust eller annan ekonomisk skada.

Bedömning

Överförmyndarnämnden har i sitt remissvar medgett att några åtgärder inte hade vidtagits i ärendet vid tidpunkten för min inspektion. Det är naturligtvis helt oacceptabelt att ett godmansärende lämnas öppet under drygt ett års tid utan att några åtgärder vidtas. Överförmyndarnämnden har brustit i sina rutiner genom att inte följa upp det aktuella ärendet och nämnden kan inte undgå allvarlig kritik för denna underlåtenhet. Jag utgår ifrån att den förbättring av arbetsrutinerna som utlovats i remissvaret har genomförts så att en upprepning av det inträffade kan undvikas i framtiden.

Kritik mot en överförmyndare för långsam handläggning av en begäran om byte om god man

(Dnr 2450-2001)

I ett beslut den 14 februari 2002 anförde *JO Pennlöv* följande.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 29 juni 2001 har E.N. framfört klagomål mot Överförmyndaren i Östersunds kommun. Han har begärt att JO skall granska överförmyndarens tillsyn över och handläggning av vissa frågor rörande hans godmanskap. Han har därvid anført att han inte är nöjd med sin gode man, att han har försökt få denne utbytt men nekats detta, att överförmyndaren är svår att nå, samt att ”ingenting händer”.

Utredningen

Överförmyndarens akt avseende godmanskap för E.N. har lånats in och granskats. Av akten framgår bl.a. följande.

Den 4 november 1999 inkom E.N:s gode man L.G.E. med en begäran om att bli entledigad från uppdraget och anförde samtidigt att han ansåg att E.N. behövde en förvaltare.

Av ett antal icke diarieförda minneslappar från telefonsamtal som återfinns i akten framgår vidare följande.

Den 11 oktober 1999 ringde E.N. till överförmyndaren och uppgav – enligt vad som har antecknats – att han inte var nöjd med sin gode man och ville byta men inte hade något förslag på till vem. På samma lapp har överförmyndaren den 13 oktober antecknat ”Helge meddelad. Ej åtgärd”.

Av en icke daterad minnesanteckning – på vilken en gul post-it-lapp daterad den 3 maj 2000 sitter fästad – framgår att överförmyndaren har undersökt om en viss manlig person kunde ställa upp som god man för E.N.

Av en minnesanteckning daterad den 29 maj 2000 framgår att E.N. hade ringt och sagt att han ville ha en ung, kvinnlig god man och att han ”om det inte händer något ... måste vända sig till riksdagen”.

Den 15 november 2000 har antecknats – uppenbarligen efter ett telefonsamtal med E.N. – följande: E.N./ God man L.G. / E.N. vill byta / Hur går det?

Av anteckningar på nyss nämnda lapp framgår att överförmyndaren den 9 januari 2001 varit i kontakt med två personer som eventuellt skulle kunna bli ny god man för E.N, varav den första tackade nej och den andra var intresserad men ville vänta till dess hon gjort årsräkningarna.

Med anledning av vad som framkommit genom akten har överförmyndaren anmodats att yttra sig över handläggningen och då särskilt i fråga om vilka åtgärder som vidtagits sedan det under senhösten 1999 kommit till överförmyndarens kännedom att såväl E.N. som hans gode man ville att en annan god man skulle utses.

Överförmyndaren i Östersunds kommun Jim Nilsson har i ett remissvar daterat den 28 september 2001 anför följande.

Efter gode mannens, L.G.E., begäran om entledigande i november 1999 har vi regelbundet haft kontakt med honom i frågan och informerat honom om läget; han har sex andra uppdrag hos överförmyndaren, varav tre som god man och tre som förvaltare, varför vi ganska ofta har kontakt med honom. Situationen är nämligen den att vi hittills inte lyckats att få någon yngre kvinna intresserad av att åta sig uppdraget som god man för E.N.

L.G.E. har vid varje tillfälle vi haft kontakt förklarat sig villig att stå kvar som god man till överförmyndaren lyckats hitta en ersättare. Dock har han nu förklarat att han inte vill vara kvar längre än till 011231. Tyvärr framgår inte vare sig kontakterna med den gode mannen eller överförmyndarens flertaliga försök att hitta en ersättare till honom av akten. Detta är naturligtvis inte bra, utan anteckningar skulle ha förts om samtliga åtgärder i akten.

Av akten framgår inte heller i full utsträckning alla de kontakter E.N. haft med överförmyndaren, personalen på överförmyndarexpeditionen och kommunjuristerna angående sitt missnöje med samtliga gode män som hittills varit förordnade i ärendet. Vår erfarenhet är att det är svårt för E.N. att accep-

tera sin gode man och att detta inte har så mycket att göra med vilken person som är god man.

Vi har under innevarande år vid flera tillfällen haft kontakt med en kvinnlig god man och förvaltare i 40-årsåldern med för närvarande sex uppdrag hos överförmyndaren. Hon kan eventuellt tänka sig att ta på sig uppdraget som god man för E.N. från december 2001.

Avslutningsvis kan sägas att ansträngningar verkligen görs av oss för att lösa den uppkomna situationen. Tyvärr har inte dessa ansträngningar dokumenterats i full utsträckning i akten.

E.N. har beretts tillfälle att yttra sig över remissvaret.

Bedömning

Ett godmanskap bygger på att huvudmannen och den gode mannen kan samarbeta och att huvudmannen har förtroende för sin gode man. En god man har enligt 11 kap. 19 § föräldrabalken rätt att på begäran bli entledigad. Till dess att en ny god man har utsetts är den gode mannen – om godmanskapet skall bestå – dock enligt samma bestämmelse skyldig att kvarstå. Enligt 21 § skall huvudmannen beredas tillfälle att yttra sig över en god mans begäran om entledigande, om det kan ske.

Rent generellt vill jag anföra följande. Jag ifrågasätter inte det faktum att det i vissa fall kan vara svårt för överförmyndaren att få tag i en god man som är villig att åta sig uppdraget och som också kan förmodas passa för det samma. Särskilt i sådana fall där huvudmannen tidigare har uttryckt missnöje med en eller flera förutvarande gode män och framställer särskilda krav på den gode mannens egenskaper kan arbetet med att hitta en ny god man bli tidsödande. Någon tidsgräns inom vilken en ny god man bör vara utsedd kan självfallet inte anges generellt. En omständighet som dock påverkar vilka ansträngningar som måste göras för att få till stånd ett byte är naturligtvis om det finns indikationer på att godmanskapet inte alls fungerar och den gode mannen inte kan utföra sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt. I sådana fall kan den situationen uppstå att överförmyndaren i stället bör utreda om godmanskapet över huvud taget skall bestå. Kanske kan huvudmannen få hjälp på ett annat men mindre ingripande sätt, kanske bör godmanskapets omfattning omprövas eller kanske bör det utredas om ett förvaltarskap i stället bör anordnas.

I det här aktuella fallet har genom utredningen framgått att överförmyndaren redan i oktober 1999 visste att E.N. ville byta god man. Vidare har framgått att överförmyndaren kort därefter erhållit den gode mannens begäran om entledigande och informerats om att denne ansåg att godmanskapet inte fungerade. Trots detta hade vid tiden för överförmyndarens yttrande till JO närmare två år senare ingen förändring i godmanskapet skett. Jag ifrågasätter i och för sig inte överförmyndarens uppgift att ansträngningar har gjorts från överförmyndarens sida för att hitta en passande god man. Mot bakgrund av den gode mannens uppgift om att godmanskapet inte fungerade och att E.N. vid ett antal tillfällen uttryckligen förklarat sig inte vara nöjd med sin gode man anser jag dock att överförmyndarens handläggningstid avseende frågan

om byte av god man har varit alltför lång. Jag utgår från att åtgärder nu har vidtagits för att lösa problemet.

I övrigt instämmer jag i vad överförmyndaren har anfört om att sådana samtal som överförmyndaren haft med olika personer vid vilka uppgifter av betydelse för godmansärendet tillförts detsamma, liksom samt i övrigt samtliga handläggningsåtgärder, borde ha nedtecknats i form av tjänsteanteckningar som diarieförts.

Initiativärende angående en överförmyndarnämnds dröjsmål med att överlämna överklaganden till tingsrätten

(Dnr 3473-2001)

I beslut den 14 januari 2002 anförde *JO Pennlov* följande.

Initiativet

I JO:s ärende nr 100-2001 framkom följande. Anmälaren, en god man, hade den 26 januari 2001 inkommit till Överförmyndarnämnden i Göteborgs kommun med ett överklagande av ett arvodesbeslut. Överklagandet överlämnades dock inte till tingsrätten förrän den 19 juni 2001. Förvaltningsjuristen vid Göteborgs överförmyndarförvaltning uppgav vid ett telefonsamtal med en handläggare vid JO-ämbetet att arbetssituationen var sådan under våren 2001, att överklaganden blev liggande hos överförmyndarnämnden i stället för att överlämnas till tingsrätten.

Med anledning av vad som framkommit beslutade jag att inleda en utredning i saken.

Utredningen

Ärendet remitterades till Överförmyndarnämnden i Göteborgs kommun. Förvaltningschefen Laila Bech Andersson anförde i remissvar följande.

Överförmyndarförvaltningen genomförde, i enlighet med beslut av Göteborgs överförmyndarnämnd, under år 2000 en omorganisation syftande till att ge förvaltningen ett mer ändamålsenligt och effektivt arbetssätt. Enligt förvaltningens mening har syftet uppnåtts i stora delar oaktat arbetet härvidlag är en ständigt pågående process. Organisationsförändringen har enligt förvaltningens mening även inneburit att personalen är mer specialiserad på vissa uppgifter än tidigare.

Överförmyndarnämnden och dess förvaltning har inför omorganisationen haft som mål att Göteborgs gode män och förvaltare m.m. under genomförandet inte skall drabbas negativt och menar att de flesta av dessa i huvudsak inte påverkats i negativ mening. I och med att stor tyngd lagts vid att genomföra en stringent och konsekvent granskning av de årsredovisningar som gode män m.m. är skyldiga att inge årsvis samt den därmed följande arvoderingen, blev en konkret följd av omorganisationen emellertid att ett större antal ställföreträdare fick förändrade arvoden under år 2000 jämfört med tidigare år. Av detta följde även att antalet överklaganden av arvoden ökade stort under 2000. Enligt det databaserade diariet, vilket för övrigt togs i bruk i maj 2000, inkom under maj till december år 2000, ca 170 överklaganden av arvode från gode män, förvaltare och förordnade förmyndare. Förvaltningen saknade härvid

beredskap att handlägga dessa ärenden på ett snabbt och samtidigt rättssäkert sätt varför en balans av överklaganden dessvärre byggdes upp under år 2000 och särskilt under slutet av samma år. Aktuella balans följde även med in under år 2001. Under våren och sommaren 2001 fick Överförmyndarförvaltningen dock tillsatt nödvändiga resurser varför balansen kunde handläggas i sin helhet. Fr.o.m. juli 2001 föreligger därför inte längre någon balans hos förvaltningen beträffande överklaganden av arvoden.

Upplysningsvis och för jämförelse får Överförmyndarförvaltningen vidare anföra att det under 2001 och fram till dags dato, enligt förvaltningens diarium inkommit ca 90 överklaganden av arvode till förvaltningen varvid förklaring härtill för närvarande får lämnas därhän. Överförmyndarförvaltningen har således inte längre den inströmning av överklaganden av arvode som inkom under 2000 och har härtill inarbetat fasta rutiner för handläggningen av överklaganden som bättre passar förvaltningens nuvarande organisation.

Bedömning

Av överförmyndarnämndens remissvar framgår att det under perioden maj t.o.m. december år 2000 inkom 170 överklaganden av arvodesbeslut och att i vart fall en del av dessa inte skickades över till tingsrätten. Hur många överklaganden som blev liggande, och hur länge, har överförmyndarnämnden inte redogjort för på annat sätt än genom användandet av ordet ”balans” i sammanhanget. Klart är att i vart fall ett överklagande inte överlämnades till tingsrätten förrän efter närmare fem månader.

Av 24 § förvaltningslagen (1986:223) följer att det ankommer på överförmyndaren att pröva om ett överklagande av myndighetens beslut har kommit in i rätt tid. Om överklagandet inte skall avvisas på grund av att det kommit in för sent, skall överförmyndaren enligt 25 § förvaltningslagen överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till tingsrätten.

Frågan hur snabbt ett överklagande skall översändas till tingsrätten är inte reglerat i lag. Det ligger emellertid i sakens natur att det skall ske utan dröjsmål. Så följer även av det allmänna kravet på snabb handläggning i 7 § förvaltningslagen. Vikten av skyndsamhet liksom att egna eventuella yttranden inte får väsentligt försena hanteringen har framhållits i ett antal JO-beslut. Som regel bör – även med beaktande av den skyldighet att ompröva beslutet som föreligger enligt 27 § förvaltningslagen – överklagandet överlämnas till tingsrätten inom en vecka. Inte heller får den omständigheten att överförmyndarnämnden – oaktat det inte föreligger någon sådan skyldighet – finner det lämpligt att bifoga ett yttrande till tingsrätten medföra att den nu nämnda tiden utsträcks med mer än högst några dagar.

Mot bakgrund av det nu anförda är det högst anmärkningsvärt att överförmyndarnämnden dröjt nära fem månader med att överlämna ett överklagande till tingsrätten och över huvud taget låtit balanser av överklaganden uppkomma. Även om överförmyndarnämnden har förklarat att åtgärder har vidtagits för att situationen inte skall uppstå på nytt vittnar vad som anförts i remissvaret sammantaget med den tid under vilken balanserna kvarstod om att myndigheten i vart fall tidigare inte förstått vikten av att överlämnandet av överklaganden sker utan dröjsmål. Jag utgår ifrån att den numera har gjort det.

Ett på JO:s initiativ upptaget ärende angående brister i handläggningen av ett ärende om godmanskap

(Dnr 4477-2001)

I ett beslut den 5 april 2002 anförde *JO Pennlöv* följande.

Initiativet

C.R. drabbades 1976 av en olyckshändelse. Med anledning av de svårigheter olyckan medförde anordnades 1983 på hans egen begäran godmanskap för honom. Överförmyndaren i Västerås har numera tillsyn över godmanskapet.

Vid min inspektion av Överförmyndaren i Västerås den 20 november 2001 noterades följande vid granskningen av akten rörande godmanskap för C.R.

Den 19 januari 2000 godkände överförmyndaren på begäran av den dåvarande gode mannen, C.R:s mor, att C.R. skulle få köpa två bostadsrätter, varav den ena skulle bebos av hans mor, som hade daglig tillsyn över honom, och den andra av honom själv. Det framgick emellertid inte av akten huruvida överförmyndaren inför sitt beslut hade inhämtat C.R:s inställning till köpet av bostadsrätterna eller varför hon inte gjort det.

Det senaste bytet av god man för C.R. skedde den 8 mars 2000. Bytet skedde på grund av att modern önskade bli entledigad. Till ny god man förordnades C.R:s bror. Av akten framgick dock inte huruvida C.R. i enlighet med 11 kap. 21 § tredje stycket föräldrabalken hade beretts tillfälle att yttra sig över bytet eller varför han inte kunnat höras.

I den avgående gode mannens sluträkning daterad den 7 mars 2000, liksom i årsräkningen för 1999, hade den gode mannens underskrift – uppenbarligen efter avgivandet – kompletterats av överförmyndaren genom tillägg av orden ”på heder och samvete”. Räkningarna hade, enligt vad som antecknats, godkänts utan anmärkning. Dock hade i rutan avsedd för anmärkning från överförmyndarens sida antecknats att överförmyndaren fyllt i ”på heder och samvete”.

Årsräkningen för år 2000 hade inte heller undertecknats på heder och samvete. Den hade – såvitt framgår av akten – återsänts i original till den gode mannen för underskrift med sådan försäkran.

Med anledning av vad som framkommit beslutade jag att i ett särskilt ärende utreda överförmyndarens handläggning av godmansärendet i de här berörda delarna.

Utredningen

Överförmyndaren i Västerås anmodades att yttra sig över en promemoria, som innehöll det som redogjorts för ovan.

I sitt svar anförde överförmyndaren Gunila Rickman följande.

Mitt yttrande har begärts av er med hänvisning till en vid remisshandlingen fogad PM daterad 2002-01-10. Jag har bett nuvarande gode mannen att yttra sig över de frågor som ställs, vilket han gjort i skrivelse 01-28, som bifogas (*utelämnad här*). Som framgår av dennes skrivelse har huvudmannen själv signerat köpehandlingar beträffande bostadsrätterna. Byte av god man har

skett inom familjen något som huvudmannen hade kännedom om. Ytterligare kommunikation ansåg jag inte vara av nöden. Vad gäller bristen på försäkran i avgående gode mannens sluträkning resp. nye gode mannens årsräkning för år 2000 har den senare också lämnat en förklaring härtill. Bristen i sluträkningen upptäcktes av mig vid inlämnandet, varför jag bad gode mannen att besöka mig för att komplettera räkningen. Så skedde också genom den tillskrift som framgår av sluträkningen. Årsräkningen för år 2000 har på samma sätt kompletterats i efterhand.

Med anledning av – som JO fann det – vissa otydligheter i remissvaret anmodades överförmyndaren genom förnyad remiss att besvara följande frågor.

1. Kände överförmyndaren *vid sitt beslut den 19 januari 2000* att ge C.R. tillstånd att köpa två bostadsrätter till huruvida C.R. hade samtyckt till detta?
2. Skall överförmyndarens svar på frågan varför C.R. inte hörts i frågan om byte av god man uppfattas som att överförmyndaren *visste* att C.R. var medveten om det förestående bytet och inte hade något att erinra mot det, eller som att C.R. inte behövde höras eftersom den tillträdande gode mannen var en honom närstående?
3. *Vem* har kompletterat sluträkningen daterad den 7 mars 2000 och årsräkningen för 1999, överförmyndaren eller den gode mannen?

Överförmyndaren besvarade frågorna på följande sätt.

1. Mitt beslut 2000-01-19 föregicks av ett sammanträffande med dåvarande gode mannen (modern), som uppgav att det var sonens bestämda vilja att få bo så nära vattnet som möjligt. Så hade han bott i Kalmar tidigare. De enda lägenheterna i Västerås som motsvarade det kravet var de aktuella.
2. Med hänsyn till de upplysningar som modern lämnat, visste jag att C.R. var medveten om det förestående bytet och inte hade någon erinran.
3. Texten "på heder och samvete" tillfogades av en handläggare på mitt kansli efter samtal med gode mannen.

Bedömning

Inledningsvis vill jag anföra följande.

Enligt föräldrabalkens regler skall en god man omsorgsfullt fullgöra sina skyldigheter och alltid handla på det sätt som bäst gagnar den enskilde, bl.a. genom att se till att den enskildes medel används för dennes nytta. Anledningen till att jag har tagit upp detta ärende är dock inte att jag på något sätt ifrågasätter lämpligheten i någon av de aktuella gode männens agerande gentemot sin huvudman. JO har nämligen inte tillsyn över gode män. Min tillsyn begränsar sig till att kontrollera huruvida överförmyndaren har utövat sin i lag ålagda tillsyn över de gode männen. I den ingår bl.a. att granska årsräkningar och att se till att ha ett tillräckligt gott underlag inför beslut om samtycke till vissa förvaltningsåtgärder. Mot bakgrund av det nu anförda förefaller det ytterst märkligt och dessutom onödigt att överförmyndaren vid den första anmodan att yttra sig i sin tur anmodade den gode mannen att besvara frågeställningarna i remissen och tillställde mig dennes svar. Det framstår dessutom som olyckligt eftersom den gode mannen uppenbarligen upp-

fattade förfarandet som att det i remissen riktades kritik mot hans och den tidigare gode mannens sätt att sköta godmanskapet.

Frågan om C.R. borde ha beretts tillfälle att yttra sig över bytet av god man

Ett ärende om byte av en god man är egentligen två ärenden som företas till gemensam handläggning, dels ett entledigande av den avgående gode mannen, dels ett förordnande av en ny god man. Vid byte av god man måste därför iaktas såväl de regler som gäller vid entledigande som vid förordnande av god man. Vid förordnande av god man gäller enligt 11 kap. 16 § första stycket föräldrabalken att den enskilde skall ges tillfälle att yttra sig, om det kan ske. Något utrymme för att underlåta att bereda huvudmannen tillfälle att yttra sig i de fall det kan ske förefaller inte finnas.

Såvitt framgår av överförmyndarens akt finns det ingenting som ger vid handen – tvärtom – att C.R. inte skulle kunna beredas tillfälle att yttra sig. Av utredningen har framgått att överförmyndaren trots det inte beredde C.R. tillfälle att yttra sig, utan utgick ifrån att han inte hade något emot det föreslagna bytet av god man på grund av de uppgifter som hon inhämtat av den avgående gode mannen, modern. Ett sådant förfarande står enligt min mening inte i överensstämmelse med lagstiftningen.

Frågan om överförmyndaren borde ha berett C.R. tillfälle att yttra sig över om samtycke skulle lämnas till förvärv av två bostadsrätter

I 16 kap. 9 § föräldrabalken anges att innan överförmyndaren tar ställning till om samtycke skall lämnas till en förvaltningsåtgärd av större vikt, skall huvudmannen samt dennes make eller sambo och närmaste släktingar beredas tillfälle att yttra sig, om det kan ske utan avsevärd tidsförlust. Till förvaltningsåtgärd av större vikt hör bl.a. överlåtelse av fast egendom o.d. (jfr prop. 1993/94:251 s. 283).

Genom utredningen har framgått att överförmyndaren inför beslutet att lämna samtycke till C.R:s köp av de två bostadsrätterna hade sammanträffat med den dåvarande gode mannen, modern, som hade uppgivit att det var sonens bestämda vilja att förvärva de aktuella bostadsrätterna. Överförmyndaren har uppenbarligen även i detta sammanhang förlitat sig på en andrahandsuppgift om huvudmannens inställning från den gode mannen och därför underlåtit att bereda denne tillfälle att yttra sig. Inte heller förefaller överförmyndaren ha övervägt att bereda C.R:s syskon tillfälle att yttra sig över förvärvet. Att underlåtenheten att kommunicera frågan skulle ha berott på tidsbrist har inte påståtts från överförmyndarens sida. Snarast framstår det som om överförmyndaren inte känner till föräldrabalkens regler i det här aktuella avseendet.

Det som överförmyndaren vidare har hänvisat till i remissvaret – att C.R. själv skrivit på upplåtelsehandlingarna avseende bostadsrätterna – visar i och för sig att han samtyckte till förvärvet. Det förhållandet saknar dock helt relevans för bedömningen av om överförmyndaren inför sitt beslut att lämna

samtycke till bostadsrättsförvärvet har iakttagit föräldrabalkens regler om kommunikationsskyldighet i vissa frågor.

Som framgått ovan har överförmyndaren underlåtit att bereda huvudmannen tillfälle att yttra sig i vad som måste anses vara ytterst viktiga frågor för den enskilde, nämligen valet av god man och boende samt en större kapitalinvestering. Skälet till underlåtenheten har uppenbarligen varit att överförmyndaren ansett att den gode mannens, i detta fall en närstående, uppgifter om huvudmannens inställning kunde tas för goda. Det är sannolikt ofta en riktig bedömning. Överförmyndaren får likväl inte göra sådana antaganden om den enskildes inställning i de fall då lagen uttryckligen föreskriver att denne skall beredas tillfälle att yttra sig. Den enda situation i vilken en överförmyndare kan underlåta att formligen bereda en huvudman tillfälle att yttra sig i de fall då lagen föreskriver att så skall ske torde vara om huvudmannen muntligen eller skriftligen personligen redan framfört sin åsikt i saken i samband med att frågan väcktes.

Jag vill i detta sammanhang understryka följande. Regler om skyldighet att bereda huvudmannen tillfälle att yttra sig syftar till att skydda den enskilde. Att iakta dem utgör därför en huvudbeståndsdel i överförmyndarens tillsynsskyldighet och i realiteten en av ganska få faktiska möjligheter för överförmyndaren att utöva tillsyn över att en god man handlar för sin huvudmans bästa. Jag ser därför allvarligt på överförmyndarens okunskap och nonchalans i nämnda avseende.

Frågan om möjligheten att efter avgivandet av en årsräkning komplettera densamma med orden "på heder och samvete" m.m.

Enligt 14 kap. 1, 15 och 18 §§ föräldrabalken skall gode mäns förteckningar, årsräkningar och sluträkningar *avgas* på heder och samvete. Det betyder att de skall skrivas under av den som avger den på heder och samvete. Att så skett har betydelse för ett eventuellt framtida utkrävande av straffansvar av en god man.

Mot bakgrund av att ovan nämnda redovisningar skall skrivas under på heder och samvete torde möjligheten att i efterhand komplettera med ett sådant intygande vara förenat med vissa komplikationer. Enligt min mening torde det, om en redovisning har avgivits utan sådan försäkran, vara möjligt att komplettera den i det avseendet endast under förutsättning att handlingen därefter undertecknas på nytt. Det får då betraktas som att redovisningen avgivits på nytt, denna gång på heder och samvete. Ett sådant förfarande har tillämpats i förevarande ärende såvitt avser årsräkningen för år 2000, mer om detta nedan. Att däremot *någon annan* än den som avgivit en redovisning skulle kunna komplettera densamma å dennes vägnar genom att efter undertecknandet påteckna orden "på heder och samvete" är mig helt främmande.

Överförmyndarens åtgärder med redovisningarna ligger med det ovan anlagda synsättet utanför hennes behörighet. De kompletteringar hon har gjort är enligt min mening helt enkelt inte den typen av justeringar en överförmyndare kan göra. Som jag ser det har åtgärderna inte heller haft den avsedda effekten, dvs. nämnda räkningar har inte genom överförmyndarens skriftliga

kompletteringar blivit att betrakta som avgivna på heder och samvete. Av det skälet borde överförmyndaren självfallet inte heller ha godkänt räkningarna, vare sig före eller efter sina egna åtgärder.

Av utredningen har framgått att årsräkningen för år 2000 återsändes i original för att kompletteras av den gode mannen eller, i enlighet med vad som nyss anförts, avges på nytt. En myndighet bör emellertid inte avhända sig ingivna originalhandlingar. Ett alternativ hade kunnat vara att skicka en kopia av den ingivna räkningen till den gode mannen för nytt undertecknande.

Ett på JO:s initiativ upptaget ärende angående en överförmyndares handläggning av ett ärende om godmanskap

(Dnr 4478-2001)

I ett beslut den 5 april 2002 anförde *JO Pennlöv* följande.

Initiativet

Vid min inspektion av Överförmyndaren i Västerås den 20 november 2001 uppmärksammades i ett ärende (godmanskap avseende J.A.) bl.a. att ingående balans avseende tillgångar och skulder i en årsräkning inte överensstämde med det närmast föregående årets utgående balans. Jag beslutade att inom ramen för ett initiativärende granska överförmyndarens handläggning av ärendet.

Utredning

Överförmyndarens akt i ärendet lånades in och granskades. Av akten framgick att överförmyndaren efter inspektionen syntes ha gjort vissa justeringar i årsräkningar.

Överförmyndaren anmodades därefter att redogöra för vilka ändringar/justeringar som hade gjorts efter JO:s inspektion och anledningen till det. Yttrandet skulle även avse på vilket sätt ändringarna gjorts – bl.a. användningen av Tipp-Ex.

Överförmyndaren Gunila Rickman anförde i sitt remissvar följande.

Det är riktigt att justeringar gjorts av årsräkningarna för 1999 och 2000 efter JO:s inspektion. Justeringarna framgår med röd skrift på de båda räkningarna. En handläggare på mitt kansli gick igenom alla verifikationer aktuella år. Ingående balans i de båda räkningarna överensstämmer med granskningen. Handläggaren började skriva en förklaring till de genomförda justeringarna i själva årsräkningen men upptäckte att förklaringen inte skulle rymmas där. Hon valde därför att i stället skriva förklaringen på den bilaga som fogats till årsräkningen. Samtidigt borttogs texten i årsräkningen.

Bedömning

Utredningen visar att överförmyndaren den 28 februari 2000 godkänt årsräkningen för 1999 utan anmärkning och att hon den 11 november 2001 godkänt årsräkningen för 2000 utan anmärkning.

I remissvaret har överförmyndaren uppgett att justeringar gjorts i årsräkningarna för 1999 och 2000 efter min inspektion så att ingående balans avseende tillgångar numera överensstämmer med det närmast föregående årets utgående balans. Av utredningen framgår att justeringarna har gjorts med röd skrift på de båda räkningarna och i en bilaga till årsräkningen för 1999. Överförmyndarens ändringar i årsräkningarna har inte daterats. Inte heller framgår det av dagboksbladet att överförmyndaren justerat årsräkningarna. Av utredningen framgår vidare att bl.a. överförmyndarens kryssmarkering att godkända årsräkningarna utan anmärkning strukits över med en korrigeringsvätska (Tipp-Ex). Årsräkningarna är numera granskade med anmärkning.

Enligt 14 kap. 15 § föräldrabalken skall i årsräkningen anges den enskildes tillgångar och skulder vid början av den tid som räkningen avser. Vidare skall en sammanställning göras av inkomster och utgifter under nämnda tid. I bestämmelsen stadgas också att det av årsräkningen särskilt skall framgå hur mycket som har använts för den enskildes uppehälle eller nytta i övrigt. I överförmyndarens uppgift att granska årsräkningen ingår att noga kontrollera att ställföreträdaren har iakttagit dessa bestämmelser och övriga regler i bl.a. föräldrabalken som gäller för förvaltningen. Därutöver åligger det överförmyndaren att faktiskt rätta felaktigheter och, när så krävs, utreda de felaktigheter och brister han noterar som inte omedelbart kan rättas till utan medverkan av den gode mannen eller förvaltaren. Överförmyndaren måste således inte bara gå igenom årsräkningarna och kontrollera uppgifter mot verifikat och andra handlingar, utan också redovisa vad han funnit vid sin genomgång. Enligt 16 kap. 5 § första stycket föräldrabalken gäller att om överförmyndaren vid sin granskning eller annars finner anledning att rikta anmärkning mot förvaltningen, skall ställföreträdaren ges tillfälle att yttra sig inom den tid som överförmyndaren bestämmer.

Överförmyndaren har av allt att döma tagit fasta på vad jag anført efter inspektionen om den bristande överensstämelsen vad gällde ingående och utgående balans samt företagit en förnyad granskning av de aktuella årsräkningarna. Det finns inte något hinder mot att överförmyndaren av en eller annan anledning omprövar sitt tidigare ställningstagande till redovisningen i en avgiven årsräkning. Av 27 § förvaltningslagen följer att det i vissa fall av uppenbart felaktiga ställningstaganden föreligger en skyldighet för överförmyndaren att företa en omprövning. Eftersom överförmyndaren vid den företagna omprövningen fann anledning att rikta anmärkning mot den gode mannens förvaltning, skulle denne, som framhållits ovan, ha getts tillfälle att yttra sig i saken. Så skedde dock inte.

Överförmyndarens omprövning och resultatet av densamma skulle ha daterats och signerats. Det skulle dessutom självfallet tydligt ha framgått att en omprövning företagits. I detta ligger att ett tidigare ställningstagande inte får döljas på något sätt. Överförmyndaren förtjänar mycket allvarlig kritik för bristerna i dessa avseenden. Jag finner emellertid inte anledning att gå vidare i saken.

Kritik mot en överförmyndare för handläggningen av ett ärende om godmanskap m.m.

(Dnr 4646-2001)

I ett beslut den 3 maj 2002 anförde *JO Pennlöv* följande.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 21 december 2001, har A.D. framfört klagomål mot Överförmyndaren i Västerås och mot en god man. Han har anfört i huvudsak följande.

För ett par år sedan anordnades godmanskap för hans mor, E.H, som bor i ett äldreboende. För ett år sedan byttes den gode mannen ut, utan att E.H. tillfrågades. Den nye gode mannen meddelade att E.H:s lägenhet skulle säljas, trots att E.H. ville ha den kvar för att hennes släktingar skulle kunna bo i den när de hälsar på henne. E.H. ansökte om byte av god man, eftersom hon ansåg att den gode mannen inte brydde sig om hennes vilja. Överförmyndaren av-slog dock hennes begäran. Därefter ansökte E.H. hos tingsrätten om att godmanskapet skulle upphöra. Överförmyndaren, å sin sida, begärde att förvaltarskap i stället skulle anordnas för E.H. Som skäl åberopade överförmyndaren att det förelåg en intressekonflikt mellan E.H. och A.D. Frågorna om förvaltarskap och byte av god man är för närvarande föremål för prövning i hovrätten.

Den gode mannen har inte skött sitt uppdrag. Bl.a. har aktier avyttrats mot E.H:s vilja och till lägsta möjliga kurs. Brister i självdeklarationer har lett till felaktiga taxeringar och kvarskatt. I november 2001 såldes lägenheten mot E.H:s vilja. Den gode mannen har, i strid med vad E.H. vill, återkallat den fullmakt som E.H. givit jur. kand. G.H. att föra talan om upphävande av godmanskapet. Den gode mannen har därefter stämt G.H. i syfte att få fullmakten kraftlösförklarad.

När G.H. begärde att få ta del av vissa handlingar rörande E.H, vägrade överförmyndaren genom beslut att lämna ut dem. A.D. begärde då den 9 november 2001 att få ut de aktuella handlingarna. Först den 27 november expedierades handlingarna, dock inte alla. Bl.a. saknades årsräkningen för år 2000.

I en komplettering till anmälan, daterad den 11 januari 2002, har A.D. anfört bl.a. följande.

Han har nu fått årsräkningen för år 2000. Den är emellertid inte undertecknad av den gode mannen. Den är dessutom inlämnad den 19 november, dvs. drygt åtta månader för sent. Årsredovisningen upptar inte den bostadsrätt som sålts under året och inte heller vissa värdepapper. Årsräkningen har godkänts den 10 december 2001. Vid den tidpunkten hade överförmyndaren kännedom om såväl bostadsrätten som aktieinnehavet.

Utredningen

Överförmyndarens akt avseende godmanskap för E.H. har lånats in och granskats. Överförmyndaren har därefter i remiss anmodats att yttra sig över följande omständigheter:

– vad A.D. i sin anmälan har anfört om handläggningstiden för expedieringen av de handlingar han begärt att få ut,

– vad A.D. har anfört om att årsräkningen för år 2000 ingivits för sent och inte upptar vissa tillgångar (aktier och en bostadsrätt). Överförmyndaren bör också kommentera det faktum att inte heller årsräkningen för 1999 upptar några sådana tillgångar. Överförmyndaren skall i detta sammanhang ange om någon påminnelse att avge årsräkning för 2000 gjorts, eller om anstånd medgivits med avgivandet, samt

– vad A.D. har anfört om att den kopia han har erhållit av årsräkningen för år 2000 inte är undertecknad av den dåvarande gode mannen. Det skall i sammanhanget påpekas att originalet i akten är undertecknat.

Överförmyndaren skall därutöver yttra sig *dels* över varför årsräkningen för 1999 godkänkts utan kommentar trots att – som det ser ut – merparten av uppgifterna har fyllts i eller ändrats av överförmyndaren, *dels* över ett brev skrivet av en handläggare den 21 september 2000, i vilket anges att överförmyndaren "...översänder en kladd på sluträkningen som Du måste renskriva och underteckna".

Överförmyndaren har i remissvar anfört följande.

Jag vill till en början understryka att ärendet varit exceptionellt komplicerat att handlägga. Som torde framgå av innehållet i akten har gode mannen måst arbeta i en konfliktfylld atmosfär eftersom huvudmannens son satt sig emot att hans mor överhuvudtaget skulle ha god man. Självklart har deras verksamhet blivit lidande av detta. Samtidigt förhåller det sig ju så att ett godmanskap och senare förvalterskap var en nödvändighet. De brister som finns i ärendet bör ses i ljuset av vad som nu sagts. Jag hänför mig härefter till de frågor, som ställts i remissen.

A.D:s begäran att få ta del av handlingar i akten inkom 01-11-13. Två veckor senare – den 27 november – sändes handlingarna till honom. Årsräkningen för år 2000 var då nyligen inkommen. Den sändes till honom först efter granskningen den 17 december. Med tanke på omfånget av de handlingar som måste kopieras, upplever jag inte att handläggningstiden på två veckor var oförsvarbart lång.

Som nyss sagts ingavs årsräkningen för år 2000 först den 19 november. Föreningen torde få tillskrivas den turbulens som rådde i gode människens verksamhet (byte skedde ju under hösten) p.g.a. sonens bristande vilja till samarbete. Vid de många kontakter jag hade med dem påminde jag självklart om skyldigheten att avge årsredovisning.

Först under hösten 1999 fick gode mannen kunskap om att huvudmannen innehade en bostadsrätt. Föreningen kontaktade då gode mannen eftersom fem månadsavgifter var obetalda. Någon notering om innehavet gjordes inte i årsredovisningen för detta år, vilket var felaktigt. Förhållandet borde också ha föranlett en anmärkning från min sida. Vad gäller aktieinnehavet lyckades den förste gode mannen inte få grepp på detta under sin verksamhetstid. Först i och med att ny god man tillträtt under hösten 2000 uppnåddes klarhet på den punkten. I gode människens förteckning, daterad den 23 november 2000, finns aktierna upptagna. I årsräkningen finns de dock inte med, vilket jag anmärkte på. Också bostadsrätten saknades i uppställningen, vilket dock inte föranledde någon anmärkning, vilket borde ha skett.

När årsräkningen för år 2000 ingavs var den inte undertecknad av gode mannen. Detta rättades i efterhand. Kopian som tillställdes A.D. gjordes före kompletteringen.

Valet av den förste gode mannen visade sig vara mindre lyckat. Jag kan bara konstatera att hon inte hade förmåga att hantera den konfliktfyllda situation, som uppstod när huvudmannens son ställde sig helt avvisande till henne som god man. Hennes krafter tog mer eller mindre slut, vilket innebar att mitt kansli fick hjälpa till både med att åstadkomma årsräkning och sluträkning.

A.D. har yttrat sig över remissvaret.

Bedömning

Inledningsvis vill jag anföra följande.

Jag uttalar mig inte i frågan om huruvida E.H. skall ha god man eller förvaltare eller vem som i så fall skall vara hennes ställföreträdare. Det beror på att det är bedömningsfrågor, som därtill kan överklagas. Dessa frågor har i förevarande fall också prövats av domstol. JO:s granskning av myndigheter och domstolar är inte avsedd att ersätta den prövning som kan ske i ordinarie ordning. Den begränsar sig i princip till att kontrollera om de som står under JO:s tillsyn har följt lagar och andra författningar i sin verksamhet, såvitt gäller förfarandet. Jag granskar inte heller, annat än indirekt, de aktuella gode männens agerande. Det beror på att jag inte har tillsyn över gode män och därmed inte heller befogenhet att kritisera dem. Min tillsyn i det här aktuella avseendet inskränker sig således till att granska huruvida de gode männens eventuellt felaktiga agerande borde ha upptäckts av överförmyndaren och huruvida överförmyndaren därvid brustit i sina enligt lag ålagda skyldigheter att vidta vissa åtgärder och utöva tillsyn i vidare bemärkelse.

Dröjsmål med utlämnande av handlingar

Av utredningen har framgått att A.D:s begäran att få ta del av handlingarna i akten rörande E.H. kom in till överförmyndaren den 13 november 2001 och att dessa – undantaget årsräkningen för år 2000 – sändes till honom två veckor senare. Nämnade räkning sändes till honom först den 17 december.

Av 16 kap. 7 § föräldrabalken framgår att den som har god man, liksom dennes närmaste släktingar, har rätt att ta del av de handlingar som rör ställföreträdarskapet som förvaras hos överförmyndaren. En sådan framställning skall behandlas med tillbörlig skyndsamhet.

Även om det material som A.D. begärde att få ut var tämligen omfattande är en handläggningstid på två veckor enligt min mening för lång. Därtill kommer att överförmyndaren borde ha lämnat ut även årsräkningen för år 2000 samtidigt med de övriga handlingarna. Handläggningstiden för utlämnandet av den räkningen kom genom överförmyndarens agerande att överstiga en månad, vilket är än mindre acceptabelt.

Hanteringen av årsräkningen för år 2000

Enligt 14 kap. 15 § föräldrabalken skall förordnade gode män före den 1 mars varje år avge årsräkning för föregående år. Enligt 20 § kan överförmyndaren, om den gode mannen anmäler hinder mot att komma in med räkning i tid, medge anstånd med avgivandet. Överförmyndaren skall i så fall bestämma ny

tid för avlämnandet. Det beror självfallet på omständigheterna i det enskilda fallet huruvida anstånd bör ges och hur långt anstånd som i så fall kan accepteras.

I förevarande fall har årsräkningen för år 2000 kommit in över åtta månader senare än den i lagen angivna tidpunkten. Såvitt framgår av utredningen har överförmyndaren inte formellt medgivit anstånd och inte heller bestämt någon ny tid för avgivandet av räkningen. Några andra åtgärder än muntliga påminnelser för att få in räkningen har inte heller vidtagits av överförmyndaren. Det framstår vidare som tveksamt att ifrågasättandet av ställföreträdarskapet och därmed sammanhängande förhållanden skulle vara skäl att utan ytterligare åtgärder acceptera att årsräkningen inte gavs in på så lång tid. Enligt min mening borde överförmyndaren ha vidtagit kraftigare åtgärder för att få in årsräkningen. I vart fall när det stod klart att muntliga påminnelser inte hade någon effekt, borde överförmyndaren ha tagit ställning till om anstånd skulle medges och i få fall bestämt ny tid för avlämnandet. För sin underlåtenhet i detta avseende kan överförmyndaren inte undgå viss kritik.

Årsräkningen för år 2000 var inte undertecknad av den gode mannen när den kom in den 19 november 2001. Överförmyndaren har uppgivit att årsräkningen kompletterades med den gode mannens underskrift efter ingivandet. När så skedde framgår inte närmare av utredningen. Överförmyndaren har dock anfört att kompletteringen gjordes efter det att den kopia som skickades till A.D. framställdes. Att så var fallet framgår också av att den kopia som denne har givit in till JO saknar den gode mannens underskrift. Den innehåller dock anteckningar av överförmyndaren, av vilka det framgår att räkningen har granskats och godkänts. Uppenbarligen har överförmyndaren granskat och godkänt räkningen – i det avseendet helt utan anmärkning – trots att den inte var undertecknad av den gode mannen. Förfarandet är ytterst anmärkningsvärt och självklart helt oacceptabelt.

Handläggningen av årsräkningar i övrigt

I likhet med vad som anförts i remissvaret anser jag att överförmyndaren brustit i sin tillsyn genom att inte notera att vissa av huvudmannens tillgångar saknades i de aktuella årsredovisningarna och se till att det rättades till. Jag vill i detta sammanhang understryka vikten av att överförmyndaren i möjligaste mån noga kontrollerar att tillgångar tagits upp i förteckningar och redovisningar, eftersom underlåtenhet i det avseendet kan öppna möjligheter för oegentligheter från en ställföreträdarens sida.

Av handlingarna i akten framgår att årsräkningen för 1999 godkänts utan kommentar trots att merparten av uppgifterna har fyllts i eller ändrats av överförmyndaren. Vidare framgår av handläggarens brev den 21 september 2000, liksom av remissvaret, att samma gode mans sluträkning framställdes av handläggaren och därefter endast undertecknats av den gode mannen. Överförmyndaren har i denna del anfört att överförmyndarens insats i detta avseende var nödvändig eftersom den gode mannens krafter mer eller mindre tagit slut.

I princip är det, med hänsyn till att årsredovisningar och sluträkningar avges under straffansvar, naturligtvis olämpligt att överförmyndaren framställer

sådana handlingar i en god mans ställe. Med hänsyn till de speciella omständigheter som uppenbarligen har förelegat i förevarande fall finner jag dock inte tillräckliga skäl att kritisera överförmyndaren för hennes agerande i detta avseende.

Kritik mot en överförmyndare för handläggningen av ett godmansärende m.m.

(Dnr 247-2002)

I ett beslut den 10 juni 2002 anförde *JO Pennlöv* följande.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 18 januari 2002 och kompletterades den 11 februari, har M.W. framfört kritik mot Överförmyndaren i Västerås angående handläggningen av ett ärende rörande godmanskap för hennes numera avlidna moster, B.H. Hon har också kritiserat en god man. Hon har anfört bl.a. följande.

För B.H., som befunnits lida av senil demens, anordnades godmanskap 1995. Under godmanskapets första år vidtogs en rad rättsliga åtgärder, bl.a. adopterade B.H. sin egen tidigare bortadopterade biologiska son, skrev ett nytt testamente samt skänkte bort värdepapper värda 400 000 kr och en mängd antikviteter till sonen. Samtidigt uttryckte B.H. vid samtal med sina syskon under denna tid oro för sin ekonomi. Uppenbarligen vidtogs åtgärderna på initiativ av den gode mannen. M.W. anmälde dessa förhållanden till bl.a. Länsstyrelsen i Västmanlands län, som dock den 2 oktober 2000 beslutade att inte vidta några åtgärder. Vid två tillfällen begärde B.H. skriftligen att få ut sin akt från överförmyndaren. Hon fick dock inte något svar. B.H. avled i augusti 2001. Dödsboet avträdde till förvaltning av boutredningsman. Boutredningsmannen begärde i början av november hos överförmyndaren att få ta del av den gode mannens årsredovisningar. Dessa fick han först i januari 2002.

Den gode mannen kom helt oförberedd till bouppteckningen den 18 december 2001. Hon hade vid tiden för anmälan till JO, trots att hon ombetts därom den 18 december 2001, ännu inte överlämnat kontanter och kopior på årsredovisningar till boutredningsmannen. Inte heller hade hon lämnat ifrån sig handlingar avseende B.H. En granskning av årsredovisningarna för åren 1995–2001 visar ett antal ospecificerade och höga utgifter. Därtill har den gode mannen under godmanskapet begärt och fått anmärkningsvärt hög ersättning för bilkörning.

Utredningen

Överförmyndarens akt avseende godmanskapet för B.H. har lånats in och granskats. Överförmyndaren har därefter anmodats att yttra sig över vad M.W. har anfört om att boutredningsmannen i en skrivelse daterad den

6 november 2001 hos överförmyndaren begärde att få ta del av vissa handlingar, men inte erhöll dessa förrän i januari 2002.

Överförmyndaren har i remissvaret anfört följande.

Det är riktigt att boutredningsmannen den 7 november 2001 begärde redovisningshandlingar gällande B.H. Eftersom jag visste att sluträkningen skulle avlämnas inom kort avvaktade jag med att verkställa hans begäran. Den 9 november 2001 inkom sluträkningen, som därefter granskades av mitt kansli. Den 5 december 2001 sändes redovisningshandlingarna till den avlidnas son U.T. Den 10 december besökte gode mannen M.L. mig. Eftersom hon skulle kontakta boutredningsmannen i ett annat ärende åtog hon sig att överlämna de av honom begärda handlingarna. Uppgiften om att de levererats först i januari/februari är sålunda felaktig.

I ett till remissvaret bilagt yttrande av den gode mannen har denna anfört att hon personligen lämnade handlingarna till boutredningsmannen på dennes kontor den 12 december 2001.

M.W. har yttrat sig över remissvaret och därvid anfört bl.a. följande. Överförmyndaren borde inte ha överlämnat handlingarna efter avslutad granskning till B.H:s son, utan till boutredningsmannen, eftersom dödsboet hade avträtt till förvaltning av boutredningsman. Det förefaller vidare märkligt att M.W. i mars 2002 av överförmyndaren förvägrades ta del av vissa handlingar med hänvisning till att dessa den 5 december 2001 hade överlämnats till B.H:s son och inte fanns kvar hos överförmyndaren, samtidigt som det finns en anteckning på dagboksbladet i akten om att handlingarna den 10 december kopierades för utlämnande till boutredningsmannen via den gode mannen. De dagboksanteckningar M.W. på begäran har fått en kopia av från överförmyndaren är kraftigt censurerade. Överförmyndarens beslut att inte lämna ut handlingarna och vissa anteckningar till henne har överklagats till Kammarrätten i Stockholm. Den gode mannens sluträkning har inte undertecknats av överförmyndaren.

Genom förnyad remiss har överförmyndaren anmodats att yttra sig över vad M.W. i här refererade avseenden har anfört i sitt yttrande över remissvaret.

Överförmyndaren har i yttrande anfört bl.a. att de handlingar som M.W. begärde har överlämnats till B.H:s son och inte längre förvaras hos överförmyndaren, samt att de handlingar som lämnades ut efter kopiering till boutredningsmannen var andra handlingar som denne begärt för boutredningens skull och vilka fanns i akten. Överförmyndaren har vidare uppgivit att slutredovisningen har granskats av handläggare på överförmyndarens kansli och därefter godkänts av överförmyndaren, som dock beklagligtvis inte har undertecknat densamma.

M.W. har yttrat sig även över detta remissvar. Hon har också i anslutning till ytterligare en kompletterande skrift bifogat en dom meddelad den 27 maj 2002 av Kammarrätten i Stockholm med anledning av hennes överklagande av överförmyndarens beslut att inte lämna ut handlingar och anteckningar till henne.

Bedömning

JO har inte tillsyn över gode män. Jag saknar därför anledning att uttala mig i anledning av M.W:s synpunkter på den gode mannens sätt att sköta godmanskapet. Det är bara om en god mans handlande borde ha föranlett åtgärder från överförmyndarens sida, men denne underlätit att i det avseendet utöva sin tillsyn, som jag kan ha anledning att uttala mig om den gode mannens agerande.

Jag vill också påpeka att JO, enligt de regler som gäller för JO:s verksamhet, normalt inte skall utreda händelser eller förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden, om det inte finns särskilda skäl för det. När det gäller sådana förhållanden som M.W. har anmärkt på som ligger så långt tillbaka i tiden, och som i och för sig hade kunnat föranleda en utredning, har jag dock inte funnit att det föreligger tillräckliga skäl för någon åtgärd från min sida.

Av handlingarna i ärendet framgår att överförmyndaren genom beslut den 19 mars 2002 avslog M.W:s begäran om att få ta del av vissa handlingar. Beslutet har överklagats och prövats av Kammarrätten i Stockholm, som bl.a. har återförvisat målet i den del domstolen funnit att överförmyndaren avslagit M.W:s begäran med hänvisning till att handlingarna inte längre fanns hos överförmyndaren, trots att myndigheten hade kvar kopior av handlingarna. Med hänsyn till att saken kan prövas och också har prövats av domstol saknar jag anledning att uttala mig i densamma. Jag kan dock inte underlåta att påpeka att inte heller JO, vid inlämnandet av akten från överförmyndaren, erhöll några kopior av de årsräkningar som i original hade sänts till B.H:s son. I ljuset av kammarrättens dom framstår detta som ytterst märkligt.

Av överförmyndarens akt framgår att boutredningsmannen den 7 november 2001 inkom med en skriftlig begäran om att få ta del av vissa handlingar som han behövde för boutredningen. Av dagboksanteckningar i akten samt av överförmyndarens remissvar framgår att de handlingar boutredningsmannen hade begärt lämnades till dennes kontor, via den gode mannen, först den 12 december 2001, dvs. mer än en månad efter det att boutredningsmannen framställt sin begäran. En så lång handläggningstid är självfallet helt oacceptabel.

Enligt 16 kap. 8 § föräldrabalken skall överförmyndaren, sedan en god mans sluträkning har granskats, lämna över räkningen samt de förteckningar, årsräkningar m.m. som förvaras hos överförmyndaren till *den som är behörig att ta emot redovisning för förvaltningen*. Bestämmelsen har betydelse för regeln i 12 kap. 15 § föräldrabalken, enligt vilken en eventuell talan om skadestånd mot ställföreträdaren måste väckas inom ett år från det att handlingarna överlämnades. Av den förstnämnda regeln följer att om skälet till att ställföreträdarskapet har upphört är att huvudmannen har avlidit, så skall de nämnda handlingarna tillställas dödsboet. Om ett dödsbo i enlighet med 19 kap. 1 § ärvdabalken har avträtts till förvaltning av boutredningsman, är det boutredningsmannen som handhar förvaltningen och företräder dödsboet gentemot tredje man (19 kap. 1 och 12 §§ ärvdabalken). Vid boutredningsmannaförvaltning är boutredningsmannen med andra ord i princip ensam behörig att företräda boet. Det är t.ex. endast i särskilt angivna undantagsfall

som en dödsbodelägare i den situationen kan väcka talan för dödsboets räkning (19 kap. 12 a § föräldrabalken). De nämnda reglerna leder mig till slutsatsen att överförmyndaren i ett fall där huvudmannen avlidit och dödsboet avträtts till förvaltning av boutredningsman skall överlämna ställföreträdarens sluträkning och övriga handlingar till *boutredningsmannen* i enlighet med 16 kap. 8 § föräldrabalken.

Av akten framgår att dödsboet efter B.H. avträdde till förvaltning av boutredningsman den 14 september 2001. Vidare framgår att överförmyndaren, sedan granskningen av den gode mannens sluträkning avslutats, den 5 december 2001 skickade redovisningshandlingar till B.H:s son. Av överförmyndarens följebrev framgår att handlingarna översändes till B.H:s son i dennes egenskap av dödsbodelägare, med en erinran om att övriga dödsbodelägare var berättigade att ta del av handlingarna hos honom. Handlingarna skickades med mottagningsbevis och har kvitterats ut av B.H:s son. Att döma av remissvaret i denna del har överförmyndaren, sannolikt inte ens vid avgivandet av remissvaret, uppmärksammat att handlingarna i enlighet med 16 kap. 8 § föräldrabalken borde ha överlämnats till boutredningsmannen sedan sluträkningen granskats. Även om boutredningsmannen möjligen i praktiken, genom att han själv begärde vissa handlingar och så småningom också fick dessa, faktiskt kom att få de handlingar han utan anmodan skulle ha fått enligt 16 kap. 8 § föräldrabalken, kan överförmyndaren inte undgå kritik för handläggningen i denna del. Med hänsyn till att slutredovisning enligt nämnda bestämmelse är en förutsättning för att den ettåriga fristen för talerättspreskription i 12 kap. 15 § föräldrabalken skall börja löpa borde handlingarna nämligen ha delgivits boutredningsmannen.

Genom utredningen har framkommit att överförmyndaren visserligen har granskat den gode mannens sluträkning, men därefter inte dokumenterat sitt ställningstagande till räkningen på densamma. För detta förbiseende kan överförmyndaren inte undgå viss kritik.

Vad M.W. i övrigt har anfört föranleder, med hänsyn till vad som framkommit genom överförmyndarens akt i ärendet, inte något uttalande eller några övriga åtgärder från min sida.

Övriga kommunalförvaltningsärenden

En kommunal myndighets rätt att till enskilda överlämna förvaltningsuppgifter: att på gator anordna farthinder och sätta upp vägmärken härom

(Dnr 3976-1999)

Bakgrund

Av de i en anmälan ingående handlingarna framgick bl.a. att Tekniska nämnden i Botkyrka kommun enligt protokoll den 14 april 1997, § 32, hade beslutat att fastställa ”riktlinjer för utplacering av egna tillfälliga farthinder i bostadsområden” enligt följande.

Riktlinjer för tillfälliga farthinder i bostadsområden

Antalet telefonsamtal från föräldrar som kräver åtgärder för att förbättra barnens säkerhet i trafiken ökar för varje år. Oftast är det fråga om lokalgator och återvändsgator i bostadsområden. Genomgående är att man vill att 30-skyltar skall sättas upp eller att farthinder av något slag – helst gupp – skall anläggas.

Tekniska förvaltningen anger i tjänsteutlåtande 1997-03-14 bl a att möjligheterna att besluta om hastighetsbegränsning till 30 km/tim i rena bostadsområden är små. Enligt Trafiksäkerhetsverkets, nuvarande Vägverket, rekommendationer skall sådan föreskrift endast utfärdas vid skolor och barnstugor, där antalet barn på eller vid vägen är större än man har anledning förvänta sig.

Möjligheterna för de boende att få farthinder anlagda genom kommunens försorg är inte heller stora, då antal fordon per timme liksom uppmätt hastighet praktiskt taget aldrig uppgår till sådana nivåer som motiverar anläggande av farthinder.

De boende upplever riskerna mera påtagligt än vad förvaltningen har möjlighet till. Därför har under senare år de boende själva fått placera ut farthinder sommartid i form av blomlådor, ställda i sicksack på lämplig sträcka med varningsmärke ”Avsmalnande väg” i varje ände.

Dessvärre har utformning, placering och skötsel av blomlådorna varierat. Eftersom kommunen har väghållaransvar är det viktigt att tillse att lådorna utformas och placeras på ett tilltalande och trafiksäkert sätt. För att få ett enhetligt utseende på dessa tillfälliga farthinder har tekniska förvaltningen utarbetat riktlinjer för utformning, utmärkning och placering enligt följande:

4. Utplacering skall endast medges på lokalgator och återvändsgator i bostadsområden.
5. Blomlådorna skall vara av trä, fyrkantiga, vitmålade, storlek 100 x 100 cm, med självhäftande eller fastspikade reflexer på varje sida.
6. Blomlådorna skall placeras på följande avstånd:

| vägbredd | avstånd mellan blomlådorna, ca |
|----------|--------------------------------|
| 5 m | 10 m |
| 6 m | 9 m |
| 7 m | 8 m |

7. Blomlådorna får endast vara utställda 1 maj –30 september.

8. De boende svarar på egen bekostnad för tillverkning, anskaffning, utplacering och tillsyn av lådor, plantor och varningsmärken efter samråd med väghållningsenheten.
9. De boende skall utse kontaktperson, som dels håller kontakt med väghållningsenheten, dels informerar sina grannar om blomlådeprojektet.
10. Särskild överenskommelse skall träffas om villkoren för utplacering av blomlådorna.

I en inom väghållningsenheten upprättad, odaterad handling, rubricerad ”Utformning av tillfälliga farthinder i bostadsområden”, återgavs ovan angivna riktlinjer med några undantag och tillägg, bl.a. följande punkt (en dublerad ”5”):

Varningsmärket VMF 1.1.3.1 ”Avsmalnande väg” – – – skall uppsättas i varje ände av den aktuella sträckan.

Anmälan

I en i slutet av oktober 1999 gjord anmälan till JO ifrågasatte R.K., med hänvisning till tekniska nämndens beslut om farthinder och följder härav, om kommunen hade rätt att ”anmana/tillåta kommuninnevånarna bilda medborgargarde”. Därvid beskrev han trafiksäkerhetsmässiga brister som enligt hans mening hade uppkommit, delvis genom att nämndens riktlinjer inte hade efterlevts; bl.a. förekom att vägmärken saknades. I vad han ytterligare anförde reste han frågor om bl.a. ansvar enligt vissa bestämmelser om rubbning av anordningar för trafiken samt om förorsakande av fara eller olägenhet för trafiken på en väg.

Utredning

Genom remiss begärdes av tekniska nämnden yttrande över anmälan mot bakgrund av kommunens ansvar som väg- eller gatuhållare, varvid angavs att – bland annat – 80, 82 och 85 §§ vägmärkesförordningen (1978:1001) var att beakta. Nämnden svarade genom att överlämna tekniska förvaltningens utlåtande i ärendet.

— — —

Då många önskemål framförts till förvaltningen från boende om att förbättra trafiksäkerheten så behandlade nämnden 1997-04-14, § 32 riktlinjer för tillfälliga farthinder i bostadsområden. Dessa riktlinjer framgår av bifogade handlingar [se Bakgrund ovan; JO:s anm.] Som underlag för dessa riktlinjer har kunskaper inhämtats från andra kommuner som prövat att låta enskilda personer på egen bekostnad få anordna tillfälliga anordningar för att på så sätt skapa ökad trafiksäkerhet under sommarhalvåret. Utformning av anordningar och tillhörande vägmärken följer de regler som finns i vägmärkesförordningen. När ett önskemål blir aktuellt så sker en prövning från fall till fall. Vad som är väsentligt i de fall kommunen tillstyrker önskemålet är att utformningen blir korrekt, att berörda grannar tillstyrker förslaget samt att det under hela perioden finns ansvarig person som kommunen kan nå. Efterlevnaden av dessa villkor är väsentliga eftersom kommunen som väghållare är ansvarig för trafiksäkerheten på vägarna även om anordningarna bekostas och placeras ut av enskilda personer.

Under de tre sommarperioder som dessa riktlinjer funnits har ett tiotal ansökningar behandlats varje sommar. Ansökningarna har i de flesta fall berört lokala bostadsgator. De riktlinjer som ställts upp har i huvudsak följts.

Under den gångna sommaren har det visat sig att det vid flertal tillfällen kommit upp anordningar utan förvaltningens kännedom eller tillstånd. Vidare har vid flera tillfällen gällande föreskrifter ej följts. Detta har också i brev framförts till kommunen av R.K. Handläggningen av detta brev påbörjades ca en vecka innan tiden för de tillfälliga tillstånden löpte ut. I tjänsteanteckningar har förvaltningen per telefon försökt meddela R.K. att en generell översyn och omprövning av villkoren för tillstånden skulle ske via tekniska nämnden under hösten. R.K:s begäran om att få placera blomlådor vid fastigheten Tullinge 21:434 har inte behandlats av skäl som redovisats ovan. Av olika anledningar kunde förvaltningen ej komma i kontakt med den sökande per telefon. Något skriftligt svar har ej lämnats. Skälet till detta är att de aktuella frågeställningarna vid ett flertal tillfällen har diskuterats med R.K. varför förvaltningen bedömde att ett skriftligt svar ej var nödvändigt.

En utvärdering av de av nämnden godkända riktlinjerna har behandlats vid nämndens sammanträde 1999-11-15, § 82. Förvaltningen konstaterade bl.a. vid utvärderingen att fastighetsägarna över lag ej följde gällande regler och vissa tillfrågade inte kommunen utan arrangerade diverse egna anordningar. Resultatet av detta var att trafiksäkerheten i många fall försämrades. Utvärderingen av riktlinjerna innebar att nämnden beslöt ”--- [se nedan; JO:s anm.] ---”

I nämndens protokoll redovisades utvärderingen, efter en inledning, så som följer.

Under 1999 har överenskommelse tecknats med boende på ett 10-tal vägar.

Åtgärderna har medverkat till sänkt hastighet vid farthindren, men i övrigt har försöket till övervägande del givit negativa erfarenheter. Dessa redovisas i tekniska förvaltningens tjänsteutlåtande 1999-10-27.

Förvaltningen som efter försöksperiodens slut inte kan finna att utplaceringen av farthinder i form av blomlådor givit några tydliga positiva effekter föreslår att farddämpning i stället bör göras permanent av kommunen enligt den plan som ska upprättas efter det att trafiknätsanalys gjorts för kommunen med ”Lugna gatan” som målsättning.

Tekniska nämnden beslutar

att inför kommande år inte tillåta utplacering av egna tillfälliga farthinder annat än i speciellt motiverade fall.

R.K. yttrade sig över vad nämnden anförde.

I ett beslut den 8 januari 2002 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Anmälan har gett anledning att ställa den grundläggande frågan huruvida kommunen över huvud taget ägt överlåta till enskilda att på gator anordna farthinder och att sätta upp tillhörande vägmärken. Bakgrunden är bestämmelser i regeringsformen och kommunallagen (1991:900) om möjligheterna att till enskilda överlämna förvaltningsuppgifter. En förvaltningsuppgift kan sålunda enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse, registrerat trossamfund eller någon av dess organisatoriska delar eller till enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall det ske med stöd av lag.

I avsaknad av en närmare reglering har frågor om överlämnande på det kommunala området av sådana förvaltningsuppgifter, som inte innefattar myndighetsutövning, varit diskuterade i den juridiska litteraturen (se Marcusson, Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet, 1989, bl.a. s. 29 f., 104 f. och 382 f. med hänvisningar). Rättsfall har emellertid förekommit, innebärande att en kommuns skyldighet enligt en viss lag inte får överlåtas på någon annan (jfr RÅ 1976 ref. 51 och RÅ 1977 ref. 38).

Bestämmelser har så småningom införts i kommunallagen genom regler om kommunala företag (bet. 1990/91:KU38 s. 42 f. och 161). Efter en senare utvidgning av tillämpningsområdet föreskrivs med allmän räckvidd (prop. 1993/94:188 s. 38 f.) följande i 3 kap. 16 §.

Kommuner och landsting får efter beslut av fullmäktige lämna över värden av en kommunal angelägenhet, för vars handhavande särskild ordning inte föreskrivits, till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse eller en enskild individ.

Värden av en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning får dock enligt 11 kap. 6 § regeringsformen överlämnas endast om det finns stöd för det i lag.

Vad som menas med att en särskild ordning föreskrivits har i någon mån belysts i förarbeten till paragrafen. Regeringen anförde sålunda följande (prop. 1992/93:43 s. 5; se även prop. 1990/91:117 s. 51).

En grundläggande princip är att den verksamhet som överlämnas till privaträttsliga organ skall falla inom den kommunala kompetensen och att risken för kompetensöverskridanden vid verksamhetens utövande skall vara ringa.

En ytterligare begränsning gäller på de specialreglerade områdena. En kommunal angelägenhet får i princip inte överlåtas till ett särskilt rättssubjekt, om det i en författning har angivits att ett visst kommunalt organ skall handha detta. Detta utesluter dock inte att vissa delar av en specialreglerad uppgift, t.ex. vissa driftsfrågor eller andra verkställighetsuppgifter, kan bedrivas i privaträttsliga former. Möjligheterna till detta är främst beroende av hur speciallagstiftningen är utformad inom det aktuella området.

En förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning får överlämnas till ett privaträttsligt subjekt bara om det finns lagstöd för detta. Detta följer av 11 kap. 6 § regeringsformen. Också andra författningsbestämmelser kan innebära att verksamheten skall bedrivas i viss form.

När det nu gäller förhållandena i ärendet förutsätter jag att kommunen är huvudman för berörda gator och därmed skall svara för iordningställandet och underhållet av dessa i enlighet med 6 kap. 26 och 30 §§ plan- och bygglagen (1987:10, PBL). PBL anger inget om möjligheter att till enskilda överlämna sådana uppgifter, utom genom bestämmande om själva huvudmannaskapet. I fråga om kommunens organiserande av dessa uppgifter anges i det nu berörda avsnittet i lagen inte något närmare. Enligt 1 kap. 7 § gäller emellertid att det i varje kommun skall finnas en eller flera nämnder som skall fullgöra kommunens uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet och ha det närmaste inseedet över byggnadsverksamheten. (Lydelsen, som tillkommit med nya kommunallagen och därvid inte särskilt motiverats i förarbetena, var ursprunglig-

en en annan, men ”kommunen” förutsattes då vid tillämpningen av ett näraliggande avsnitt av 6 kap., om gatukostnader m.m., verka genom en kommunal nämnd efter delegation; prop. 1985/86:1 s. 222 och 660.)

Redan det i 6 kap. PBL angivna får anses innebära att en i kommunallagens mening ”särskild ordning” gäller för kommunens gatuhållning. Området är, med ett annat uttryck, ”specialreglerat”, varför enligt lagens ordalydelse sådan förvaltning inte får överlämnas till enskild.

Vad beträffar den närmare innebörden av uppgifterna med gatuhållning märks att gator m.m. till bredd och utformning i övrigt skall stämma överens med detaljplanen för området; mindre avvikelser får göras, om syftet med planen inte motverkas (6 kap. 27 §). I en detaljplan kan bestämmas även ”sådana detaljer som bredd på körbanor, separering av olika trafikslag, beläggning, farthinder, utfartsbegränsningar, plantering, belysning etc.” (Boverket, Boken om detaljplan och områdesbestämmelser, Allmänna råd 1996:1, s. 74; se även s. 75, 90 och 161. Jfr 5 kap. 3 § andra stycket PBL och prop. 1985/86:1 s. 583 f.).

Av detta framgår att gatuhållning inbegriper åtskilligt mer än ren skötsel av gator o.d. Med det senare avser jag sådant som beträffande allmänna vägar, för vilka staten – genom Vägverket – i allmänhet är väghållare (1, 5 och 6 §§ väglagen, 1971:948), framgår av de relativt utförliga bestämmelserna om i väghållning ingående ”drift av väg”. Däri innefattas t.ex. reparation, renhållning och underhållsarbeten (4 och 26 §§ väglagen samt 45 § vägkungörelsen, 1971:954). Motsvarande åtgärder med gator torde kunna hänföras till vad som enligt nyss återgivna förarbeten till kommunallagen kan överlämnas till enskilda (”driftsfrågor eller andra verkställighetsuppgifter”).

I gatuhållning ingår, enligt vad som alltså följer av planlagstiftningen, något mera: kvalificerade ställningstaganden till och kontroll av gatornas utformning, t.ex. begränsningar i deras användning ”för avsett ändamål” (6 kap. 26 § andra stycket PBL). Att en kommun till enskilda överlämnar sådana centrala, i en författning föreskrivna uppgifter är inte ens enligt kommunallagens ovan återgivna förarbeten tillåtet.

Nämnden har i det aktuella fallet visserligen fattat ett grundläggande beslut härvidlag, om ”riktlinjer”. Men enligt dessa har de enskilda fått svara för bl.a. ”utplacering och tillsyn” av lådor m.m. ”efter samråd med” företrädare för nämnden. Något uppdrag åt t.ex. en anställd att besluta på nämndens vägnar i de enskilda fallen har inte meddelats, såvitt direkt framkommit om handläggningen i anslutning till fastställandet av riktlinjerna (jfr 6 kap. 33, 35 och 37 §§ kommunallagen, om delegering av ärenden inom en nämnd). Däremot uppges i nämndens yttrande till JO att det skulle ha förekommit ”ansökningar” och att en prövning skett från fall till fall, något som i och för sig kan tyda på att beslut om utformningen har fattats av nämnden eller av någon på dess vägnar. Av utredningen framgår att nämnden ändå inte haft det inflytande på de faktiska förhållandena som varit nödvändigt.

Med hänsyn till det nu angivna är det oklart i vad mån tekniska nämnden – genom beslutet om riktlinjer och efterföljande handläggning – till enskilda överlämnat delar av gatuhållningen. I alla händelser tyder inget på att kommunfullmäktige i sammanhanget skulle ha fattat något beslut av det slag som

avses i 3 kap. 16 § första stycket kommunallagen, vilket utgör en förutsättning för en kommunal förvaltningsuppgifts överlämnande.

Vad som enligt riktlinjerna kunde överlämnas till de enskilda inbegrep uppgiften att ombesörja vägmärken om farthindren. Därvidlag blir den närmare regleringen i vägmärkesförordningen av intresse.

Sådana märken som det här gällde (varningsmärke enligt 15 § 1.1.3.1) skall enligt 80 § första stycket sättas upp och underhållas, i fråga om väg som inte är enskild, av den myndighet som handhar väg- eller gatuhållningen. Detsamma gäller för övrigt även andra trafikordningar som är tänkbara i sammanhanget, såsom utmärkning av fast hinder enligt 68 §. Vidare skall, med här inte aktuella undantag, kostnader för uppsättning och underhåll betalas av den som svarar för åtgärderna (82 §). Dessa åtgärder får inte utföras av någon annan än den som det åligger att vidta dem, och de får inte heller utföras på annat sätt än som anges i förordningen eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av den (85 §). Förbudet är straffsanktionerat: Den som uppsätligen eller av oaktsamhet bryter mot 85 § döms till böter (86 §).

Specialregleringen av gatuhållningen innebär i denna del således ett uttryckligt förbud mot att annan än ansvarig myndighet utför åtgärderna. Nämndens riktlinjer var inte förenliga med detta förbud och kunde tydligen leda till att enskilda begick straffbelagda förseelser. Dessutom var de oförenliga med förordningens reglering av betalningsansvaret. – Även om den rättsliga regleringen i ärendet i övrigt kan anses på sätt och vis svårgripbar, föreligger i fråga om vägmärkena tydliga bestämmelser, som nämnden alltså har förbisett eller satt sig över.

Vägmärken har, jämte sin uppenbara praktiska betydelse, följande särskilda rättsliga innebörd. Vägmärkesförordningen gäller anvisningar för trafik på väg och i terräng genom bl.a. vägmärken – såsom varningsmärken – och vägmärker (1, 3 och 5 §§ vägmärkesförordningen). Enligt 2 kap. 2 § första stycket trafikförordningen (1998:1276) skall trafikanter följa anvisningar för trafiken som meddelas genom bl.a. vägmärken. Brott mot denna bestämmelse medför straff (penningböter) enligt 14 kap. 3 § 1 a och 6 § 1 a. (Motsvarande bestämmelser var tidigare 7 § första stycket och 164 § första stycket 2 vägtrafikkungörelsen, 1972:603.) Med hänsyn härtill kan det göras gällande att befattning med vägmärken utgör myndighetsutövning, åtminstone i den utsträckning som därvid bestäms att sådana skall sättas upp och var det skall ske (jfr bl.a. 11 § vägmärkesförordningen). Det rör sig här visserligen inte om myndighetsutövning av välkänd typ, såsom meddelande av tillstånd och förbud. Men åtgärderna har ”indirekta rättsverkningar på det sättet, att de kommer att läggas till grund för senare beslut eller kommer att utgöra rättsfakta vid tillämpning av olika rättsregler” (Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 20 u. 2000 s. 59 f., jfr s. 20; se även Ragnemalm, Förvaltningsprocessrätts grunder, 7 u. 1992 s. 32).

I så fall krävs, enligt den inledningsvis angivna grundlagsbestämmelsen, stöd i lag för att överlämna förvaltningsuppgifter som innefattar sådan befattning med vägmärken. Sådant stöd finns inte i detta fall. Av vad jag ovan sagt följer emellertid att tekniska nämndens förfarande i den nu berörda delen

stred mot författning, oberoende av vilken uppfattning man har i frågan om myndighetsutövning.

Vad R.K. anført i övrigt ger inte tillräcklig anledning till utredning. ---

Med den kritik i vissa hänseenden som jag ovan uttalat avslutas ärendet.

Kritik mot en kommun för domstolstrots i ett upphandlingsärende

(Dnr 3497-2000)

Anmälan

I en anmälan mot Torsby kommun uppgav Pär Cronhult, Föreningen Den Nya Valfärden, att kommunen gjort sig skyldig till domstolstrots vid tillämpning av lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. I anmälan framfördes bl.a. följande. Kommunfullmäktige i Torsby kommun beslutade vid sammanträde den 29 april 1999 (§ 54) att godkänna överenskommelser med föreningen Team Torsby enligt vilka kommunen dels till föreningen skulle upplåta ett markområde för uppförande av en simhall, dels från föreningen skulle hyra simhallen med en rätt för kommunen att efter hyrestidens utgång lösa simhallsbyggnaden och inventarierna till restvärde. Någon infordran av konkurrerande anbud hade inte förekommit utan avsikten var att ett större byggföretag på föreningens uppdrag skulle uppföra anläggningen. Mot kommunfullmäktiges beslut anhängiggjordes talan om överprövning enligt lagen om offentlig upphandling och om laglighetsprövning enligt kommunallagen (1991:900). Vid överprövning enligt lagen om offentlig upphandling förordnade Kammarrätten i Göteborg, i beslut som meddelades den 24 juni 1999, att kommunfullmäktiges beslut tills vidare inte fick verkställas. Vid tidpunkten för kammarrättens beslut förelåg inte något för kommunen civilrättsligt bindande avtal i upphandlingen. Kammarrätten beslutade sedermera dom i målet, den 8 oktober 1999, och förordnade att, för det fall kommunfullmäktiges beslut den 29 april 1999 (§ 54/99) vann laga kraft, simhallen skulle upphandlas enligt bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling. Domen vann laga kraft. Trots domstolens förordnanden har kommunen inte verkställt upphandlingen.

Till anmälan fogades kopior bl.a. av kammarrättens beslut om verkställighetsförbud och dom i målet om överprövning enligt lagen om offentlig upphandling.

Utredning

Från Torsby kommun inhämtades bl.a. kopior av de beslut som kommunen hade fattat i ärendet om uppförande av simhallen. Av handlingarna framkom följande. Kommunfullmäktige beslutade den 29 april 1999 (§ 54) att godkänna upprättade förslag till avtal mellan kommunen och Team Torsby under förutsättning att kommunfullmäktiges beslut vann laga kraft, samt att kom-

munen skulle finansiera sin del i projektet, 20 miljoner kronor, genom upplåning. Efter kammarrättens beslut den 24 juni 1999 om verkställighetsförbud fattade kommunfullmäktige den 30 september 1999 (§ 121) ett nytt beslut om att kommunens del av projektet skulle finansieras genom upplåning. I fullmäktiges protokoll angavs att fullmäktiges beslut den 24 april 1999 om finansieringen inte kunde verkställas till följd av det av kammarrätten beslutade verkställighetsförbudet, utan att det fattades ett nytt beslut om detta i fullmäktige. Enligt protokollet hade kommunstyrelsen varit beredande organ i ärendet och det hade behandlats i styrelsen vid ett sammanträde samma dag (§ 198). Sedan kammarrätten slutligt prövat målet om överprövning enligt lagen om offentlig upphandling anförde kommunstyrelsens arbetsutskott i beslut den 14 februari 2000 (§ 37) att kommunfullmäktiges beslut den 29 april 1999 hade vunnit laga kraft och att kommunen därmed var civilrättsligt bunden av avtalen med Team Torsby samt att det därför inte var möjligt att då göra en upphandling av simhallen, varför utskottet beslutade att lägga ärendet till handlingarna.

Från Länsrätten i Värmlands län inhämtades kopia av ett beslut av länsrätten den 12 november 1999 att avskriva ett mål om laglighetsprövning enligt kommunallagen av kommunfullmäktiges beslut den 29 april 1999 (§ 54), sedan klaganden hade återkallat sitt överklagande. Länsrätten upplyste att avskrivningsbeslutet inte hade överklagats.

Anmälan remitterades till Kommunstyrelsen i Torsby kommun för upplysningar och yttrande över kommunstyrelsens och arbetsutskottets handläggning av ärendet om uppförande av simhallen, särskilt i frågan rörande på vilket sätt kammarrättens verkställighetsförbud och dom hade beaktats. Kommunstyrelsen beslutade den 2 april 2001 att ställa sig bakom ett av styrelsens ordförande Birgitta Halvarsson och kommunchefen Torkel Birgersson upprättat förslag till yttrande, vari anfördes bl.a. följande.

Bakgrund

Frågan om byggandet av ett badhus i Torsby har varit på den kommunala agendan under flera decennier men utrymme har inte kunnat anvisas i den kommunala investeringsbudgeten.

Under våren 1998 kom frågan att diskuteras i föreningen Team Torsby, som är en mycket aktiv näringslivsförening med 13 medlemsföretag, och som verkat i Torsby sedan mitten av 1980-talet för att utveckla tätorten.

Team Torsby hade då nyligen avslutat ett EU-projekt för ca 6 Mkr som innebar att man uppfört ett Informationscentrum i tätorten. Under detta projekt hade nya lösningar som bygger på en unik samverkan mellan näringsliv och det allmänna kommit att prövas.

Kommunen uppvaktades under våren 1998 av Team Torsby som presenterade ett tänkbart upplägg för att uppföra ett badhus i Torsby. Upplägget presenterades som en utmaning från Team Torsby till kommunen där föreningen tog på sig att bygga och äga ett badhus i Torsby. Finansieringen skulle ske på det sättet att Team Torsby samlade in 12 Mkr från allmänhet och näringsliv. Kommunens prestation skulle vara att stå för ett lån på 20 Mkr till föreningen och att stå för drift och underhåll av badhuset.

Team Torsby bjöds in till kommunfullmäktiges sammanträde 1998-04-29 och gjorde en grundlig genomgång och beskrivning av hur projektet skulle läggas upp och genomföras. Upplägget som föredrogs var identiskt med det

upplägg som fullmäktige beslutade om ett år senare (1999-04-29, § 59) och som kom att prövas av länsrätt och kammarrätt.

Kommunfullmäktige beslutade 1998-04-29, § 67, att ställa sig positiv till projektet och förband sig att ställa upp med sin del av finansieringen på 20 Mkr under förutsättning att Team Torsby klarade av sin del av finansieringen nämligen att samla in 12 Mkr. Fullmäktiges beslut vann laga kraft i maj 1998.

Efter kommunfullmäktiges beslut 1998 påbörjades ett intensivt arbete från Team Torsbys sida för att klara sin del av finansieringen. — — —

Under senare delen av våren 1999 hade Team Torsby samlat in 12 Mkr och rättsförhållandet mellan Team Torsby och Torsby kommun formaliserades i ett antal avtal som kommunfullmäktige godkände på sitt sammanträde 1999-04-29, § 54.

I omedelbar anslutning till kommunfullmäktiges godkännande träffade Team Torsby ett avtal med Skanska om uppförande av badhusbyggnaden. Detta utformades som ett entreprenadavtal som, vad kommunen känner till, inte var villkorat av att kommunfullmäktiges beslut 1999-04-29 skulle vinna laga kraft.

Byggnationen påbörjades i början av maj 1999 med schaktnings- och grundlägningsarbeten. Projektkostnaden var 32 Mkr (12 Mkr insamlade och 20 Mkr i kommunalt lån) och upparbetades med en linjär förbrukning över byggtiden, 10 månader, dvs drygt 3 Mkr per månad.

Detta innebar att byggarbetena vid tidpunkten för kammarrättens inhibitionsbeslut var i full gång och att ca 6 Mkr redan var nerlagda i projektet.

Kommunens upplåningsbeslut

Avtalen med Team Torsby innebar att innan kommunen betalade ut sitt lån på 20 Mkr skulle de 12 Mkr som Team Torsby samlat in användas.

Av beslutet från 1998 följer vidare att kommunen skall finansiera sin del av projektet med 20 Mkr men det framgår inte av beslutet på vilket sätt detta skall ske.

Eftersom kommunens likviditet vid beslutstillfället 1999 inte medgav en finansiering från eget kapital var vi nödsakade att finansiera beloppet genom upplåning.

Efter samråd med Svenska Kommunförbundet var kommunens uppfattning att kommunen är fri att avgöra på vilket sätt vi skall finansiera våra åtaganden och att på vilket sätt detta sker överhuvudtaget inte kan bli föremål för domstolsprövning och att detta skulle klargöras i den dom som förväntades från kammarrätten i början av oktober 1999.

I vårt fall kom finansieringen olyckligtvis att hanteras i samma beslut som avtalen i övrigt.

Vad vi har gjort för att efterleva domen

Under hela processen från det att kammarrätten meddelat sitt inhibitionsbeslut och till arbetsutskottets konstaterande 2000-02-14 har vi haft omfattande kontakter och konsultationer med upphandlingsexpertisen på Svenska Kommunförbundet.

Vid dessa kontakter har tydliggjorts de stora problem som finns när det gäller att efterleva kammarrättens dom att handla upp badhuset. Frågan har varit hur ett förfrågningsunderlag skulle utformas som innebär att anbudsgivarna skulle räkna på en byggnation som redan var påbörjad och till del färdigställd.

Anbudsgivarna skulle alltså räkna på att och lämna anbud på att överta en befintlig och pågående entreprenad vilket var fallet eftersom en stor del av schaktarbetena, grundläggning med gjutningsarbeten redan var färdigställda när kammarrätten meddelade sitt inhibitionsbeslut.

Efter överläggningar med Svenska Kommunförbundet kunde kommunen konstatera att ett sådant förfrågningsunderlag svårligen kunde upprättas överhuvudtaget och i vart fall inte skulle utnyttja konkurrensen på ett meningsfullt sätt.

Kommunen hade vid sådana förhållanden ingen annan möjlighet än att genomföra upphandlingen på det sätt som skett.

De anbudsgivare som genom kommunens förfarande inte fått möjlighet att delta i upphandlingen har ändock kunnat utnyttja de möjligheter till skadestånd som LOU anvisar.

Per Cronhult kommenterade remissyttrandet och anförde bl.a. följande. Kommunens påstående att byggarbetena vid tidpunkten för kammarrättens inhibitionsbeslut var i full gång tillbakavisas. Uppgiften att 6 miljoner kronor hade lagts ner i projektet redan i juni 1999 motsägs av en skrivelse den 9 september 1999 från Team Torsby. Av kommunens yttrande synes framgå att kommunen vid tidpunkten för inhibitionsbeslutet spekulerat i att kammarrätten senare skulle ogilla talan om överprövning. Kammarrättens beslut om inhibition synes därför inte ha hörsammats av kommunen. När kammarrätten senare, i oktober 1999, slutligen förordnade att upphandlingen skulle göras om hade kommunen genom sin tidigare ohörsamhet satt sig i positionen att det förmodligen skulle innebära vissa kapitalförluster att avbryta förfarandet och göra om upphandlingen. Det bör särskilt uppmärksammas att kommunen försatt sig i den brydsamma situationen utan vare sig ett civilrättsligt bindande avtal eller något lagkraftvunnet kommunalt beslut. Oaktat hur det förhåller sig med ”de stora problem som fanns när det gällde att efterleva kammarrättens dom”, som kommunen uttrycker det, har emellertid kommunen varit skyldig att efterleva domstolens förordnanden, såväl avseende beslutet om inhibition i juni 1999 som förordnandet i oktober samma år om att upphandlingen skulle göras om. – Till yttrandet fogades en kopia av den omnämnda skrivelsen från Team Torsby.

Från Torsby kommun inhämtades kopia av kommunstyrelsens protokoll från sammanträdet den 30 september 1999 (§ 198), rörande styrelsens beredning inför kommunfullmäktiges beslut samma dag att på nytt besluta att kommunens del av projektet skulle finansieras genom upplåning. Av protokollet framgår att styrelsen beslutade föreslå kommunfullmäktige att fatta beslut med det innehåll som fullmäktige sedermera beslutade. I styrelsens protokoll angavs, på samma sätt som i protokollet med fullmäktiges beslut, att fullmäktiges beslut om finansieringen inte kunde verkställas till följd av kammarrättens förordnande om verkställighetsförbud, utan att det fattades ett nytt beslut om detta i fullmäktige.

I beslut den 17 december 2001 anförde *JO Berggren* följande.

Ledamöter i kommunfullmäktige står inte under JO:s tillsyn (se 2 § tredje stycket punkt 6 lagen, 1986:765, med instruktion för Riksdagens ombudsmän). På grund härav kan kommunfullmäktiges befattning med ärendet om uppförande av simhallen inte föranleda någon åtgärd från min sida. Granskningen har därför inriktats på kommunstyrelsens och arbetsutskottets handläggning.

Regler om överprövning i allmän förvaltningsdomstol av upphandlingsärenden finns i 7 kap. lagen om offentlig upphandling. Kammarrätten i Göteborg har i ett sådant mål prövat Torsby kommuns handläggning av projektet om uppförande av simhallen. I det interimistiska beslutet den 24 juni 1999 förordnade kammarrätten att kommunfullmäktiges beslut den 29 april 1999 (§ 54), vilket bl.a. avsåg att kommunens del av projektet skulle finansieras genom upplåning, tills vidare inte fick verkställas. Vid sitt slutliga avgörande av målet den 8 oktober 1999 förordnade kammarrätten att, för det fall kommunfullmäktiges beslut den 29 april 1999 (§ 54) vann laga kraft, simhallen skulle upphandlas enligt bestämmelserna i LOU. Kammarrättens dom vann laga kraft.

Kommunstyrelsen har i remissen anmodats att lämna upplysningar och yttra sig om styrelsens och arbetsutskottets handläggning, särskilt i frågan rörande på vilket sätt kammarrättens verkställighetsförbud och dom har beaktats. Jag kan av yttrandet konstatera att kommunstyrelsen inte har lämnat några upplysningar om åtgärder som vidtagits för att efterleva domstolens förordnanden. Innebörden av det som kommunstyrelsen har anfört är i stället i huvudsak att kommunen ansett att det av olika skäl fanns svårigheter att följa förordnandena. Kommunen har lämnat uppgifter om situationen i olika skeden av ärendets handläggning, vilka uppgifter anmälaren i vissa avseenden har bestritt.

Vad som framkommit i ärendet föranleder följande uttalanden.

Kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar för den kommunala förvaltningen (se bl.a. 6 kap. 1 och 2 §§ kommunallagen). Till kommunstyrelsens särskilda uppgifter hör att bereda och yttra sig i de ärenden som skall handläggas av kommunfullmäktige samt att verkställa fullmäktiges beslut (se 6 kap. 4 § kommunallagen).

Kommunstyrelsen beslutade den 30 september 1999 föreslå kommunfullmäktige att besluta att kommunens del av projektet skulle finansieras genom upplåning. Kammarrätten hade då genom beslutet den 24 juni 1999 förordnat om verkställighetsförbud beträffande kommunfullmäktiges tidigare beslut om samma sak. Kommunstyrelsens förslag till fullmäktige att fatta ett nytt beslut med likalydande innehåll har helt klart haft till syfte att möjliggöra verkställighet av ett beslut om finansiering genom upplåning trots kammarrättens verkställighetsförbud mot ett sådant beslut.

Det får givetvis inte förekomma att en kommunal nämnd föreslår fullmäktige att fatta beslut som innebär att ett av domstol meddelat verkställighetsförbud skall kringgås. Kommunstyrelsen har i remissyttrandet framfört att man, trots kammarrättens beslut om verkställighetsförbud, ansåg sig fri att avgöra på vilket sätt kommunens åtaganden skulle finansieras och att frågan hur finansieringen skulle ske över huvud taget inte kunde prövas av domstolen. Denna uppfattning har dock självfallet inte gett styrelsen en rätt att agera i strid mot kammarrättens beslut om verkställighetsförbud. Om kommunen inte kunde acceptera kammarrättens beslut har kommunens enda möjlighet varit att överklaga det för att försöka åstadkomma en ändring av beslutet.

Kommunstyrelsen har sålunda genom sitt agerande gjort sig skyldig till ett oriktigt handlande, som enligt min mening är anmärkningsvärt.

Av utredningen drar jag slutsatsen att kommunen också verkställde det nya beslutet om att finansiering skulle ske genom upplåning. Det finns inte anledning att anta annat än att ansvaret för detta faller på kommunstyrelsen. Vid verkställighet av kommunfullmäktiges beslut måste det anses åligga kommunstyrelsen att pröva om beslutet går att verkställa eller inte. Beslut som är rättsstridiga, såsom i detta fall, skall givetvis inte verkställas. Den felaktighet som kommunstyrelsen gjort sig skyldig till i detta hänseende får betraktas som en följd av dess beslutsförslag till fullmäktige.

I kammarrättens dom förordades att, för det fall kommunfullmäktiges beslut den 29 april 1999 vann laga kraft, simhallen skulle upphandlas enligt bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling. Kommunen överklagade inte kammarrättens dom utan den vann laga kraft, vilket också kommunfullmäktiges beslut gjorde.

Vad gäller kommunens handläggning efter kammarrättens dom framgår av utredningen att någon upphandling enligt bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling aldrig genomfördes. Kommunstyrelsens arbetsutskott anförde i beslut den 14 februari 2000 att det då inte var möjligt att göra en upphandling och lade ärendet till handlingarna. På grund av kammarrättens förordnande i domen har det emellertid ålegat kommunen, i första hand kommunstyrelsen, att genomföra en upphandling enligt bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling. Vad kommunen har anført i remissyttrandet om praktiska svårigheter att genomföra en sådan upphandling ger inte anledning till något annat ställningstagande från min sida. Jag vill dock påpeka att kommunstyrelsen genom att inte följa kammarrättens beslut om verkställighetsförbud själv får anses ha försvärat situationen. Vidare vill jag nämna att kommunfullmäktiges beslut den 29 april 1999 att godkänna avtalen med Team Torsby var villkorat av att beslutet skulle vinna laga kraft vilket det, enligt vad utredningen visar, inte gjorde förrän efter kammarrättens dom i upphandlingsmålet.

Sammanfattningsvis kan jag sålunda konstatera att kommunstyrelsen har agerat felaktigt i flera avseenden. Att myndigheter på det sätt som påvisats i detta ärende inte respekterar domstolsavgöranden är allvarligt och strider mot grundläggande krav på offentliga organs uppträdande.

Även om det med anledning av det inträffade hade varit påkallat att vidta åtgärder mot de ledamöter av kommunstyrelsen som medverkat till kommunens oriktiga handlande finns det inga möjligheter härtill.

Det är sålunda inte möjligt att ingripa med åtal för tjänstefel eftersom beslutsfattandet i de aktuella frågorna inte är att anse som myndighetsutövning i brottsbalkens mening. De förtroendevalda omfattas inte heller av något lagreglerat eller kollektivavtalsreglerat disciplinansvar.

Mot bakgrund av det sagda stannar jag vid den mycket allvarliga kritik som ligger i det ovan anförda.

Allvarlig kritik mot en kommun som genom uppmaningar som saknat rättslig grund under sken av myndighetsutövning utövat påtryckning mot en fastighetsägare

(Dnr 189-2001)

Anmälan

I en anmälan mot Kommunstyrelsen i Orusts kommun framförde B.E. klagomål mot att kommunen hade hotat att flytta eller riva en byggnad som han ägde. Han uppgav följande. Han köpte fastigheten Mollösund 5:386 i Orusts kommun år 1994. I köpet ingick även en förrådsbyggnad. Det visade sig senare att en del av denna byggnad var belägen på en angränsande fastighet, Mollösund 5:385, som ägdes av kommunen. B.E. hade kontakter med kommunens dåvarande exploateringsingenjör som meddelade att byggnadens placering inte hade någon betydelse eftersom den låg på kommunal mark. Kommunen sålde fastigheten Mollösund 5:385 i april 2000. I en skrivelse till B.E. den 3 juli 2000 hotade kommunen att flytta eller riva förrådsbyggnaden på hans bekostnad. Samma hot framförde kommunen i en skrivelse till honom den 17 oktober 2000. Han skrev till kommunen och ifrågasatte dess agerande. Kommunen meddelade att åtgärderna inte hade företagits inom kommunens myndighetsutövande verksamhet. Enligt B.E. rörde det sig om en exekutiv åtgärd och såvitt han kunde förstå skulle en verkställighet kunna utgöra en brottslig handling.

Till anmälan var fogade kopior av skriftväxling mellan B.E. och kommunen. Av handlingarna framgick bl.a. följande. I skrivelsen den 3 juli 2000 meddelade kommunens tekniska enhet, genom en exploateringsingenjör, att fastigheten Mollösund 5:385 hade sålts till en privatperson. B.E. ombads därför att flytta den förrådsbyggnad som stod på fastigheten och som uppgavs inte vara placerad i enlighet med det bygglov som fanns. Det angavs att B.E. borde kunna klara detta före den 1 oktober 2000. Vidare anfördes att "har uthuset inte flyttats inom denna tidsram ser vi oss nödsakade att flytta eller riva det på Er bekostnad". I skrivelsen den 17 oktober 2000, undertecknad av exploateringsingenjören, anfördes att kommunen fått tillstånd av den nye ägaren att vidta åtgärder för att få bort byggnaden. Vidare angavs att "vi kommer att flytta uthuset/garaget på Er bekostnad om Ni inte vidtagit åtgärder före den 1 december 2000". I en skrivelse den 29 november 2000 anförde kommunens tekniska chef, på uppdrag av kommunchefen, bl.a. att exploateringsingenjören hade delegation från kommunstyrelsen att ansvara för överlåtelser av mark samt att han inte agerade som någon myndighet utan som kommunens representant som markägare och markförsäljare.

Utredning

Kommunstyrelsen i Orusts kommun anmodades att göra en utredning och yttra sig avseende vad B.E. hade framfört angående hot om att flytta eller riva byggnaden på hans bekostnad.

Kommunstyrelsen beslutade att som eget yttrande översända ett vid kommunstyrelsekontoret upprättat yttrande, vari anfördes bl.a. följande.

Ärendet har utretts av tekniska chefen eftersom handläggningen skett på tekniska enheten. Följande har då framkommit:

Det är riktigt som sökanden anger att det finns ett förråd på hans fastighet som delvis inkräktar på grannfastigheten som tidigare ägdes av kommunen. Byggnaden är inte belägen där den finns inritad i plan. Inför försäljningen av kommunens fastighet upptäcktes felplaceringen och de blivande ägarna begärde att den skulle tas bort från deras mark.

Sökanden påstår i sin ansökan till JO att nuvarande exploateringsingenjören eller förre markingenjören har uttryckt att byggnadens placering inte skulle ha någon betydelse, vilket är felaktigt. — — —

Sökanden underrättades muntligen av exploateringsingenjören om att han skulle avlägsna byggnaden från kommunens mark eftersom fastigheten skulle försäljas. Exploateringsingenjören föreslog även att en överenskommelse om arrende borde träffas med grannen. När köpet avslutades i april 2000 hade sökanden fortfarande inte vidtagit några åtgärder eller hört av sig.

Som säljare uppfattade exploateringsingenjören det som kommunens sak att tillse att byggnaden avlägsnades. Han uppmanades också och till och med befullmäktigades av köparna att avlägsna byggnaden. När fortfarande ingenting hade hänt i juni 2000 sände exploateringsingenjören de av sökanden till JO ingivna breven, daterade 2000-07-03 och 2000-10-17, med anmodan att avlägsna byggnaden vid äventyr av att kommunen i annat fall skulle avlägsna den på sökandens bekostnad.

Kommunen följer gängse regler, också när det gäller exekutiva åtgärder. Även kommunen är berättigad att använda sig av kronofogdemyndighetens tjänster för att få sin rätt, i det här ärendet genom handräckning.

Vi beklagar om sökanden uppfattar en erinring om skyldigheten att ta bort en byggnad han äger från grannens tomt som ett hot. En överenskommelse mellan grannarna har numera kommit till stånd. — — —

B.E. kommenterade remissvaret och anförde bl.a. att kommunens skrivelser till honom var utformade på sådant sätt att han hade befogad anledning att utgå från att det var kommunen själv som skulle genomföra den exekutiva åtgärden.

I beslut den 11 juni 2002 anförde *JO Berggren* följande.

JO:s granskning är av rättslig art och avser främst tillämpningen av gällande förfaranderegler. Jag har mot bakgrund härav inte anledning att uttala mig om huruvida kommunen i ett tidigare skede får anses ha godtagit placeringen av förrådsbyggnaden. Min granskning i ärendet rör enbart kommunens skrivelser till B.E. för att få honom att flytta byggnaden.

I skrivelserna anfördes att kommunen skulle komma att flytta eller riva byggnaden på B.E. bekostnad om han inte flyttade den inom angivna tidsrymder. Att flytta eller riva B.E. byggnad hade inneburit att hans besittning till denna rubbades. För att få rubba någons besittning till egendom utan dennes tillstånd förutsätts i normalfallet att det sker en rättslig prövning av om det finns grund för en sådan åtgärd. Detta kan ske hos kronofogdemyndigheten som första instans genom en ansökan om vanlig eller särskild handräckning (se 3 och 4 §§ lagen, 1990:746, om betalningsföreläggande och handräckning).

En kommuns byggnadsnämnd har möjlighet att ingripa vid överträdelser av plan- och bygglagen (1987:10, PBL). Nämnden kan bl.a. förelägga en fastighetsägare att inom viss tid vidta rättelse vid äventyr att åtgärden kan komma att utföras genom nämndens försorg på fastighetsägarens bekostnad. Om föreläggandet inte följs kan nämnden besluta att åtgärden skall utföras (10 kap. 14 och 18 §§ PBL). Nämndens beslut i dessa frågor får överklagas hos länsstyrelsen (13 kap. 2 § PBL). En annan form av ingripande är att nämnden kan ansöka hos kronofogdemyndigheten om särskild handräckning så att rättelse sker (10 kap. 12 och 13 §§ PBL).

Den som egenmäktigt ingriper i besittningsförhållanden kan drabbas av straff för egenmäktigt förfarande (8 kap. 8 § brottsbalken) eller för självtäkt (8 kap. 9 § brottsbalken).

Av utredningen framgår att kommunens åtgärder gentemot B.E. inte utgjorde något ingripande enligt PBL. Kommunens hänvändelse till B.E. med uppmaning till denne att ta bort förrådsbyggnaden var i stället en åtgärd av privaträttslig art synbarligen på uppdrag av dem till vilka kommunen överlätit fastigheten Mollösund 5:385. Uppmaningen hade inte föregåtts av någon rättslig prövning hos kronofogdemyndigheten eller domstol rörande B.E:s skyldighet att avlägsna byggnaden. Kommunens hänvisning i remissvaret till kommunens rätt att använda sig av kronofogdemyndighetens tjänster är svår att förstå; kommunens besked att rivning eller flyttning kan komma att ske genom kommunens försorg kan omöjligen uppfattas som en upplysning endast om kommunens rättigheter eller avsikter i detta hänseende. Kommunen har således saknat rättsliga möjligheter att vidta de åtgärder som kommunen förutskickat i sina meddelanden till B.E.

Kommunen har under sken av myndighetsutövning gentemot B.E. utövat påtryckningar mot denne. Detta handlande är enligt min mening utomordentligt anmärkningsvärt. Jag har övervägt att driva ärendet vidare till en straffrättslig prövning men har slutligen stannat vid den här uttalande mycket allvarliga kritiken.

Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet

Socialtjänst samt hälso- och sjukvård

Fråga om ett uttalande av en ledamot av en socialnämnd utgjort kränkning av tjänstemans yttrande- och meddelarfrihet m.m.

(Dnr 1323-2001)

Anmälan

I en anmälan till JO anförde avdelningschefen för äldreomsorgen Ulf Beskow, socialförvaltningen i Klippans kommun, bl.a. följande (hänvisningar till bilagor har här utelämnats).

En journalist på NST ringde och frågade mig bl a om de bolagiserade sjukhusens kriterier för utskrivning av medicinskt färdigbehandlade patienter. Intervjun resulterade i en laddad artikel. Vid möte i pensionärsrådet 010306 fick jag beröm vid kaffet, för att jag vågat uttrycka mig i klartext i ett politiskt mycket känsligt ämne.

På kvällen var det sammanträde i socialnämnden. Vid mötets början gick andre vice ordf Ingrid Larsson (m) till våldsamt angrepp mot mig, *både* med anledning av *att* jag uttalat mig och *vad* jag framfört i intervjun. Hon fick medhåll av en del andra ledamöter i nämnden, medan dess ordf och socialchefen försökte klargöra rätten för kommunens anställda att meddela sig offentligt. Jag blev till slut tvungen att åberopa grundlagen för att få ett slut på det hela. Dagen därpå utsattes jag för ett nytt angrepp med anledning av artikeln, den här gången av moderatledaren Bengt Svensson, som gick ut i NST. Han ifrågasatte min befattning, vilket av naturliga skäl inte har något att göra med min yttrande- och meddelarfrihet. Hans agerande förstärkte i stället intrycket av att tjänstemännen i Klippans kommun bör vara mycket försiktiga med vad de framför offentligt.

Ordf i den största pensionärsföreningen, PRO, lämnade emellertid sin syn på saken i en ny artikel i NST. Hans stöd för min uppfattning om hur sjukhusen hanterar utskrivningarna av gamla och sjuka ledde till att det politiska drevet mot mig omedelbart avstannade, förmodligen beroende på att omkring var tredje väljare i kommunen är pensionär. Det har nu gått en månad sen den här ovan relaterade händelsen inträffade, men olustkänslan sitter kvar som om det vore igår. Min JO-anmälan gäller i första hand politikern Ingrid Larsson.

Ulf Beskow bifogade kopior av den ifrågavarande tidningsartikeln och vissa andra artiklar. Han inkom även med kompletterande skrivelser.

Utredning

Protokollet från Socialnämndens i Klippans kommun sammanträde den 6 mars 2001 infordrades och granskades. Den del av protokollet som är av intresse här har följande lydelse (Sn § 26).

Ingrid Larsson har läst en tidningsartikel om äldreomsorgen (handlade om att sjuka äldre skrivs ut för tidigt från sjukhus) och hyste oro för hur brukarna

och deras anhöriga skulle uppfatta innehållet i artikeln. *Ingrid Larsson* undrar med anledning av denna artikel ”hur många som hade dött i bilar här i kommunen”. *Ulf Beskow* svarade direkt att det har ingen gjort i vår kommun. Försättningsvis önskade *Ingrid Larsson* att vid något särskilt tillfälle få information om delegationsordningen.

Socialnämnden beslutar att notera informationen

Därefter anmodades Socialnämnden i Klippans kommun att göra en utredning och inkomma med yttrande såvitt avsåg den del av anmälan som riktade sig mot *Ingrid Larsson*. Vid sammanträde den 5 juni 2001 beslutade socialnämnden om remissvar enligt följande (Sn § 76).

Eva Petersen yrkar på följande yttrande; Socialnämnden kan efter utredning konstatera att *Ingrid Larsson* vid nämndens sammanträde gjort uttalande vari hon uttryckte sin oro för att Klippans invånare fått en felaktig information då hon ansåg att *Beskows* uttalande givit upphov till obefogad oro bland brukarna. Ordförande m fl ställer sig bakom yrkandet.

Pehr Erlandsson yrkar på följande yttrande; Socialnämnden kan efter utredning konstatera att *Ingrid Larsson* vid socialnämndens sammanträde inte gjort uttalande som torde kunna tolkas som *angrepp* på någon tjänsteman.

Ordförande yrkar avslag på begäran. Ordförande ställer proposition på förslagen och finner att socialnämnden beslutar i enlighet med *Eva Petersens* förslag.

Pehr Erlandsson reserverar sig till förmån för eget förslag.

Socialnämnden beslutar

att avge följande utredning och yttrande till Riksdagens ombudsman JO

— — —

Socialnämnden kan efter utredning konstatera att *Ingrid Larsson* vid nämndens sammanträde gjort uttalande vari hon uttryckte sin oro för att Klippans invånare fått en felaktig information då hon ansåg att *Beskows* uttalande givit upphov till obefogad oro bland brukarna.

Ingrid Larsson och *Ulf Beskow* deltog ej i diskussionen eller i beslutet.

Ulf Beskow yttrade sig över remissvaret.

I beslut den 27 september 2001 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

I 2 kap. 1 § 1 regeringsformen stadgas att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet, varmed avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Begränsning av denna rättighet får enligt 2 kap. 12 § regeringsformen endast ske genom lag eller, i vissa fall, genom annan författning. Genom tryckfrihetsförordningens bestämmelser om meddelarfrihet ges yttrandefriheten till viss del ett särskilt skydd. Meddelarfriheten enligt 1 kap. 1 § andra stycket tryckfrihetsförordningen innebär att det står varje medborgare fritt att – med iakttagande av de bestämmelser som är meddelade i tryckfrihetsförordningen till skydd för enskild rätt och allmän säkerhet – i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter, offentliggöra allmänna handlingar samt meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst. Meddelarskyddet innebär vidare som huvudregel ett förbud för myndighet eller annat allmänt organ att

efterforska en anonym meddelares identitet (3 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen).

Lagregleringen ger offentligt anställda samma skydd som alla andra medborgare. En offentligt anställd kan således fritt ge uttryck för sin uppfattning, även rörande den egna myndighetens verksamhet. I sekretesslagen (1980:100) finns emellertid regler som begränsar den offentligt anställdes rätt att yttra sig om vad han fått veta i samband med sin tjänst.

Det skydd för yttrandefriheten som regeringsformen anger är ett skydd gentemot "det allmänna". Det allmänna omfattar t.ex. kommunens valda församlingar och förvaltningsorgan. Skyddet innebär att en myndighet inte får ingripa mot någon för att han eller hon har använt sig av sin grundlags-skyddade rätt att yttra sig i massmedier eller på annat sätt ge uttryck för sin uppfattning. En myndighet får inte heller försöka motarbeta att den anställde använder sig av sina rättigheter. En arbetsgivare får således inte genom generella uttalanden eller genom kritik i enskilda fall söka påverka arbetstagaren i fråga om det sätt på vilket denne utnyttjar sin yttrandefrihet. Undantag gäller bara för det fall ingripandet har stöd i lag. Detta hindrar emellertid inte en myndighet från att bemöta sådana påståenden som myndigheten anser vara felaktiga eller vilseledande. Ett sådant bemötande kan t.ex. ske i samma forum som den anställde har använt.

Bedömning

Såvitt utredningen hos JO visar har socialnämnden och Ulf Beskow olika uppfattningar om Ingrid Larssons yttrande vid sammanträdet den 6 mars 2001. Enligt socialnämnden gjorde Ingrid Larsson uttalanden vari hon uttryckte sin oro för att Klippans invånare hade fått felaktig information. Hon ansåg, enligt socialnämnden, att Ulf Beskows uttalanden hade gett upphov till obefogad oro bland brukarna. Ulf Beskow har å sin sida anfört att Ingrid Larsson gick till våldsamt angrepp mot honom. Anledningen till hennes agerande var, enligt Ulf Beskow, inte bara innehållet i hans uttalande, utan även att han över huvud taget hade uttalat sig. Ulf Beskow har i en komplettering till anmälan också gjort gällande att Ingrid Larsson ifrågasatte hans rätt att yttra sig i massmedia.

Såväl Ulf Beskow som de ledamöter som beslutade om socialnämndens remissvar till JO (med undantag för Ingrid Larsson) deltog vid sammanträdet den 6 mars 2001. Vad som har framkommit i ärendet har ändå inte gett mig tillräckligt underlag för att jag skall bilda mig en klar uppfattning om Ingrid Larssons uttalande och agerande i övrigt vid sammanträdet. Det är inte heller sannolikt att vidare utredning skulle bringa fullständig klarhet i saken. Jag finner därför inte skäl att vidta någon ytterligare åtgärd i anledning av klagomålen mot Ingrid Larsson. Rent allmänt vill jag dock tillägga att försiktighet alltid är påkallad när en socialnämnd med en anställd diskuterar frågor som har anknytning till vad denne har uttalat i massmedia. En sådan fråga får inte tas upp på sådant sätt att den anställde uppfattar det som en kränkning av dennes yttrande- och meddelarfrihet.

2002/03:JO1

Vad Ulf Beskow har anfört i övrigt föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

Handläggningen av en begäran om att få en kopia av patientjournal som tidvis varit försvunnen och slutligen förkommit, m.m.

(Dnr 3141-2000)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde U.S. klagomål mot Norrlands Universitets-sjukhus handläggning av K.S:s begäran om att få kopia av sin patientjournal. I anmälan anfördes i huvudsak följande. Efter en olycka år 1999 har K.S. regelbundet besökt sjukhuset för behandling. Hennes försäkringsbolag krävde en skadeanmälan för att betala ut den ersättning, som hon var berättigad till, och denna anmälan grundas på uppgifter ur patientjournalen. Vid ett återbesök hos dr Svarvar den 29 maj 2000 begärde K.S. muntligen att få en kopia av samtliga journalanteckningar rörande sin person. Begäran avslogs med förklaringen att delar av journalen var försvunna och att hon därför inte kunde få en kopia. Den 5 juni 2000 framställde K.S. en skriftlig begäran via fax som inte besvarades. Den 15 juni 2000 var hon på återbesök hos samma läkare och framförde även denna gång en begäran om att få journalkopia och fick då till svar att journalen inte kunde kopieras eftersom det fattades sidor i den. Den 25 juli 2000 besökte K.S. dr Jansson och framförde återigen sin begäran. Journalen var då försvunnen vilket även ledde till att någon undersökning inte kunde genomföras eftersom läkaren inte hade någon journal att läsa ur. Vid ytterligare ett tillfälle, den 1 augusti 2000, begärde K.S. per telefon att få kopia av journalen. Den sköterska som hon talade med lämnade besked om att journalen var komplett. Den sista kontakten med kliniken hade K.S. den 22 augusti 2000 då hon via telefon frågade en sköterska varför de inte hade skickat skadeanmälan till försäkringsbolaget som utlovat samt påminde om sin egen begäran. Hon fick till svar att journalen återigen var försvunnen. U.S. har även ifrågasatt om hanteringen av K.S:s journal följer reglerna i patientjournalagen samt om förutsättningarna för tjänstefel är uppfyllda.

Utredning

Anmälan remitterades till Landstinget i Västerbottens län, Hälso- och sjukvårdsnämnden för Umeå sjukvårdsdistrikt, för utredning och yttrande. Landstingsstyrelsens arbetsutskott anförde i remissvar bl.a. följande.

UTREDNINGEN

Enligt sökanden framställdes en begäran om *kopia av patientjournal* redan den 29 maj 2000. I sjukhusets egen utredning finns något besök inte registre-

rat per detta datum. Det första datum där parternas uppgifter överensstämmer, om ett besök vid vilket en framställan gjorts, är den 25 juli 2000. Däremot är uppgifterna motstridiga vad gäller journalens status vid detta tillfälle. Enligt sökanden var journalen förkommen. Enligt kliniken var journalen tillgänglig denna dag samt även den 31 juli då sökanden dagen före ringt och frågat om *intyget till försäkringsbolaget*.

Utredningen ger inte svar på frågan om patientjournalen faktiskt varit förkommen före den 12 september 2000. Anledning till att journalen inte är tillgänglig den 12 september framgår inte heller. I utredningen finns även olika uppgifter om begäran avsett kopia av journalen eller ett särskilt läkarintyg.

GÄLLANDE REGLER

Följande kan sägas om vad som generellt gäller i landstinget för utlämnande och hantering av patientjournaler.

En begäran om kopia av allmän handling ska enligt tryckfrihetsförordningen handläggas skyndsamt. Beslut varigenom myndighet avslagit enskilda begäran att få ta del av handling eller lämnat ut handling med förbehåll får enligt sekretesslagen överklagas av sökanden. Sökanden ska därför underrättas om att han har rätt att begära att myndigheten fattar beslut i frågan.

Patientjournaler inom Västerbottens läns landsting bevaras enligt huvudregeln för all framtid. Enligt patientjournallagen ska varje journalhandling hanteras och förvaras så att obehöriga inte får tillgång till den. Vidare är en korrekt hantering av patientjournaler en grundläggande förutsättning för att landstinget skall kunna uppfylla kraven på god vård enligt hälso- och sjukvårdslagen.

Inom landstinget pågår införande av datoriserad patientjournal. Vid hand- och plastikkirurgen infördes den datoriserade patientjournalen för de nya journaler som upprättas i april detta år (2000; JO:s anmärkning).

Information om gällande regler ges kontinuerligt i många olika sammanhang för att säkerställa personalens kunskaper och rutiner för att förebygga felaktig handläggning och att patientjournaler förkommer. Som ett exempel har sjukvården i länet under lång följd av år haft tillgång till skriften "Sekretess i vården". Skriften, som uppdateras regelbundet, är en sammanställning av gällande regler om bl a hantering av allmänna handlingar i sjukvården. Den har tagits fram inom Västerbottens läns landsting.

SLUTSATSER

Landstinget kan för närvarande, mot bakgrund av föreliggande uppgifter i anmälan och utredning, inte uttala sig i ansvarsfrågan. Det finns dock tecken på att handläggningstiden varit alltför lång. Det är i strid mot gällande regler om förvaring att en journal inte är tillgänglig.

De aktuella reglerna är väl kända i sjukvårdsförvaltningarna och det borde därför finnas förutsättningar att klara lagstiftningens krav.

Vad gäller den nu aktuella händelsen har journalen eftersökts under flera månader. Umeå sjukvård genomför nu en genomgång av samtliga vid kliniken arkiverade patientjournaler. Hittills har denna genomgång, som inte avslutats, inneburit att journalen ännu inte återfunnits. Umeå sjukvård kommer så långt som det är möjligt säkerställa att den berörda patienten inte utsätts för ytterligare problem pga av den försvunna journalen. Patienten kommer att erbjudas nytt mottagningsbesök för att genomgå nödvändig undersökning för utfärdande av intyg. Om patienten, oavsett orsak, inte vill besöka kliniken i Umeå, kommer Umeå Sjukvård erbjuda remiss till annan klinik med motsvarande kompetens.

2002/03:JO1

Som bilaga till remissvaret hade fogats en utredning verkställd av verksamhetschefen vid hand- och plastikkirurgiska kliniken, Inger Mossberg. I denna skrivelse uppgav Inger Mossberg bl.a. följande.

Den 6/4 2000 finns ett registrerat återbesök hos oss. Vi införde datajournal 2000-04-11 varför de två följande journalanteckningarna finns dokumenterade i vårt datasystem.

K.S. kom till vår mottagning 00-07-25. Sannolikt fanns journalen till hands då även om någon sammanfattning av pappersjournalen ej gjordes. Läkarsekreterare Eva-Mari Hellgren rapporterar också att hon hade hittat journalen denna dag och lämnat den till Dr Jansson som träffade patienten.

K.S. ringde 2000-07-30 för att fråga om intyget till försäkringsbolaget. Läkarsekreterare Eva-Mari Hellgren fann då journalen i Dr Svarvars låda för diktering och antecknade detta den 31/7 på utlåningsmappen. Någon annan anteckning om vidare utlåning finns inte. 00-09-12 var K.S. hos undertecknad. Då fanns inget paper.

Därefter inhämtades upplysningar per telefon från kanslichefen Birgitta Åström, Västerbottens läns landsting varvid bl.a. följande framkom.

Dr Svarvar var inte i tjänst den 29 maj 2000. Det finns inte någon anteckning om kontakt mellan kliniken och K.S. överhuvudtaget den dagen. Den 25 juli 2000 var K.S. på besök hos Dr Jansson. Halva journalen låg i hans fack den dagen. Den andra halvan av journalen fick han av sekreteraren samma dag efter det att hon hade återfunnit den. K.S. framställde inte någon begäran om att få ta del av kopia av journalen vid besöket hos Dr Jansson. Efter K.S:s besök hos Dr Jansson lades journalen i Dr Svarvars fack. Journalen är därefter förkommen.

Anmälan remitterades därefter på nytt till Landstinget i Västerbottens län för utredning och yttrande. Landstingsstyrelsens arbetsutskott anförde i förnyat remissvar bl.a. följande.

KOPIA AV PATIENTJOURNAL

Begäran om kopia av patientjournal framfördes till dr Svarvar vid besök första veckan i april 2000. Läkaren utgick vid detta tillfälle från att begäran avsåg hela journalen, vilken då inte fanns i sin helhet. Något avslagsbeslut fattades av detta skäl inte vid detta tillfälle.

Hela journalen fanns tillgänglig först den 25 juli. Enligt dr Jansson som då träffade patienten, framfördes ingen begäran om kopia av patientjournal. Journalen i sin helhet lades i dr Svarvars låda och fanns där den 30 juli. Journalen är sedan dess åter förkommen.

INTYG

Begäran om intyg lämnades första gången i början av april. Dr Svarvar skrev inget intyg vid detta tillfälle med motiv att patienten inte hade blanketter med sig.

Efter besöket den 15 juni dikterade dr Svarvar ett intyg till if.skadeförsäkringen.

Den 30 juli ringde patienten med förfrågan om intyget till försäkringsbolaget.

Dr Svarvar konstaterade den 1 augusti att intyg inte skrivits ut. Av någon anledning skrevs inget intyg ut vid detta tillfälle heller.

Verksamhetschefen uppmärksammades på frågan i slutet av augusti eftersom intyg inte utfärdats och dr Svarvar hade slutat vid kliniken.

Ny tid bokades till den 12 september. Något intyg utfärdades inte heller vid detta besök. Efter detta besök togs förnyad kontakt med patienten som bl a ledde till en ny besökstid hos en annan läkare inom kliniken för utfärdande av intyg.

Besöket ägde rum den 8 mars 2001. Vid kontakt med denne läkare meddelar han att han kommer att skriva ut det efterfrågade intyget som inom en vecka kommer att vara såväl försäkringsbolag som patient till handa.

BEDÖMNING

Landstinget kan konstatera att patienten inte erhållit kopia av sin journal. Förutom att del av journalen varit förkommen (och senare hela journalen) har uppenbarligen dialogen mellan patienten och behandlande läkare inte varit tillräckligt tydlig, vilket har lett till att något beslut om att avslå begäran av journalkopia inte har fattats.

U.S. kommenterade remissvaren och anförde därvid bl.a. att K.S. uppgivit att hon gjorde sin första framställan den 29 maj 2000 per telefon.

Den 22 mars 2002 inhämtades upplysningar per telefon från verksamhetschefen Inger Mossberg, Norrlands Universitetssjukhus, varvid följande framkom.

K.S:s journal har inte kommit till rätta. Det efterfrågade intyget är, enligt en journalanteckning daterad den 9 mars 2001, utfärdat.

Från Socialstyrelsen inhämtades den 17 april 2002 upplysning om att Catarina Svarvar är verksam utomlands.

I beslut den 19 april 2002 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Rättslig reglering

Enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen (TF) skall en allmän handling som får lämnas ut – som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av den. Av 2 kap. 13 § framgår att den som önskar ta del av en allmän handling även har rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan begäran skall behandlas skyndsamt. *JO* har i ett flertal beslut uttalat att innebörden härav är att besked i en utlämnandefråga bör lämnas redan samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten skall kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Härtill kommer att ett visst dröjsmål är ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material.

Av 15 kap. 6 § sekretesslagen (1980:100) framgår det att om en begäran om att få ta del av en handling helt eller delvis inte kan tillmötesgå skall den som gjort framställningen underrättas om detta. Han skall också underrättas om att han kan begära att frågan hänskjuts till myndigheten och att beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas. Myndighet-

ens avslagsbeslut får enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen överklagas hos kammarrätt. Denna rätt gäller även för det fall myndigheten inte kan efterkomma en begäran på grund av att handlingen är förkommen.

Enligt 14 kap. 4 § sekretesslagen gäller, om inte annat följer av bestämmelse i den lagen, sekretess till skydd för enskild inte i förhållande till den enskilde själv. Sekretess inom hälso- och sjukvården kan enligt 7 kap. 3 § sekretesslagen gälla också i förhållande till den vård- eller behandlingsbehövande själv i fråga om uppgift om hans hälsotillstånd, om det med hänsyn till ändamålet med vården eller behandlingen är av synnerlig vikt att uppgiften inte lämnas till honom.

När det gäller hantering av journaler framgår det av 7 § patientjournalagen (1985:562) att varje journalhandling skall hanteras och förvaras så att obehöriga inte får tillgång till den. Av paragrafens andra stycke följer att om en journalhandling eller en kopia av handlingar har lämnats ut till någon, skall det antecknas i patientjournalen vem som har fått handlingen och när denna har lämnats ut.

Patientjournalen

Av remissvaren framgår att K.S:s journal var tillgänglig i dess helhet först den 25 juli 2000. Skälet till att delar av den inte varit tillgängliga tidigare har inte närmare berörts. Det kan konstateras att K.S:s journal varit helt förkommen sedan sensommaren 2000. Landstingsstyrelsens arbetsutskott har uppgett att det är i strid med gällande regler om förvaring att en journal inte är tillgänglig samt har upplyst om att information ges kontinuerligt för att säkerställa personalens kunskaper och rutiner för att förebygga att patientjournaler förkommer. Vidare framgår det att man från sjukhusets sida har eftersökt journalen och att tidigare ansvarig läkare, dr Svarvar som har lämnat sin tjänst vid sjukhuset, utan framgång har sökts för upplysningar om journalen. Det är mycket otillfredsställande att man inte har lyckats få kontakt med dr Svarvar för att utreda saken närmare, och remissvaren ger ingen ytterligare ledning vad gäller orsaken till att journalen har förkommit. Från Socialstyrelsen har jag inhämtat upplysning om att dr Svarvar numera tjänstgör utomlands.

Det är naturligtvis helt oacceptabelt att en journal inte kan återfinnas, inte minst med hänsyn till patientsäkerheten och till vikten av upprätthållandet av sekretessen inom hälso- och sjukvården. I förevarande fall har också den enskilda patienten förorsakats besvär eftersom hon inte omedelbart kunnat få ut de handlingar som behövdes i försäkringsärendet. Jag finner dock anledning utgå från att det inträffade inte har sin grund i bristande rutiner rent generellt utan snarare är att hänföra till brister i enskild befattningshavares hantering av journalen. Även om jag ser mycket allvarligt på den uppkomna situationen, föreligger emellertid enligt min mening inte tillräckliga skäl att nu vidta någon ytterligare åtgärd i denna del.

Handläggningen av K.S:s begäran om att få kopia av sin patientjournal

När det gäller K.S:s framställan om att få kopia av sin patientjournal föreligger det motstridiga uppgifter om vilka kontakter som har förekommit mellan K.S. och sjukhuset i denna fråga. U.S. har uppgett att K.S. vid besök hos dr Svarvar den 25 maj 2000 framställde en begäran om att få ta del av journalen. Denna uppgift har senare ändrats till att framställan gjordes per telefon. Sjukhuset har inga uppgifter om att K.S. skulle ha varit i kontakt med sjukhuset denna dag och det är även upplyst att dr Svarvar inte var i tjänst den aktuella dagen. Det synes vara helt klarlagt att K.S. var på återbesök hos dr Jansson den 25 juli 2000. I det första remissvaret uppgavs att detta var den första tidpunkt där parternas uppgifter överensstämmer, nämligen att det då förekom ett besök vid vilket en framställan gjordes. I det senare remissvaret har uppgiften dock ändrats på det sättet att dr Jansson har uppgett att K.S. vid detta tillfälle inte framställde någon begäran om att få en kopia av sin journal. Där emot uppges i detta remissvar att K.S. skall ha gjort en sådan framställan vid besök hos dr Svarvar i början av april 2000.

Jag finner det anmärkningsvärt att de besked som lämnats i remissvaren skiljer sig åt på en sådan väsentlig punkt som rörande frågan om huruvida K.S. gjorde en framställan eller ej vid sitt besök hos dr Jansson i juli 2000. Remissvaren kan dock inte tolkas på annat sätt än att K.S. har gjort en framställan om att få en kopia av sin journal och att hon, enligt sjukhusets uppfattning, framförde sin begäran till dr Svarvar i början av april 2000. Remissvaren ger inga upplysningar om hur denna framställan har hanterats förutom uppgiften att det varken lämnades ut några handlingar eller fattades något avslagsbeslut eftersom inte hela journalen fanns tillgänglig.

Regelsystemet i TF och sekretesslagen innebär som redovisats tidigare att en sökande alltid har rätt att skyndsamt få ta del av den efterfrågade handlingen, antingen genom att den tillhandahålls på stället eller genom att kopia av den lämnas ut. Kan handlingen inte lämnas ut skall sökanden upplysas om att han kan begära att frågan hänskjuts till myndigheten för prövning och att ett beslut av myndigheten är en förutsättning för att utlämnande frågan skall kunna prövas av domstol.

En framställan behöver inte vara skriftlig utan kan göras muntligen. Det är dock att rekommendera att anteckna en muntlig framställan i journalen, bl.a. mot bakgrund av bestämmelsen i 7 § andra stycket patientjournalagen om att anteckning skall göras om utlämnad kopia av journalen.

Eftersom den aktuella framställningen gjordes till dr Svarvar har det ålegat henne att ta ställning i frågan. Det finns ingenting som tyder på att journalen inte kunde lämnas ut på grund av sekretess. Det är därför oklart varför inte i vart fall den del av journalen som fanns tillgänglig lämnades ut. Vidare är det oklart om den aktuella framställningen dokumenterades och om dr Svarvar hade för avsikt att lämna ut kopia av journalen så snart den del som saknades kom till rätta. Enligt vad som är upplyst har journalen, efter det att K.S. gjorde sin framställning, funnits tillgänglig i sin helhet. Det har dock inte gått att få klarhet i om K.S. vid ytterligare tillfällen diskuterade denna fråga med

dr Svarvar eller vilka ställningstaganden dr Svarvar gjorde i frågan. Den utredning som nu föreligger i ärendet talar onekligen med viss styrka för att handläggningen inte har skett i enlighet med reglerna i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen. Eftersom det inte gått att efterhöra dr Svarvars egen uppfattning om vad som förevarit, anser jag mig dock inte ha tillräckligt underlag för att uttala någon egentlig kritik mot hennes handläggning av utlämnandeframställan utan begränsar mig till att göra detta påpekande.

Det har lämnats motstridiga uppgifter om huruvida K.S. framförde en begäran om att få kopia av sin journal till dr Jansson vid besöket den 25 juli 2000. Det är inte sannolikt att vidare utredning skulle bringa klarhet i frågan. Jag finner därför inte skäl att göra något uttalande i denna del.

Handläggningen av K.S:s begäran om ett intyg

I anmälan tar U.S. även upp att K.S. avsåg att göra en anmälan till ett försäkringsbolag för att kunna erhålla den skadeersättning hon var berättigad till. Uppgifter ur journalen skulle ligga till grund för denna anmälan. K.S. begärde därvid ett intyg från dr Svarvar, vilket skulle tillställas försäkringsbolaget. I remissvaren redogörs för de uppgifter som finns angående K.S:s begäran om ett intyg men ger inga svar på varför intyget inte utfärdades. Då intyget numera, i enlighet med vad som har uppgivits per telefon, har utfärdats går jag inte vidare i frågan.

Sammanfattning

Jag vill framhålla vikten av att det inom en myndighet finns utarbetade rutiner när det gäller såväl hantering och förvaring av patientjournaler som tillämpningen av bestämmelserna om allmänna handlingar. Landstingsstyrelsens arbetsutskott har upplyst om vad som generellt gäller inom landstinget angående dessa frågor och har även uppgett att reglerna är väl kända i sjukvårdsförvaltningarna. Utifrån detta enskilda ärende saknar jag underlag för att bedöma om det likväl finns brister i rutinerna. Jag förutsätter under alla förhållanden att landstinget fortsätter med kontinuerliga utbildningsinsatser och information till berörd personal angående dessa frågor.

Ärendet avslutas med de delvis kritiska uttalanden som ligger i det anförda.

Övriga områden

Påstående om sekretessbrott vid utlämnande av handlingar från JO – Handlingar i en förundersökning, rekviderade i ett tillsynsärende hos JO och innehållande uppgifter som omfattas av sekretess enligt 9 kap. 17 § första stycket 1 sekretesslagen, har lämnats ut till enskild. En handling som bifogats anmälan i det aktuella ärendet har innehållit delvis samma uppgifter

(Dnr Adm 18-2002)

I ett beslut den 2 april 2002 i ett administrativt ärende föranlett av klagomål mot kanslichefen Kjell Swanström anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Bakgrund

Frågor om utlämnande av handlingar i avgjorda ärenden hos JO prövas i enlighet med vad som föreskrivs i 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen (1980:100) (SkrL) i första hand av kanslichefen i dennes egenskap av arkivansvarig (se 5 § andra stycket arbetsordningen för Riksdagens ombudsmannaexpedition). Beslut av myndigheten i sådana frågor fattas av den justitieombudsman till vars ansvarsområde ärendet hör eller av chefsjustitieombudsmannen.

Någon gång i januari 2001 begärde en person att per post få en kopia av aktbilaga 3 i JO:s ärende dnr 1574-1993, som hade avgjorts genom beslut den 14 maj 1993. I enlighet med gällande handlägningsordning bad registratorn kanslichefen Kjell Swanström att göra en sekretessprövning. Några veckor senare begärde en annan person utlämnande av samma handlingar. Framställningen hanterades av registrator på samma sätt. Sekretessprövningen ledde i båda fallen till att handlingarna lämnades ut med vissa uppgifter utslutna.

Aktbilaga 3 består av vissa handlingar i en förundersökning, vilka JO hade rekviderat från dåvarande Polismyndigheten i Stockholm under utredningen av det aktuella tillsynsärendet (polisanmälan 1992-12-03, personblad 3 1993-01-19, förhörsdokumentation 1993-01-27, rapport 1992-12-02 om ett hot samt beslut 1993-01-28 att lägga ned förundersökningen).

Er skrivelse

I en skrivelse från Er, som är daterad den 23 november 2001 men som kom in till JO den 16 januari 2002, har Ni gjort gällande att Kjell Swanströms utlämnande av de aktuella handlingarna skett i strid med gällande sekretessregler och begärt att frågan om disciplinansvar och åtalsanmälan med anledning av det inträffade skall lämnas över till Riksdagens ansvarsnämnd för prövning. Av Er skrivelse framgår att Ni anser Er ha lidit en allvarlig integritetskränkning med hänsyn till vissa i handlingarna förekommande uppgifters mycket känsliga art och kvalificerade skyddsvärde. Ni har framhållit att Polismyndigheten i Stockholms län, med hänvisning till 9 kap. 17 § första stycket 1 sekretesslagen (1980:100), har avslagit framställningar från de privatpersoner som

nämnts ovan om utfående av identiskt samma handlingar som begärts utlämnade från JO. Ni har bifogat kopior av de aktuella besluten.

Yttrande

På min begäran har Kjell Swanström den 30 januari 2002 avgett ett yttrande i ärendet, som på Er begäran tidigare tillställts Er och som föranlett vissa kommentarer från Er sida i en skrivelse daterad den 24 mars 2002.

Kjell Swanström har i sitt yttrande bl.a. lämnat följande sakupplysningar om handläggningen av de två utlämnandeärendena.

Kjell Swanström gjorde vid den första av de två sekretessprövningarna den bedömningen att det inte fanns skäl att helt vägra att lämna ut handlingarna men att de uppgifter av medicinsk karaktär rörande diagnoser m.m. som fanns i dem skulle uteslutas. Han ansåg däremot inte att det fanns skäl att sekretessbelägga uppgiften om Er identitet.

Sedan Kjell Swanström därefter hade blivit kontaktad av Er och Ni framfört att Ni ansåg att Er integritet hade blivit kränkt genom utlämnandet, lät Kjell Swanström framställa en avidentifierad version av aktbilaga 3 som tillfördes akten. Vidare anbringades en hemligstämpel på originalversionen av aktbilaga 3 samt på aktomslaget, där det bredvid hemligstämpeln antecknades: ”gäller AB 3. Avidentifierad version kan lämnas ut”. När det andra utlämnandeärendet aktualiserades hos JO, blev resultatet av Kjell Swanströms sekretessprövning att den avidentifierade versionen av aktbilaga 3 lämnades ut med uteslutande av uppgifterna om medicinska diagnoser m.m.

Bedömning

Enligt 22 § första stycket lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) skall åtalsanmälan göras bl.a. avseende den som är skäligen misstänkt för att i sin anställning ha begått brott enligt 20 kap. 3 § första stycket brottsbalken (BrB), dvs. uppsåtligt brott mot tystnadsplikt.

Enligt 14 § första stycket LOA får disciplinpåföljd för tjänsteförseelse meddelas en arbetstagare, som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen. Om felet med hänsyn till samtliga omständigheter är ringa, får inte någon påföljd meddelas.

Frågor om åtalsanmälan och disciplinansvar prövas såvitt avser kanslichefen hos Riksdagens ombudsmän av Riksdagens ansvarsnämnd. Det ankommer på mig i egenskap av chefsjustitieombudsman att ta ställning till om det i ett visst fall finns anledning att göra anmälan till ansvarsnämnden avseende en sådan åtgärd.

Det kan inledningsvis konstateras att de två utlämnanden som här är aktuella har föregåtts av en sekretessprövning som resulterat i att handlingarna lämnats ut först sedan vissa uppgifter uteslutits. Det saknas därför under alla omständigheter anledning att anta att det föreligger något uppsåtligt brott mot tystnadsplikt. Någon skyldighet att göra en åtalsanmälan med anledning av det inträffade föreligger således inte, och jag kan därmed inte heller anses vara skyldig att aktualisera en sådan fråga hos Riksdagens ansvarsnämnd.

De föreskrifter som är av intresse för min fortsatta bedömning i ärendet återfinns i 9 kap. 17 § och 11 kap. 4 § SekrL.

Enligt 9 kap. 17 § första stycket 1 SekrL gäller sedan den 1 april 1999 sekretess med ett s.k. omvänt skaderekvisit för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden i utredningar enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål. Denna sekretess anses omfatta också uppgifter i polisanmälningar. Det omvända skaderekvisitet innebär att sekretess gäller, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men. Presumtionen är således i dessa fall för sekretess, vilket innebär att den myndighet där en sådan uppgift finns har mycket begränsade möjligheter att lämna ut den. Före den 1 april 1999 innehöll regeln i stället ett s.k. rakt skaderekvisit, som innebar att sekretess gällde endast om det kunde antas att den enskilde eller någon honom närstående led skada eller men om uppgiften röjdes. Presumtionen var således tidigare för offentlighet.

Utgångspunkten vid bedömningen av om det föreligger ”men” i sekretesslagens bemärkelse skall vara den berörda personens egen upplevelse. Bedömningen måste emellertid, enligt vad som uttalas i sekretesslagens förarbeten (prop. 1979/80:2 Del A. s. 83), korrigeras på grundval av gängse värderingar i samhället.

Om JO i sin tillsynsverksamhet från en myndighet erhåller en uppgift som är sekretessbelagd där, gäller enligt 11 kap. 4 § andra stycket SekrL sekretessen också hos JO. Om uppgiften förekommer i en handling, t.ex. ett yttrande, som har upprättats med anledning av verksamheten gäller emellertid enligt samma lagrum sekretess hos JO bara i den mån det kan antas att ett allmänt eller enskilt intresse lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs. Om JO i ett tillsynsärende får in t.ex. en kopia av polisanmälan från en polismyndighet skall frågan om utlämnande av handlingen således också hos JO prövas med utgångspunkt bl.a. i bestämmelserna i 9 kap. 17 § första stycket SekrL. Det är här fråga om s.k. överförd eller sekundär sekretess.

Om JO i sin tillsynsverksamhet däremot erhåller en uppgift från en enskild person – t.ex. i en anmälan eller i en till denna fogad handling – gäller enligt 11 kap. 4 § tredje stycket SekrL sekretess till skydd för en enskilds personliga förhållanden endast i den mån uppgiften skulle ha varit sekretessbelagd hos den myndighet som ärendet får anses avse och det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider betydande men om uppgiften röjs. Lagstiftarens utgångspunkt har här varit att intresset av insyn i JO:s tillsynsverksamhet avseende anmälningar från enskilda är så betydande att den som gör en anmälan till JO får tåla att också sådana av honom lämnade uppgifter som han betraktar som känsliga kommer att bli offentliga (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 298 och prop. 1986/87:160 s. 21). Det är uppenbart att lagstiftarens syfte med regleringen i 11 kap. 4 § tredje stycket sekretesslagen inte kan uppnås, om man vid tillämpningen låter tolkningen av rekvisitet ”betydande men” bestämmas uteslutande av den enskildes subjektiva upplevelse i det särskilda fallet. Det får i stället ankomma på den som prövar utlämnandefrågan att med utgångspunkt i gängse värderingar i samhället bedöma vad som är en rimlig tolkning av rekvisitet med hänsyn bl.a. till intres-

set av insyn i JO:s klagomålshantering. I de fall där en klagande – vilket inte är ovanligt – till en anmälan mot polisen fogar en kopia av en polisanmälan leder en sådan bedömning som regel till att uppgifterna i denna anses vara helt öppna.

Ni har i Er skrift hänvisat till att Polismyndigheten i Stockholms län helt har vägrat att lämna ut de aktuella handlingarna. Som Kjell Swanström har framhållit i sitt yttrande har emellertid varje myndighet att självständigt göra sekretessprövning enligt gällande föreskrifter i sekretesslagen, när en handling begärs utlämnad. En polismyndighets ställningstaganden till framställningar om utlämnande av handlingar hänförliga till en förundersökning är således inte bindande vid en sekretessbedömning hos JO om utlämnande av samma handlingar.

Det finns anledning att här erinra om att den svenska offentlighetslagstiftningen innebär att sekretess är ett undantag från en grundlagsfäst huvudregel om offentlighet. Om en handling innehåller såväl öppna uppgifter som uppgifter som omfattas av sekretess, skall därför en utlämnande fråga handläggas på sådant sätt att de öppna uppgifterna kan lämnas ut. Detta synsätt avspeglas i regeln i 2 kap. 12 § första stycket tredje meningen tryckfrihetsförordningen, där det föreskrivs att en handling, som inte kan tillhandahållas utan att man röjer sådana delar av den som inte får lämnas ut, i övriga delar skall göras tillgänglig för sökanden i avskrift eller kopia.

Jag kan mot denna bakgrund inte finna att det kan riktas någon invändning mot Kjell Swanströms förfarande vid det andra utlämnandetillfället att lämna ut kopior av de aktuella handlingarna i avidentifierat skick och med de känsliga medicinska uppgifterna uteslutna. Det får nämligen generellt anses gälla att det inte föreligger någon sådan risk för skada eller men som åsyftas i de sekretessregler som skyddar enskildas förhållanden, om man vid utlämnandet av en handling med uppgifter om förhållanden av detta slag utesluter sådan information som gör det möjligt att hänföra uppgifterna till en viss person.

Det återstår då för mig att ta ställning till hur man skall se på det första utlämnandet, där uppgifterna om Er identitet inte hade tagits bort men väl de känsliga uppgifterna om bl.a. en medicinsk diagnos.

Man kan som huvudregel lägga fast att handlingar innehållande sådana uppgifter om enskildas personliga förhållanden som skyddas av sekretess med omvänt skaderekvisit inte bör lämnas ut annat än i avidentifierat skick. Detta gäller således bl.a. i fråga om sådana uppgifter som avses i 9 kap. 17 § första stycket sekretesslagen. Som Kjell Swanström har framhållit och som också framgår av framställningen i det föregående uppvisar emellertid regleringen av sekretess hos JO vissa särdrag som skiljer den från vad som i allmänhet gäller och som måste beaktas i sammanhanget. Som jag tidigare har framhållit är denna reglering föranledd av lagstiftarens önskemål om största möjliga insyn i JO:s tillsynsverksamhet avseende anmälningar från enskilda.

Jag har i det föregående nämnt att exempelvis uppgifterna i en kopia av en polisanmälan som bifogas ett klagomål till JO, till följd av bestämmelsen i 11 kap. 4 § tredje stycket SekrL, som regel i sin helhet bedöms vara offentliga hos JO, medan däremot sekretess enligt 9 kap. 17 § första stycket SekrL följer med en polisanmälan som tillställs JO direkt från en polismyndighet. I de

flesta fall vållar reglerna om sekretess hos JO inte några svårigheter i tillämpningen. Lagstiftaren har emellertid inte anvisat någon lösning på det problem som uppkommer om JO i samma ärende får in kopior av samma handling, t.ex. en polisanmälan, dels från anmälaren, dels från en myndighet där sekretess gäller för uppgifterna i handlingen. Tolkad enligt sin ordalydelse innebär lagtexten i detta fall att exakt samma uppgifter kan vara helt offentliga när de hämtas från klagandens exemplar men sekretessbelagda när de hämtas från det exemplar som kommer från myndigheten. JO skulle således ha full frihet att lämna ut kopior av det ena exemplaret men vara skyldig att hemlighålla det andra eller i varje fall inte kunna lämna ut det annat än i avidentifierat skick, trots att de till innehåll och utseende är identiska.

Ett sådan tolkning av regleringen framstår inte som rimlig. Mot bakgrund av vad lagstiftaren har uttalat om intresset av insyn i JO:s klagomålshantering är det i en situation av det här angivna slaget i stället naturligt att låta frågan om utlämnande av uppgifterna i fråga i sin helhet styras av reglerna i 11 kap. 4 § tredje stycket SekrL.

Den situation som föreligger i det här aktuella fallet skiljer sig inte särskilt mycket från den nyss beskrivna. Av akten i klagomålsärendet – som avsåg en läkare inom den offentliga sjukvården – framgår nämligen att anmälaren, en förening, hade bifogat en av Er undertecknad skrivelse i vilken Ni hade begärt föreningens hjälp med att göra en JO-anmälan. Denna skrivelse innehöll, om också i mer översiktlig form, väsentligen samma uppgifter om Era personliga förhållanden som de handlingar som sedan infordrades från dåvarande Polismyndigheten i Stockholm och som varit aktuella i de nu diskuterade utlämnandeärendena.

Till följd av regeln i 11 kap. 4 § tredje stycket SekrL kan en sekretessprövning av den av Er undertecknade skrivelsen förväntas få till resultat att den enda där intagna uppgift som bedöms vara omfattad av sekretess hos JO är uppgiften om en medicinsk diagnos. Det kan parentetiskt nämnas att den underliggande sekretessregel som här kan vara aktuell inte är bestämmelsen om förundersökningssekretess i 9 kap. 17 § första stycket SekrL utan föreskrifterna om sjukvårdssekretess i 7 kap. 1 § SekrL. Övriga uppgifter i den till anmälan fogade skrivelsen – innefattande bl.a. upplysningar om Er identitet och om det förhållandet att Ni varit föremål för en polisanmälan av en läkare med vilken Ni tidigare hade haft en patientkontakt – torde vara att bedöma som offentliga hos JO.

Det är ofrånkomligt att ställningstagandet i en utlämnandefråga hos JO, även om den som här skall bedömas med utgångspunkt i 9 kap. 17 § första stycket SekrL, kommer att påverkas av det förhållandet att uppgifter som i och för sig kan bedömas vara omfattade av sekretess enligt denna regel är att anse som offentliga när de finns i en annan handling i samma ärende. Man kan också uttrycka saken så, att skaderekvisitet i 9 kap. 17 § SekrL i en situation av det här diskuterade slaget skall tolkas med utgångspunkt i lagstiftarens uppfattning, som denna kommer till uttryck i 11 kap. 4 § tredje stycket SekrL, att den som gör en anmälan till JO – eller den i vars intresse en sådan anmälan görs – får anses vara införstådd med att de uppgifter som lämnas i samband

med anmälan i stor utsträckning kommer att bli offentliga, även när de avser personliga förhållanden av i den enskildes ögon känslig natur.

Jag kan i detta sammanhang avslutningsvis nämna att Ekosekretessutredningen i sitt arbete funnit ett liknande problem vad gäller frågan om sekretess enligt 9 kap. 17 § SekrL hos åklagare för sådana uppgifter i hos åklagaren förvarade brottmålsdomar som är offentliga hos domstolarna (SOU 1999:53, s. 248).

Som framgår av det sagda kan rättslaget vad gäller sekretess hos JO i situationer av här diskuterat slag inte anses vara helt klart. Den naturliga utgångspunkten vid tillämpningen av reglerna om sekretess hos JO är emellertid lagstiftarens tydligt uttalade avsikt att verksamheten hos JO skall bedrivas under största möjliga öppenhet. Detta synsätt måste därför präglade prövningen av utlämnande frågor hos JO.

I sammanhanget bör slutligen också beaktas att det här har varit fråga om utlämnande av handlingar i en nedlagd förundersökning som avsåg händelser som vid tidpunkten för utlämnandena låg åtta år tillbaka i tiden. Som framgår av förarbetena till sekretesslagen minskar risken för att ett röjande av en uppgift skall medföra skada eller men normalt med tiden (prop. 1979/80:2 Del A s. 86).

Kjell Swanström har således vid sin sekretessprövning ställts inför en rättstillämpningsfråga av komplicerat slag, där det funnits ett icke obetydligt utrymme för olika bedömningar av vilka ingen kan sägas vara felaktig (jfr JO 1996/97 s. 474). Av Kjell Swanströms yttrande framgår att hans beslut i utlämnande frågan föregåtts av en ingående rättslig analys av de olika aspekter på utlämnande frågan som aktualiserats i ärendet. Jag kan mot denna bakgrund inte finna annat än att också Kjell Swanströms handläggning av det första av de två utlämnandefall som avses med Er skrivelse ligger inom ramen för vad som får anses vara en godtagbar rättstillämpning.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att det enligt min mening saknas anledning att, med anledning av den handläggning som avses med Er skrivelse, hos Riksdagens ansvarsnämnd aktualisera någon fråga om åtalsanmälan eller disciplinansvar.

Fråga om en handling, som av barnomsorgspersonal lagts i de politiska partiernas postfack på en stadsdelsförvaltning, utgjort allmän handling. Även fråga om en barnomsorgschef genom att omhänderta handlingen och genom olika uttalanden kränkt de anställdas yttrandefrihet

(Dnr 963-2000)

Bakgrund

Genom beslut i kommunfullmäktige slogs Bromma och Västerleds stadsdelsförvaltningar i Stockholms kommun ihop från den 1 juli 1999. Den nya organisationen fick namnet Bromma stadsdelsförvaltning. Flertalet av de pedagogiska verksamheter som ingick i sammanslagningen hade under 1999 olika

organisation och budgetförutsättningar. Vid den genomgång av det ekonomiska läget, som skedde i samband med sammanslagningen, framkom bl.a. att det ekonomiska utfallet för barnomsorgen visade ett negativt resultat för 1999. Beslut gällande nedskärning/omorganisation inom barnomsorgen antogs vid ett sammanträde den 16 december 1999. Efter ett möte som hölls med föreståndare/förskolechefer i Bromma den 20 oktober 1999, vid vilken tidpunkt de exakta planerna för nedskärningarna/omorganisationen inom barnomsorgen inte var kända för dem, kom föreståndare/förskolechefer överens om att skriftligen ge sin syn på vad ytterligare nedskärningar skulle få för konsekvenser för barnomsorgen. Den skrivelse som upprättades i anledning härav kom att benämnas ”föreståndarbrevet”.

Anmälan

Ett antal föräldrarepresentanter för förskolorna i Bromma (anmälnarna) framförde genom F.H. i en anmälan, som inkom till JO den 10 mars 2000, klagomål mot barnomsorgschefen M.H-L., Bromma stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun. I anmälan gjordes gällande att M.H-L.

- olovligen hade berett sig tillgång till post avsedd för annan och därigenom hindrat förskolecheferna för förskolorna i Bromma från att fritt uttrycka sina åsikter,
- undanhållit allmän handling genom att handling som inkommit till förvaltningen inte hade diarieförts eller hållits ordnad på annat sätt så att den omgående kunde göras tillgänglig vid en begäran om utlämning,
- genom sin chefsställning vid ett flertal tillfällen dels hade försökt att hindra anställda från att fritt uttrycka sina åsikter, dels hade försökt att på ett otillbörligt sätt påverka dem att inte uttrycka sina åsikter.

Anmälnarna anförde i huvudsak följande.

Föreståndarbrevet

Föreståndarbrevet lades i kuvert och adresserades till ”Samtliga politiska partier i Bromma stadsdelsförvaltning”. En föreståndare/förskolechef avlämnade brevet till de politiska partiernas postfack på förvaltningskontoret. Förskoleföreståndaren lade även ett exemplar av brevet på M.H-L:s skrivbord. Efter det att M.H-L. hade läst brevet tog hon bort de brev som hade lagts i de politiska partiernas postfack. M.H-L. avstod också från att diarieföra eller på annat sätt registrera handlingen som inkommen till förvaltningen, vilket borde ha skett då det inte var uppenbart att den var av ringa betydelse för myndigheten.

Hindrande av yttrandefriheten

M.H-L. meddelade under ett möte med föreståndarna/förskolecheferna den 27 oktober 1999 att de hade gjort fel, när de hade skickat föreståndarbrevet till de politiska partierna, detta då alla former av synpunkter rörande förskoleverksamheten endast skulle framföras till henne. M.H-L. förklarade i sam-

band därmed också att det var därför som hon hade tagit bort de brev som skulle ha vidarebefordrats till partierna.

En timme före varje sammanträde i Bromma stadsdelsnämnd hålls "öppet forum" i avsikt att medborgare skall få diskutera frågor med politikerna. Vid ett sådant tillfälle den 27 januari 2000 yttrade sig förskolelärare från en av Brommas förskolor. Dagarna efter detta möte informerades personalen vid denna förskola från avdelningsledningen via förskolechefen om att de som tjänstemän inte hade rätt att yttra sig på "öppet forum" och att det hade varit fel av dem att besöka stadsdelsnämndens möte samt att kritik och andra synpunkter skulle gå tjänstevägen.

Till anmälan fogades bl.a. en kopia av föreståndarbrevet.

Utredning

Anmälan remitterades till Bromma stadsdelsnämnd i Stockholms kommun som anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad som hade framförts i anmälan. Stadsdelsnämnden överlämnade som sitt remissvar en vid Bromma stadsdelsförvaltning upprättad tjänsteskrivelse. I denna anfördes bl.a. följande.

Förvaltningens utredning och yttrande

Ärendet har beretts inom ekonomiavdelningen efter hörande av barn- och ungdomsavdelningen. Med anledning av anmälan får förvaltningen anföra följande. Anmälan är indelad i två händelser. Förvaltningen kommenterar därför händelserna var för sig.

Utredning

Händelse 1 – "föreståndarbrevet"

Post avsedd för annan/yttrandefrihet

En inom barn- och ungdomsavdelningen anställd förskoleföreståndare lade den 21 oktober 1999 "föreståndarbrevet" i en av förvaltningens korgar för utgående post i korridoren i de dåvarande förvaltningslokalerna på Gustavslundsvägen 26. Brevet bestod av en maskinskriven text som avslutades med ett maskinskrivet "Samtliga förskoleföreståndare" utan egenhändigt tecknade underskrifter. Brevet innehöll en historisk beskrivning och en genomgång av de svårigheter som föreståndare upplevde att bedriva en tillfredsställande förskoleverksamhet inom dåvarande ekonomiska ramar.

Politikerna saknade egna postfack, "inkorgar", till skillnad mot vad anmälan uppger. Brevet lämnades även på avdelningschefens stol. Brevet bedömdes av barn- och ungdomsavdelningen vara ett internt arbetsmaterial som underlag för fortsatta samtal inom avdelningen.

Efter att brevet lagts på avdelningschefens stol hade avdelningens utredningssekreterare samma dag telefonsamtal med såväl den förskoleföreståndare som lagt brevet där, som med en annan förskoleföreståndare anställd inom avdelningen. Dels överenskoms i samtalen att brevet och dess innehåll lämpligen och bäst först borde diskuteras med närmaste chefer, dels uppgav en av förskoleföreståndarna att hon inte alls uppfattat att brevet skulle sändas ut till de politiska partierna. Det framkom också under samtalen att det fanns

andra synpunkter på verksamheten bland föreståndarna som inte fanns med i brevet och att det heller inte var samtliga föreståndare som fullt ut ställde sig bakom de synpunkter som fanns med i brevet eller ens hade förstått att brevet av författaren var avsett att spridas till de politiska partierna.

Samma dag, den 21 oktober 1999, kallade också avdelningschefen till ett möte till den 27 oktober 1999 med förskoleföreståndarna och deras närmaste chefer.

Mot den bakgrunden överenskomts i telefonsamtalet mellan utredningssekreteraren och den förskoleföreståndare som lagt brevet i avdelningens postutkorg att brevet inte skulle sändas ut innan man tillsammans fått möjlighet att diskutera frågorna i brevet inom avdelningen. Dock konstaterades i samtalet att brevet redan givits spridning till nämndens ordförande och till föräldrådet via postens ordinarie distribution.

Den 26 oktober 1999 informerades avdelningschefen vid nämndens förmöte till ordinarie sammanträde, samtliga partier om brevet och dess innehåll samt hur frågan hade hanterats och att resurssituationen m.m. skulle komma att diskuteras dagen därpå tillsammans med samtliga förskoleföreståndare. En särskild referensgrupp skulle också bildas inom förskoleverksamheten tillsammans med avdelningschefen. Nämndens ordförande bekräftade på förmötet att hon redan hade fått brevet till sin hemadress. Avdelningschefen hade också en kontakt med föräldrådets kontaktperson och redogjorde då för samma saker som tidigare redovisats för nämnden.

Vid mötet den 27 oktober 1999 diskuteras dels arbetsgången inom förvaltningen, dels det allvarliga budgetläget inom förskoleverksamheten. I samband med detta möte bildades en referensgrupp (avdelningschefen, sektionschef för förskoleverksamheten, en rektor, en biträdande rektor samt två föreståndare från gamla Bromma och två från Västerled) för att diskutera en förändrad organisation inom delar av förskolan. Möten med referensgruppen hölls sedan den 2 november 1999 och 8 november 1999. Den 17 november 1999 hade avdelningschefen ett möte med samtliga föreståndare och den 23 november ett nytt möte med referensgruppen. Den 13 december 1999 hade avdelningschefen ånyo ett möte med samtliga föreståndare.

Undanhållande av allmän handling

Det brev som i anmälan kallas föreståndarbrevet, var ett brev till alla politiker i Bromma stadsdelsnämnd som sades komma från alla förskoleföreståndare. Detta brev låg på avdelningschefens stol den 21 oktober 1999.

Den 29 oktober 1999 kom ytterligare ett brev, bilaga 1, (*här utelämnad JO:s anm.*) till avdelningschefen från några inom förskoleföreståndargruppen som meddelade att de inte helt stod bakom innehållet i det förra brevet.

De två breven som lämnats mellan olika anställda inom samma avdelning – förskoleföreståndarna till sin avdelningschef – har av avdelningen ansetts som internt arbetsmaterial. Arbetsmaterial i ett icke slutfört ärende är inte allmän handling och behöver därför inte diarieföras.

Barn- och ungdomsavdelningens bedömning var i oktober när breven kom till avdelningschefen att de inte heller kunde anses som inkomna handlingar som skulle diarieföras eftersom breven inte ens var korrespondens mellan olika verksamhetsgrenar inom samma förvaltning, utan inom en och samma verksamhetsavdelning.

Eftersom handlingen inte ansågs som allmän handling hade handlingen inte lämnats till registrator för diarieföring och nämndsekreteraren kunde därför inte hitta handlingen i registraturet när den efterfrågades.

Det första brevet sändes direkt av någon, av förvaltningen okänd person, till nämndens ordförandes hemadress och inte via nämndsekreterare eller registrator. Av brevhuvudet framgår att brevet även sändes externt, dvs. till förskolornas föräldråd. Förvaltningen känner inte till vem som skickade

brevet, men i och med att det sändes externt borde avsändaren av brevet ha sett till att brevet diariefördes innan det expedierades till föräldrådet.

Oaktat att brevet inte bedömdes vara allmän handling var innehållet i brevet inte okänt för politikerna. Stadsdelsdirektören informerade på gruppleadmöte i oktober gruppledarna för de olika partierna om innehållet i breven. Likaså vid nämndens förmöte den 26 oktober 1999, med hela nämnden inbjuden för att få information om kvartalsrapporten, informerade avdelningschefen om brevets innehåll samt om hanteringen av detta. På budgetkonferens 10–11 november 1999 med ledningsgrupp och hela nämnden informerades och diskuterades arbete med budget och verksamhetsplan för år 2000. Där redovisade avdelningschefen bl.a. hur planeringsarbetet med förskolornas partiella omorganisation fortlöpte. Därefter har politikerna fortlöpande fått information i ärendet av såväl stadsdelsdirektör som avdelningschef.

Slutsats

Förvaltningen bestrider mot ovanstående bakgrund anmälarens påståenden om att avdelningschefen olovligen har berett sig tillgång till post avsett för annan, uppsåtligt förhindrat informationsspridning inom nämnd och förvaltning och avsiktligt undanhållit allmän handling.

Händelse 2– hinderande av yttrandefriheten

Öppet forum

På s.k. öppet forum innan varje nämnd har självklart både medborgare och anställda möjlighet att ställa frågor till nämnden eller i övrigt meddela sig med politikerna i nämnden, även om öppet forum främst är avsett för medborgarna som då har sin enda möjlighet att komma till tals med samtliga nämndens politiker i alla de frågor som rör medborgarna. Frågorna kan röra allt från sandning och snöröjning, bibliotekens öppettider, vården inom äldreomsorgen, frågor som rör barnomsorg och skola till ekonomiska fördelningsfrågor. En enda timme är en kort tid för alla de områden som de olika grupperna av medborgare vill diskutera och det får närmast anses vara en artighetsfråga att de anställda inte upptar alltför stor del av timmen, eftersom de anställda har långt fler tillfällen att föra fram sina åsikter till politikerna i nämnden än vad medborgarna har och även har andra kanaler, exempelvis sina fackliga företrädare, som de kan utnyttja för att få fram sina åsikter. Formerna för de anställdas medinflytande är reglerat i medbestämmandelagen.

Anmälaren påstår att avdelningschefen försökt hindra *medborgare* från att fritt yttra sig och uttrycka åsikter. Oaktat att här aktuell förskollärare är bosatt i området, så uttryckte sig förskolläraren på öppet forum i sin egenskap av anställd och inte som medborgare.

Det var med hänsyn till ovanstående som avdelningschefen ifrågasatte lämpligheten i att de anställda upptar tid på öppet forum. Avdelningschefen framhöll att det finns andra fora för personalen att föra fram sina åsikter. Förvaltningen bestrider anmälarens anklagelser att avdelningschefen hindrat att kritik från de anställda sprids till politikerna.

Medbestämmandelagen och samråd med arbetstagar

Rutinmässigt förfarande enligt MBL genomfördes med de fackliga organisationerna gällande här aktuell omorganisation och förslag till VP 2000. Dels har information lämnats till förvaltningsgruppen enligt 19 § MBL vid två tillfällen, 26 november 1999 och 3 december 1999, dels har förhandlingar enligt 11 § MBL ägt rum vid två tillfällen, den 7 och 8 december 1999. I till förhandlingsprotokoll av den 8 december 1999 bilagda erinringar, bilaga 2

(*här utelämnad JO:s anm.*), uttalar dels Kommunal och Lärarförbundet tillsammans, dels Kommunal, Lärarförbundet, LR, SKTF, SACO och Vårdförbundet tillsammans, sin syn på föreslagen omorganisation av förskoleverksamheten i Bromma. MBL-protokollet bilades förslag till VP 2000 när det förelades nämnden inför deras beslut.

Facklig representation vid nämndsammanträdet

Vid nämndsammanträdena har de fackliga företrädarna alltid rätt att närvara och att yttra sig. Den 16 december 1999, när beslut fattades om VP 2000, var fackliga representanter från Kommunal, TCO, Lärarförbundet och SACO närvarande, bilaga 3 (*här utelämnad JO:s anm.*).

De fackliga företrädarna var också närvarande vid förmöte 14 december 1999, då nämnden fick en genomgång av VP 2000, med möjlighet för politikerna att ställa frågor till de fackliga representanterna.

Slutsats

Förvaltningen bestrider mot ovanstående bakgrund anmälarens påståenden om att avdelningschefen sökt påverka de anställda att inte delta i den politiska debatten genom sina generella uttalanden och genom sin kritik samt försökt hindra medborgare (anställda) från att fritt yttra sig och uttrycka sina åsikter.

Tvärtom har barn- och ungdomsavdelningens arbete en inriktning mot deltagande och engagemang hos såväl personal inom verksamheterna som hos verksamheternas brukare, föräldrarna. Förskoleföreståndarna har exempelvis själva bjudit in politiker till studiebesök i sina verksamheter och möten mellan barn- och ungdomsavdelningen och föräldrarådet sker återkommande. Möten med personalens fackliga företrädare pågår regelbundet inom ramen för samverkansavtalet.

Yttrande

Förvaltningen bestrider anmälarens anklagelser med hänvisning till ovanstående och åberopar och överlämnar härmed föreliggande utredning och yttrande till JO.

Anmälarna yttrade sig över remissvaret och anförde bl.a. följande. Ett brev till ett politiskt parti kan inte anses utgöra ett internt arbetsmaterial vid en kommunal förvaltning. Föreståndarbrevet torde därför ha varit en upprättad handling och borde därför, eftersom så inte hade skett tidigare, ha diarieförts när M.H-L. upptäckte det på sin stol. Brevet torde vidare ha ansetts som inkommet till förvaltningen då det ankom till nämndens ordförandes hemadress, varför denne borde ha diariefört brevet eller kontrollerat om det redan var diariefört.

Anmälarna hemställde i sitt yttrande över remissvaret även att JO skulle granska om M.H-L. hade talat osanning då hon vid ett antal tillfällen hade lämnat andra versioner än den som hade uppgetts till JO om anledningen till varför breven till partierna hade tagits bort från postfacket och inte diarieförts. Anmälarna begärde också att utredningssekreteraren B.H:s agerande vid de telefonsamtal som han hade den 21 oktober 1999 med två förskoleföreståndare, vid vilka man överenskom att ta bort föreståndarbreven till de politiska partierna från postfacket, skulle granskas.

I beslut den 15 mars 2002 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Hanteringen av det s.k. föreståndarbrevet

När en allmän handling har kommit in till eller upprättats hos myndighet skall handlingen enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) registreras utan dröjsmål, om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. I fråga om allmänna handlingar, för vilka sekretess inte gäller, får dock registrering underlåtas om handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handling har kommit in eller har upprättats.

En handling är enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen (TF) allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. I 6 § sägs att handlingen anses inkommen till myndighet när den anlät till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. I 7 § sägs bl.a. att handling anses upprättad när den har expedierats.

Nämnden har för sin del gjort den bedömningen att föreståndarbrevet utgjorde internt arbetsmaterial inom myndigheten. Med den utgångspunkten blev brevet, som nämnden har anfört i remissvaret, att anse som allmän handling i och med att en kopia av det översändes till föräldrarådet. Som nämnden har anfört borde avsändaren av brevet därför ha sett till att det blev diariefört. Det finns inte skäl för mig att göra någon annan bedömning i denna fråga. Jag finner emellertid inte anledning att rikta någon kritik mot nämnden för den underlåtna diarieföringen då det ålegat den tjänsteman som skickade iväg brevet att se till att det blev diariefört. Jag vill dock erinra nämnden om att det åligger denna att se till att det finns sådana rutiner att tjänstemännen känner till att skrivelser som skickas externt i förekommande fall skall diarieföras.

När det sedan gäller klagomålen mot hur M.H-L. har hanterat den kopia av föreståndarbrevet som hon erhöll vill jag säga följande. Det har i utredningen inte framkommit annat än att M.H-L. var av den uppfattningen att det var föreståndare för förskolorna i Bromma som stod bakom brevet och som hade överlämnat en kopia av det för kännedom till henne. Mot bakgrund härav har M.H-L. inte haft anledning att utgå från annat än att den kännedomskopia som hon erhöll utgjorde internt arbetsmaterial. Det har därför inte funnits skäl för henne att diarieföra brevet i samband med att hon mottog det. Inte heller har det ålegat henne att efterforska huruvida avsändarna diarieförde brevet då det översändes till föräldrarådet. Med hänsyn till det anförda finns det inte skäl för mig att rikta någon kritik mot M.H-L:s agerande i nu aktuellt avseende.

Anmälarna har vidare uppgett att föreståndarbrevet torde ha utgjort en till förvaltningen inkommen handling vid den tidpunkt då brevet ankom till nämndordförandens hemadress och att hon därför borde ha lämnat det för diarieföring alternativt kontrollerat om det redan var diariefört. Eftersom avsändarna i brevet utgivit sig för att vara föreståndare/förskolechefer för förskolorna inom förvaltningen har inte heller nämndens ordförande haft anledning att utgå från annat än att det var fråga om en ”intern” försändelse för hennes kännedom. Mot den bakgrunden blir bedömningen i denna del

densamma som jag har gjort beträffande den kopia av brevet som lades på M.H-L:s tjänsterum. Det finns därför inte heller skäl att rikta någon kritik mot nämndordföranden.

Hindrande av yttrandefriheten

I 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) stadgas att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet, dvs. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Begränsning av yttrandefriheten får enligt 2 kap. 12 § RF ske genom lag. Någon sådan begränsning är dock inte aktuell i förevarande fall.

Lagregleringen ger offentligt anställda samma skydd som andra medborgare. En offentligt anställd kan således fritt ge uttryck för sin uppfattning, även rörande den egna myndighetens verksamhet. Det finns emellertid regler i sekretesslagen (1980:100) som begränsar den offentligt anställdes rätt att yttra sig om vad han fått veta i samband med sin tjänst. Dessa regler saknar dock intresse här.

Det skydd för yttrandefriheten som regeringsformen anger är ett skydd gentemot "det allmänna". Detta innefattar t.ex. kommunernas valda församlingar och förvaltningsorgan. Skyddet innebär bl.a. att personer i chefsställning inom den offentliga förvaltningen inte får ingripa vare sig formellt eller informellt mot en tjänsteman hos myndigheten för att han eller hon använt sig av sin grundlagsskyddade rätt att yttra sig i massmedia eller på annat sätt ge uttryck för sin uppfattning, t.ex. genom att delta i den politiska debatten. En chefstjänsteman bör inte heller uttala sig eller agera på ett sätt som kan uppfattas som försök att förmå den anställde att avhålla sig från att använda sig av sina rättigheter.

Vad först gäller hanteringen av föreståndarbrevet har anmälarna gjort gällande att M.H-L. olovligen skulle ha berett sig tillgång till post avsedd för annan och att hon därigenom hindrat förskolecheferna från att fritt uttrycka sina åsikter. Nämnden har i denna del anfört att överenskommelse träffades om att föreståndarbrevet inte skulle expedieras till politikerna förrän innehållet i detta hade diskuterats inom avdelningen. Uppgift står således mot uppgift. Jag tror inte att ytterligare utredningsåtgärder från min sida skulle bringa klarhet i saken. Med hänsyn härtill föranleder klagomålen i nu berört avseende inte någon vidare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Vad härefter gäller den kritik som har framförts i anmälan mot M.H-L:s agerande mot personal vid en förskola i Bromma, såvitt jag uppfattat det efter "öppet forum" den 27 januari 2000, har nämnden i remissvaret vidgått att M.H-L. har ifrågasatt det lämpliga i att anställda upptar tid på "öppet forum". Anledningen härtill var enligt vad som har uppgetts i remissvaret dels att det för personalen fanns andra vägar att föra fram åsikter, dels att "öppet forum" endast pågår under en timme och att det under denna tid är många frågor som skall behandlas. Nämnden har vidare förklarat att anställda, även om "öppet forum" främst är avsett för medborgarna, självklart har möjlighet att ställa frågor till nämnden eller i övrigt meddela sig med politikerna vid dessa möten.

Såsom jag anført ovan har jag uppfattat saken så att M.H-L:s agerande i anledning av att en förskolelärare yttrat sig vid ”öppet forum” skett i efterhand. Som framgår av det ovan anförda får en chefstjänsteman inte söka påverka anställda i fråga om det sätt på vilket dessa utnyttjar sin yttrandefrihet eller söka påverka dem att avhålla sig från att delta i den politiska debatten. Nämnden har, med hänsyn till de förklaringar som har lämnats i remissvaret till M.H-L:s uttalanden, bestritt att hon skulle ha hindrat att kritik från anställda skulle ha spritts till politikerna. Utredningen i nu berört avseende ger visserligen inte stöd för något annat än att M.H-L. genom sitt agerande därvid har anvisat alternativa möjligheter för de anställda att uttrycka sin mening. Som framgått ovan kan emellertid redan en chefstjänstemans kritik mot det sätt, på vilken en anställd framfört sina åsikter, innefatta en kränkning av den anställdes yttrandefrihet. Försiktighet är därför alltid påkallad när en person i chefsställning diskuterar frågor som rör detta område med de anställda. En sådan fråga får inte tas upp på sådant sätt att den anställde uppfattar det som en kränkning av dennes yttrandefrihet.

Såvitt framkommit i ärendet uppfattade de anställda det som att M.H-L. kritiserade dem för att de framförde sina åsikter på ett annat sätt än det som M.H-L. ansåg som lämpligast och att hon härigenom även sökt att hindra dem från att delta i den politiska debatten. Redan av den anledningen måste M.H-L:s handlingssätt betraktas som en sådan otillbörlig påverkan som utgör en kränkning av de anställdas yttrandefrihet.

Klagomålen mot hur M.H-L. skulle ha uttalat sig vid ett möte med förskolecheferna för förskolorna i Bromma den 27 oktober 1999 har nämnden inte yttrat sig över i remissvaret, vilket enligt min mening är märkligt. Jag finner dock inte anledning att inhämta något kompletterande yttrande från nämnden i den delen. Anledning härtill är att klagomålen i nu aktuellt avseende rör samma frågor som de som jag har behandlat ovan. Jag nöjer mig därför med att hänvisa till vad jag där har anført. Jag vill emellertid påpeka att, för det fall det förhåller sig på det sätt som anmälarna har uppgett i anmälan, M.H-L:s agerande har utgjort en kränkning av förskoleföreständarnas/förskolechefernas yttrandefrihet.

Övrigt

Vad som i övrigt har förekommit i detta ärende föranleder inte något uttalande eller någon annan åtgärd från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det ovan anförda.

Fråga om vissa tjänstemän vid en barn-, kultur- och utbildningsnämnd i en kommun hade kränkt anställdas meddelar- och yttrandefrihet m.m.

(Dnr 2062-2000)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Ö.E. klagomål mot rektor Håkan Abrahamsson vid dåvarande Ramsele rektorsområde i Sollefteå kommun och barn-, kultur- och utbildningsnämndens (BKU-nämnden) förvaltningschef Inger Norman i kommunen. Klagomålen avsåg bl.a. otillåten efterforskning av vilka anställda som hade lämnat vissa uppgifter till skolförvaltningen.

Ö.E. anförde bl.a. följande.

Under våren 1999 erhöll Inger Norman ett anonymt brev i form av en lista med rubriken ”Lärare i Ramsele rektorsområde som blivit illa behandlade” (i fortsättningen benämnd ”lärarlistan”, JO:s anm.). Lärarlistan innehöll huvudsakligen namn på lärare som hade slutat sina anställningar inom Ramsele rektorsområde under åren 1993–1999. Inger Norman försökte att ta reda på vem som hade lämnat uppgifterna till lärarlistan. Hon kontaktade därvid bl.a. M.B., ombud för Lärarnas Riksförbund vid Ramsele skola läsåret 1998/99, och K.N., Lärarförbundets ombud vid skolan.

Lördagen den 12 juni 1999 framgick av en tidningsartikel att Lärarförbundet ville att kommunstyrelsen skulle utreda situationen vid Ramsele skola. I artikeln påpekades att lärarna slutade ”på löpande band” och att man måste göra något åt detta. Söndagen den 13 juni 1999 kontaktade Inger Norman dåvarande ordföranden för Lärarförbundets lokalavdelning i Sollefteå, P-E.G. Syftet med kontakten var att ta reda på vilka som lämnat uppgifter till den lista (lärarlistan) som nämndes i artikeln. Måndagen den 14 juni 1999 kontaktade Håkan Abrahamsson P-E.G. i samma syfte.

Ö.E. anförde vidare bl.a. följande. Håkan Abrahamsson och Inger Norman har skrämt personer till tystnad. K.N. har på olika sätt blivit utsatt för mobbning av skolledningen. Skolledningen har fortsatt att utsätta vissa personer för trakasserier, trots att Yrkesinspektionen (numera Arbetsmiljöinspektionen) har besökt rektorsområdet med anledning av psykosociala problem som skolledningen redan tidigare hade orsakat bland de anställda.

Anmälan till JO omfattade även klagomål mot bl.a. handläggningen av en skrivelse från Ramsele-Edsele föräldraförening, daterad den 28 april 1999. Föreningen hade, enligt Ö.E., skickat skrivelsen till bl.a. BKU-nämnden, nämndens ordförande Michael Lund, Inger Norman och Håkan Abrahamsson. Enligt Ö.E. hade föreningen inte erhållit något svar.

Till anmälan fogades vissa handlingar, bl.a. en beskrivning av hur Håkan Abrahamsson hade behandlat en nyanställd lärare, vissa tidningsartiklar, den i anmälan omtalade lärarlistan samt Yrkesinspektionens (numera Arbetsmiljöinspektionen), Härnösands distrikt, inspektionsmeddelande den 8 november 1999 (beteckning 22-2597 och dnr 99/786). Ö.E. gav även in kassettband med upptagningar från vissa radiointervjuer.

Utredning

Barn-, kultur- och utbildningsnämnden i Sollefteå kommun anmodades att inkomma med utredning och yttrande över det som anfördes i anmälan.

Under remisstiden inkom skrivelser från Ö.E. och P-E.G.

I beslut den 28 september 2000 hänvisade nämnden till en tjänstemannautredning och anförde följande.

Barn-, kultur- och utbildningsnämnden godtar utredningens resultat. Som en följd därav beslutar nämnden:

- Att uppdra åt förvaltningschefen att göra en uppföljning på Ramsele gamla rektorsområde i enlighet med de områden Yrkesinspektionen fann vara i behov av åtgärder. Uppföljningen skall utföras under våren 2001 och redovisas till nämnden.
- Att årligen lägga fast skriftliga rutiner kring nämndens ärendeberedning, och ärendehantering.
- Att anordna utbildning kring föregående punkt samt registrering av handlingar/diarieföring och protokollshantering.
- Att förvaltningschef skall till nämnden redovisa förändrade rutiner gällande posthantering, registrering och diariieföring. Dessa skall redovisas när förändringen av centrala förvaltningens organisation träder i full kraft.

Ordföranden Michael Lund deltog ej i beslutet på grund av jäv.

Den tjänstemannautredning som nämnden hänvisade till hade utförts av utredaren Birgitta Orrebo. I utredningen redovisades inledningsvis för uppdraget m.m. samt anfördes därefter följande (hänvisningar till bilagor har här utelämnats).

Anmälningsspunkt: efterforskning av källa

Ursprunget till denna anmälningsspunkt är en skrivelse i form av en lista med rubrik "Lärare i Ramseles rektorsområde som blivit illa behandlade" som under våren -99 skickades *anonymt* till ett flertal personer. Den skrivelse som inkommit till justitieombudsmannen är daterad juni -99 men det finns också en tidigare skrivelse som är daterad maj -99. Samtliga intervjuade, förutom nämndsekreteraren, uppger att de har sett skrivelsen före tidningsartikel den 12 juni -99. Förvaltningschefen uppger att hon har ställt frågan till de fackliga företrädarna om Lärarförbundet ställer sig bakom den anonyma skrivelsen.

K.N. uppger att hon i egenskap av facklig förtroendeman blivit tillfrågad av förvaltningschefen om hon ställer sig bakom den anonyma skrivelsen och att diskussioner kring skrivelsen fördes under våren, troligtvis under senvåren 1999.

P-E.G. uppger att både förvaltningschef och rektor frågat om P-E.G., i egenskap av facklig förtroendeman, kände till vilka som författat skrivelsen. P-E.G. är dock osäker på tidpunkt för när frågan om skrivelsen ställdes.

Rektor uppger att skrivelsen har diskuterats i olika sammanhang, och att man spekulerat i vem/vilka som kan ha författat den, men att han inte har bedrivit aktiv efterforskning.

Den 10 juni -99 lämnade Lärarförbundet, genom dåvarande ordförande P-E.G., in en skrivelse till kommunstyrelsen angående lärarsituationen i Ramsele. Enligt anmälan har Lärarförbundet lämnat in en lista på lärare som slutat vid Ramsele skola. Detta förnekas av P-E.G.

Den 11 juni -99 fick förvaltningschefen i uppdrag från kommunledningskontorets ärendeberedningsgrupp att utreda och handlägga denna skrivelse. Förvaltningschefen diskuterade uppdraget med närmaste chef för Ramsele skola, rektor Håkan Abrahamsson. Förvaltningschefen kontaktade också P-E.G. i samband med ovan nämnda utredning.

Förvaltningschef och Rektor förnekar att de har försökt efterforska vilka som lämnat uppgifter till tidningsartikel den 12 juni 1999. Det som kan ha skapat otydligheter är att uppdraget från kommunledningskontorets ärendeberedningsgrupp att utreda och handlägga Lärarförbundets skrivelse sammanfaller med datum för tidningsartikeln.

Anmälningpunkt: hot och trakasserier

Enligt anmälan skall förvaltningschef och rektor ha skrämt "personer" till tystnad. Rektor anmäls dessutom för trakasserier av personal.

Förvaltningschefen förnekar att detta har förekommit.

Rektor nekar till att ha skrämt eller trakasserat personal.

Kommentar: I YI:s inspektionsrapport framgår att den psykosociala arbetsmiljön inte var god under aktuell tidsperiod. Några personer på skolan upplevde sig vara utsatta av både medarbetare och skolläda. Yrkesinspektionen påbörjade inspektion hösten -99 och redovisade resultatet i inspektionsmeddelande 1999-11-08. Områden som skulle åtgärdas var: fördelning av arbetsuppgifter till chefer/arbetsledare, arbetsbelastning, inflytande/delaktighet/lojalitet samt stöd. (Arbete med åtgärdande av dessa områden har inletts.)

Anmälningpunkt: ärendehandläggning

Efter en granskning av diarieförda handlingar och postlista kan det konstateras att den anonyma skrivelsen inte finns registrerad. Den finns inte i diariet och ingen av de anmälda har heller kvar skrivelsen. Den som är ansvarig för posthantering och diarieföring har inte sett den. Förvaltningschef, ordförande och rektor, vilka alla har haft skrivelsen, anger att de inte tänkt på att kontrollera att den blivit diarieförd eller registrerad.

Den skrivelse som är daterad 1999-04-28 och ställd till berörda parter angående lärar/skolsituationen i Ramsele är registrerad i BKU-förvaltningens diarium 1999-08-20 men instämplad 1999-08-12. Arbetsutskottet uppdrog 1999-08-12 (ej den 26:e som står i anmälan) till Håkan Abrahamsson att ta fram förslag på svar till skrivelsen. Förslaget redovisades i nämnden 1999-08-26 och nämnden beslutade att uppdra till ordförande Michael Lund och vice ordförande Mona Westerlund att besvara skrivelsen. Skrivelsen besvarades 2000-03-26. Enligt Lund och Westerlund så uppfattade de att de redan svarat på dessa frågor under ett möte den 3 augusti i Ramsele med föräldrar till barn på Ramsele skola. De uppger även att de vid detta möte mottog skrivelsen.

Förändringar sedan 1999

I oktober 1999 fattade BKU-nämnden beslut om förändring av ledningsorganisationen. Den nya organisationen trädde i kraft 2000-07-01. Tidigare fanns det på Ramsele skola en rektor och en biträdande rektor. Förändringen innebär bl.a. att skolan fick endast *en* rektor. En förhoppning är att detta skall eliminera några av de otydligheter Yrkesinspektionen har pekat på. Håkan Abrahamsson är numera rektor på ett annat rektorsområde.

Under hösten -99 och våren -00 har man arbetat med en förändrad organisation och förändring av den centrala förvaltningens verksamhet. I augusti -00 lades det fast en organisation som skall gälla under ett år. En del i den nya organisationen innebär att det ges tydligare uppdrag och bättre förutsättningar för professionella rutiner vad gäller nämndsadministrationen, posthantering, registrering och diarieföring. I samband med detta gavs särskilt uppdrag till

utredaren att utarbeta funktionella rutiner gällande posthantering, registrering och diarieföring. Dessa ska börja gälla från och med att förändring av centrala förvaltningens organisation träder i full kraft.

Resultat

Utredningen:

- kan ej visa att förvaltningschef och rektor har efterforskat källa,
- kan varken stödja eller avfärda att det förekommit hot och trakasserier,
- visar på att det var brister i ärendehandläggningen. Brister har konstaterats på följande punkter; handlingar ej blivit inregistrerade, diarieföring har ej varit tillfredsställande, skrivelser ej besvarade inom rimlig tid, det saknas dokumentation i BKU-nämndens protokoll att ärendet har diskuterats.

Ö.E. yttrade sig över remissvaret. Till yttrandet hade han fogat bl.a. ett yttrande från P-E.G.

Ö.E. inkom med kompletterande skrivelser.

I beslut den 6 december 2001 anförde *JO André* bl.a. följande.

Bedömning

Brott mot efterforskningsförbudet eller annan kränkning av yttrande- och meddelarfriheten?

I 2 kap. 1 § 1 regeringsformen stadgas att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet, varmed avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Begränsning av denna rättighet får enligt 2 kap. 12 § regeringsformen endast ske genom lag eller, i vissa fall, genom annan författning. Genom tryckfrihetsförordningens bestämmelser om meddelarfrihet ges yttrandefriheten till viss del ett särskilt skydd. Meddelarfriheten enligt 1 kap. 1 § andra stycket tryckfrihetsförordningen innebär att det står varje medborgare fritt att – med iakttagande av de bestämmelser som är meddelade i tryckfrihetsförordningen till skydd för enskild rätt och allmän säkerhet – i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter, offentliggöra allmänna handlingar samt meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst. Meddelarfriheten omfattar även anskaffande av uppgifter m.m. som är avsedda att offentliggöras i tryckt skrift. Av 3 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen framgår vidare att som huvudregel föreligger ett förbud för myndighet eller annat allmänt organ att efterforska en anonym meddelares identitet. Otillåten efterforskning är, om den skett uppsåtligt, straffbar enligt 3 kap. 5 § andra stycket tryckfrihetsförordningen och straffet är enligt samma bestämmelse böter eller fängelse i högst ett år. Inskränkning av de anställdas yttrande- och meddelarfrihet kan vara att bedöma som ett tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken.

Lagregleringen ger offentligt anställda samma skydd som alla andra medborgare. En offentligt anställd kan således fritt ge uttryck för sin uppfattning, även rörande den egna myndighetens verksamhet. I sekretesslagen (1980:100) finns emellertid regler som begränsar den offentligt anställdes rätt att yttra sig om vad han fått veta i samband med sin tjänst.

Det skydd för yttrandefriheten som regeringsformen anger är ett skydd gentemot "det allmänna". Det allmänna omfattar t.ex. kommunens valda församlingar och förvaltningsorgan. Skyddet innebär att en myndighet inte får ingripa mot någon för att han eller hon har använt sig av sin grundlags-skyddade rätt att yttra sig i massmedier eller på annat sätt ge uttryck för sin uppfattning. En myndighet får inte heller försöka motarbeta att den anställde använder sig av sina rättigheter. En arbetsgivare får således inte genom generella uttalanden eller genom kritik i enskilda fall söka påverka arbetstagaren i fråga om det sätt på vilket denne utnyttjar sin yttrandefrihet. Undantag gäller bara för det fall ingripandet har stöd i lag. Detta hindrar emellertid inte en myndighet från att bemöta sådana påståenden som myndigheten anser vara felaktiga eller vilseledande. Ett sådant bemötande kan t.ex. ske i samma forum som den anställde har använt.

I det följande behandlar jag först de delar av anmälan som avser otillåten efterforskning och kränkning av meddelarfriheten. Därefter behandlar jag frågan om det har förekommit någon annan kränkning av yttrandefriheten.

Som redan har framgått avser *meddelarfriheten* meddelanden och anskaffande av uppgifter m.m. som är avsedda att offentliggöras i tryckt skrift. *Förbudet mot efterforskning* av uppgiftslämnare avser framställning som införts eller varit avsedd att införas i tryckt skrift. Enligt anmälaren har efterforskning skett i syfte att försöka ta reda på vilka som har lämnat uppgifter till skolförvaltningen. Syftet med lärarlistan tycks närmast ha varit att ge skolledningen och kommunen såsom skolhuvudman upplysningar om det missnöje som fanns hos vissa anställda och f.d. anställda (främst lärare) inom dåvarande Ramsele rektorsområde. Utredningen hos JO visar inte att syftet med upprättande av lärarlistan ursprungligen skulle ha varit offentliggörande i tryckt skrift. Vad som har förekommit i tiden före tidningsartikeln den 12 juni 1999 i Västernorrlands Allehanda (där lärarlistan omnämndes) kan följaktligen inte utgöra någon kränkning av meddelarfriheten eller brott mot efterforskningsförbudet.

Tidningsartikeln den 12 juni 1999 har rubriken "Fortsatt skolbråk i Ramsele". I artikeln nämndes bl.a. att 17 lärare hade lämnat skolan sedan 1993 enligt en skrivelse som hade sammanställts av personal på skolan (lärarlistan). Enligt anmälaren kontaktades P-E.G. av såväl Inger Norman som Håkan Abrahamsson i tiden efter att tidningsartikeln hade publicerats. Syftet med kontakterna var, enligt anmälaren, att ta reda på vilka som stod bakom lärarlistan. Enligt remissvaret har P-E.G. uppgett att både Inger Norman och Håkan Abrahamsson frågade honom, i hans egenskap av facklig förtroendeman, om han kände till vilka som hade författat lärarlistan. P-E.G. var dock osäker i frågan om vid vilken tidpunkt frågorna ställdes.

I en senare skrivelse, ingiven till JO och återopad av anmälaren, har P-E.G. uppgett att han kontaktades av Inger Norman den 11 juni 1999, dvs. dagen före publiceringen av tidningsartikeln. Det finns inte något som tyder på att Inger Norman då kände till tidningsartikeln. Enligt remissvaret har Inger Norman uppgett att hon kontaktade P-E.G. på grund av att hon hade erhållit ett uppdrag från kommunstyrelsen att besvara en skrivelse från Lärarförbundet angående lärarsituationen vid Ramsele skola.

När det gäller Håkan Abrahamsson har P-E.G. i den nämnda skrivelsen till JO uppgett att han, två dagar efter det att tidningsartikeln var införd, fick ett telefonsamtal där Håkan Abrahamsson påtalade att lärarsituationen i Ramsele aldrig hade varit så bra som den då var. I skrivelsen nämner P-E.G. inte något om vid vilken tidpunkt Håkan Abrahamsson skulle ha frågat om han kände till vilka som hade författat lärarlistan.

Vad som har framkommit föranleder inte något antagande om att Inger Norman eller Håkan Abrahamsson skulle ha kränkt meddelarfriheten eller brutit mot efterforskningsförbudet i anslutning till den tidningsartikel som publicerades den 12 juni 1999.

Det kvarstår att bedöma om det kan ha förekommit någon annan *kränkning av yttrandefriheten*.

Enligt remissvaret har Inger Norman uppgett att hon ställde frågor till de fackliga ombuden om "Läraryrket" ställde sig bakom den anonyma skrivelsen. Håkan Abrahamsson har, enligt remissvaret, uppgett att skrivelsen diskuterades i olika sammanhang och att man spekulerade i vilka som kunde ha författat den. Någon aktiv efterforskning var det, enligt Håkan Abrahamsson, inte frågan om.

Lärarlistan, rubricerad "Lärare i Ramseles rektorsområde som blivit illa behandlade", innehåller en beskrivning av vissa händelser och förhållanden med angivande av lärare och vissa andra anställda. Skolledningen och kommunen, såsom skolhuvudman, har givetvis ett ansvar för den psykosociala arbetsmiljön och för att undervisningen fungerar. Det föreligger därför närmast en skyldighet att ta reda på om uppgifter om missförhållanden inom ett rektorsområde är korrekta eller inte. Med anledning härav finns det ett utrymme för en rektor eller en förvaltningschef att ta kontakt med de fackliga representanterna för att efterhöra om fackförbunden ställer sig bakom den kritik som har framförts i en anonym skrivelse av förevarande slag. Vidare måste det finnas en möjlighet att kontakta de namngivna personerna i syfte att utreda om det föreligger sådana missförhållanden som har beskrivits. Frågorna får emellertid inte ställas på sådant sätt att de anställda upplever det som att arbetsgivaren försöker motarbeta att de använder sig av sin grundlagsskyddade yttrandefrihet.

Av utredningen framgår att M.B. och K.N. uppfattade det som att Inger Normans kontakt med dem inte enbart skedde i syfte att utröna om de fackliga organisationerna stod bakom den i lärarlistan framförda kritiken. Enligt dem frågade Inger Norman även om de själva stod bakom den ingivna listan. M.B. har dessutom uppgett att Inger Norman frågade om det som stod i listan om henne stämde. Det är inte uteslutet att M.B. och K.N. uppfattade Inger Normans kontakt på ett negativt sätt. Såvitt utredningen hos JO visar har emellertid Inger Normans kontakter gentemot M.B. eller K.N. inte varit sådana att de kan anses utgöra någon kränkning av de senares yttrandefrihet.

När det gäller Inger Normans och Håkan Abrahamssons kontakter med P-E.G. får jag hänvisa till den redovisning som redan har lämnats. Vad som har framkommit i den delen kan inte anses utgöra kränkning av någon persons yttrandefrihet.

Diarietföring

För att allmänheten skall kunna utnyttja sin rätt att ta del av allmänna handlingar och ges möjlighet till insyn i myndigheternas verksamhet är det viktigt att man kan få veta vilka handlingar som finns hos en myndighet. Självfallet är det även av stor praktisk betydelse för myndighetens eget arbete att handlingarna hålls ordnade. Det är därför nödvändigt att myndigheterna registrerar allmänna handlingar eller i vart fall ordnar dem så att det går att konstatera vilka allmänna handlingar som finns. Reglerna om registrering m.m. finns i 15 kap. sekretesslagen (1980:100).

Enligt huvudregeln i 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen skall allmänna handlingar som inkommit till eller upprättats hos en myndighet registreras utan dröjsmål. Emellertid får, i fråga om allmänna handlingar för vilka sekretess inte gäller, registrering underlåtas om handlingarna i stället hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en handling inkommit eller upprättats. En ovillkorlig registreringsskyldighet gäller således bara för handlingar för vilka sekretess gäller. När det gäller allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess kan myndigheterna välja mellan att antingen registrera dem eller hålla dem så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handlingarna har inkommit eller upprättats. Vilket tillvägagångssätt som är att föredra ankommer det på myndigheten att avgöra. Det måste dock framhållas att, när myndigheten har bestämt sig för ett visst system – registrering eller ”bara” ordnad förvaring – det är nödvändigt att systemet tillämpas på ett konsekvent sätt.

Från huvudregeln i 15 kap. 1 § sekretesslagen görs ett generellt undantag i fråga om allmänna handlingar som uppenbarligen är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. Handlingar av sådant slag behöver inte registreras och inte heller hållas lättillgängliga på det sätt som anvisas som ett alternativ till registrering beträffande icke sekretessbelagda handlingar.

Bestämmelsen i 15 kap. 1 § sekretesslagen om att allmän handling skall registreras utan dröjsmål är inte definierad i bestämda tidstermer. Det ligger emellertid i sakens natur att registreringen skall ske så snart det är praktiskt möjligt. När det gäller handlingar som inkommer till en myndighet med post ligger det närmast till hands att registrering följer i omedelbar anslutning till själva postöppningen. Vad avser handlingar som inges till myndigheten på annat sätt är det önskvärt att registrering sker fortlöpande. Under alla omständigheter måste registrering ske senast påföljande arbetsdag. Det är således inte godtagbart att en myndighet dröjer flera dagar med att registrera allmänna handlingar.

Skrivelsen från Ramsele-Edsele föräldraförening var daterad den 28 april 1999 och (enligt sändlista) adresserad till BKU-nämnden, Inger Norman, berörda fackliga organisationer, Håkan Abrahamsson, Gudrun Wickström (biträdande områdeschef) och Ulla-Britt Andrén (biträdande rektor). Nämnden har i sitt remissvar uppgett att skrivelsen var ”instämplad” den 12 augusti 1999 och registrerad i barn-, kultur- och utbildningsförvaltningens (BKU-förvaltningen) diarium den 20 augusti 1999. BKU-nämndens ordförande Michael Lund och vice ordförande Mona Westerlund har, enligt remissvaret,

uppgett att de mottog skrivelsen vid ett föräldramöte den 3 augusti 1999. Enligt ett ”intyg” som anmälaren har gett in och åberopat skickades skrivelsen den 28 eller 29 april 1999. Det är inte sannolikt att vidare utredning skulle bringa klarhet i frågan. Jag kan dock konstatera att även om man utgår från att skrivelsen för första gången lämnades till Michael Lund och Mona Westerlund den 3 augusti 1999, borde den ha registrerats senast påföljande arbetsdag. Skrivelsen kom dock att registreras först den 20 augusti 1999.

Av remissvaret framgår även att lärarlistan hade getts in till förvaltningen utan att ha registrerats.

Handläggningen av föräldraföreningens skrivelse i övrigt

I 4 § förvaltningslagen (1986:223) finns det regler om myndigheternas allmänna serviceskyldighet. Enligt den paragrafen skall varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhet. Hjälp skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndigheternas verksamhet. Frågor från enskilda skall besvaras så snart som möjligt. Serviceskyldigheten är emellertid inte obegränsad, utan myndigheten avgör själv i vilken utsträckning det kan vara lämpligt att ge svar och i vilken form svar på frågor skall ges. Någon form av svar bör dock normalt utgå och svaret får inte dröja längre än nödvändigt.

I förevarande fall har nämnden uppgett att ordföranden Michael Lund och vice ordföranden Mona Westerlund uppfattade det som att de redan hade besvarat de frågor som ställs i föräldraföreningens skrivelse vid ett föräldramöte den 3 augusti 1999. Samtidigt anges i remissvaret att nämnden den 26 augusti 1999 beslutade att uppdra till Michael Lund och Mona Westerlund att besvara skrivelsen. Ett skriftligt svar i enlighet med nämndens beslut kom först den 26 mars 2000. Som Michael Lund och Mona Westerlund själva har skrivit i sitt svar till föräldraföreningen har handläggningen inte skett med erforderlig skyndsamhet.

Ärendet avslutas med den kritik som följer av det anförda i de delar som rör diarieföring och handläggningen av föräldraföreningens skrivelse.

Fråga om meddelarfrihet rätt för uppgifter som en yrkesinspektör fått kännedom om i samband med inspektion av ett s.k. korttidshem

(Dnr 2673-1999)

Anmälan

Martin Johansson, ordförande i Socialnämnden i Sundsvalls kommun, klagade till JO på att en yrkesinspektör vid Yrkesinspektionen i Härnösands distrikt (numera Arbetsmiljöverket) inför medierna uttalat sig om en autistisk

pojkes boendeförhållanden i ett s.k. korttidshem, drivet av Sundsvalls kommun. Av en tidningsartikel, fogad till anmälan, framgår att inspektören också lämnat vissa uppgifter om bl.a. pojkens beteende och om hur lång tid han vistats i hemmet. Martin Johansson uppgav i anmälan att uttalandena ur barnets och föräldrarnas perspektiv var integritetskänsliga och uppfattades som kränkande. Han önskade att JO särskilt skulle granska ”om skyddet för den enskilde mot att yrkesinspektörer gör omdömeslösa och kränkande uttalanden är tillfyllest i vår lagstiftning”.

Av anmälan med bilagor framgick att yrkesinspektören den 4 juni 1999 genomförde en inspektion i det ifrågavarande korttidshemmet. Syftet med inspektionen var att kontrollera hur arbetsmiljökraven uppfylldes på arbetsplatsen.

Utredning

Ärendet remitterades till dåvarande Arbetarskyddsstyrelsen och Socialstyrelsen. I remissen angavs följande.

I ärendet aktualiseras bl.a. frågan om vilka sekretessbestämmelser som är tillämpliga på yrkesinspektörens iakttagelser och vilka konsekvenser sekretessregleringen får för frågan om meddelarfrihet kan anses råda eller inte.

Remissinstanserna ombads att yttra sig i detta hänseende.

Arbetarskyddsstyrelsen anförde i sitt remissvar följande.

Enligt Arbetarskyddsstyrelsens uppfattning är det sekretessbestämmelserna i 7 kap. 8 § sekretesslagen (1980:100) som skall tillämpas när en yrkesinspektör i sin tjänsteutövning gör iakttagelser om enskildas personliga förhållanden. Bestämmelserna i 7 kap. 1 gäller inom hälso- och sjukvården, annan medicinsk verksamhet samt verksamhet som innefattar omprövning av beslut i eller särskild tillsyn över hälso- och sjukvård. Yrkesinspektionen utövar inte sådan verksamhet.

Att olika sekretessbestämmelser gäller hos olika myndigheter, även för samma handlingar eller samma uppgifter, är en avsedd konsekvens av sekretesslagen. Jfr t.ex. sid. 72–78 i propositionen 1979/80:2 och sid. 32–34 i Norstedts kommentar till sekretesslagen (Corell m.fl., tredje upplagan 1992).

Inom Yrkesinspektionens verksamhet gäller ingen tystnadsplikt, som följer av 7 kap. 1 § sekretesslagen. Den inskränkning i meddelarskyddet, som anges i 16 kap. 1 § sekretesslagen för situationer där tystnadsplikt följer av 7 kap. 1 § är därför enligt styrelsens uppfattning inte tillämplig inom denna verksamhet. Sekretessen enligt 7 kap. 8 § är inte intagen i uppräknningen i 16 kap. 1 § sekretesslagen. I Yrkesinspektionens verksamhet bör därför vanlig meddelarfrihet enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen gälla.

Socialstyrelsen anförde bl.a. följande.

I frågan om vilka sekretessbestämmelser som är tillämpliga på yrkesinspektörens iakttagelser bör följande framhållas.

Sekretess för uppgifter i Yrkesinspektionens verksamhet regleras i första hand genom 7 kap. 8 § sekretesslagen (1980:100). Det är dock oklart i vad mån lagrummet reglerar just den situation som är aktuell i ärendet.

Enligt Socialstyrelsens uppfattning är det mycket som talar för att 7 kap. 8 § sekretesslagen inte enbart tar sikte på arbetstagare och arbetsgivare utan även på uppgifter om dem som bor på korttidshemmet. Begreppet ”enskild”

är ganska vitt och utgångspunkten måste vara att alla de uppgifter om hälsotillstånd och andra personliga förhållanden som framkommer genom Yrkesinspektionens granskningsverksamhet är belagda med sekretess enligt denna paragraf.

Verksamheten vid korttidshemmet är en sådan verksamhet som avses enligt 7 kap. 4 § 3 stycket sekretesslagen, och de sekretessregler som äger sin giltighet i sådan verksamhet framgår av 7 kap. 4 § 1 stycket sekretesslagen.

Eftersom Socialstyrelsen primärt anser att 7 kap. 8 § sekretesslagen är tillämplig gäller meddelarfrihet enligt 16 kap. 1 § sekretesslagen för uppgifterna.

Att yrkesinspektören mot den bakgrunden valt att gå ut i massmedia är en bedömningsfråga som det är svårt att ha någon bestämd uppfattning om. I vart fall var det inte otillåtet.

Om paragrafen inte bedöms tillämplig i detta fall bör initiativ till lagändring tas i syfte att tillförsäkra skydd för uppgifter om hälsotillstånd och personliga förhållanden för de boende vid institutioner av liknande slag.

Med den tolkning Socialstyrelsen gjort uppkommer inte frågan om reglering i avtal om tystnadsplikt.

Martin Johansson kommenterade remissvaren.

I beslut den 5 november 2001 anförde *JO Berggren* följande.

Varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, med vilket avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor (2 kap. 1 § 1 regeringsformen, RF). Denna rättighet får dock, med hänsyn till vissa preciserade ändamål, begränsas genom lag (2 kap. 12 och 13 §§ RF). Bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet finns i sekretesslagen (1980:100).

Verksamhet som bedrivs enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade skall vid tillämpningen av sekretesslagen jämföras med socialtjänst (7 kap. 4 § tredje stycket sekretesslagen). I sådan verksamhet råder sekretess för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men (första stycket). Presumtionen är således för sekretess.

Hos Arbetsmiljöverket, och liksom tidigare hos Yrkesinspektionen, kan bestämmelserna i 7 kap. 8 § och 8 kap. 2 § sekretesslagen bli tillämpliga. I detta ärende är det främst bestämmelsen i 7 kap. 8 § som är aktuell. Där föreskrivs att sekretess gäller hos myndighet som har till särskild uppgift att verka för arbetarskydd i ärende enligt lagstiftningen om bl.a. arbetsmiljön, för uppgift om enskilda hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider men om uppgiften röjs. Skaderekvisitet är här rakt, vilket innebär en presumtion för offentlighet.

Friheten att yttra sig i massmedier är emellertid större än vad som gäller för yttrandefriheten i övrigt. Enligt 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen (TF) har var och en rätt att meddela uppgifter i vilket ämne som helst till författare, utgivare eller nyhetsbyrå, om syftet är att uppgifterna skall offentliggöras i tryckt skrift. En reglering motsvarande TF:s finns i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) för lämnande av uppgifter till radio och television. Bestämmelserna gäller även den som är offentligt anställd.

Meddelarfriheten enligt TF och YGL är dock inte helt obegränsad. I 16 kap. sekretesslagen finns en uppräkningslista av de tystnadspliktsföreskrifter

som har företrädare framför meddelarfriheten. I uppräkningslistan återfinns bestämmelsen i 7 kap. 4 § sekretesslagen, med vissa undantag som inte är aktuella här, men däremot inte bestämmelsen i 7 kap. 8 §. Således föreligger meddelarfrihet såvitt avser Arbetsmiljöverkets verksamhet i motsats till vad som gäller inom verksamhet som bedrivs enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Frågan är då vilken sekretessbestämmelse som är tillämplig när det gäller uppgifter som en tjänsteman vid Arbetsmiljöverket får i samband med inspektionsverksamhet vid, som i detta fall, ett hem där verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade bedrivs.

I 13 kap. sekretesslagen behandlas överföring av sekretess i vissa fall. I 1 § föreskrivs att om en myndighet i verksamhet, som avser tillsyn eller revision, från någon annan myndighet får en uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos den mottagande myndigheten. I 6 § anges emellertid att bestämmelsen i 1 § inte tillämpas, om en sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos den mottagande myndigheten. I samband med sekretesslagens tillkomst uttalades (prop. 1979/80:2, del A, s. 319 f.) att den mottagande myndigheten i sådant fall får hålla sig enbart till den "egna" sekretessregeln, oavsett om denna ger starkare eller svagare sekretess än den sekretessregel som gällde för uppgiften hos den myndighet varifrån den har inhämtats. Enligt departementschefen talade praktiska skäl för denna regel. Som förutsättning skulle dock gälla att båda sekretessreglerna skyddar samma huvudintresse. Där så inte är fallet gäller 1 §, nämligen den överlämnande myndighetens sekretessbestämmelse är tillämplig även hos den mottagande myndigheten.

Såväl den sekretess som gäller för verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade som den som gäller för Arbetsmiljöverkets verksamhet, avser att skydda enskildas personliga förhållanden. Frågan är då om uttrycket "enskild" inbegriper samma personkrets i de båda bestämmelserna.

Bestämmelsen om socialtjänstsekretess skall skydda uppgifter om de personer som får vård och stöd. I samband med införandet av bestämmelsen i 7 kap. 8 § var det främst ett skydd för uppgifter om arbetstagarnas förhållanden som diskuterades. I propositionen (Del A, s. 193) anfördes i anslutning härtill att "med enskild åsyftas här inte bara arbetstagare utan även arbetsgivare".

Något klart uttalande i frågan om huruvida också de personer som, utan att vara arbetsgivare eller arbetstagare, vistas på en plats som är föremål för arbetsmiljöinspektion skall omfattas av sekretessen i 7 kap. 8 § finns inte i förarbetena. Enligt min uppfattning talar, då inte vare sig lagtextens ordalydelse eller förarbetena ger tydligt uttryck för annat, övervägande skäl för att sekretessen i 7 kap. 8 § även omfattar uppgifter om denna tredje kategori av personer. Denna uppfattning har även Socialstyrelsen och dåvarande Arbetarskyddsstyrelsen gett uttryck för.

I enlighet med detta resonemang har det således rått frihet för yrkesinspektören att lämna sekretesskyddade uppgifter som hon fått kännedom om i sin

inspektionsverksamhet till representanter för massmedierna. Jag driver därför inte ärendet vidare mot inspektören.

Martin Johansson har i sin kommentar till remissvaret förklarat bl.a. att sekretesskyddet för boende på institutioner är otillräckligt, om uppgifter som lämnas till yrkesinspektionen kan vidarebefordras till massmedierna samt att, för det fall JO gör samma bedömning som remissinstanserna, det finns skäl för socialnämnder i landet att vara restriktiva med att släppa in yrkesinspektörer i verksamhet som rör enskilda.

Anmälares synpunkter väcker frågan om meddelarfriheten bör begränsas för uppgifter som omfattas av sekretess enligt 7 kap. 8 § sekretesslagen.

Meddelarfriheten har sin grund i att de vanliga sekretessreglerna ger uttryck för ganska allmänna avvägningar mellan insyns- och sekretessintressena på de berörda områdena. Detta innebär att önskemålet om insyn i ett särskilt fall kan vara starkare än det sekretessintresse som har föranlett den aktuella sekretessregeln. Det kan vidare förhålla sig så att en regel om skydd t.ex. för ett särskilt intresse ibland på ett olämpligt sätt hindrar insyn i en myndighets sätt att fullgöra sina uppgifter. Offentlighetsprincipen skulle inte förverkligas fullt ut, om de offentliga funktionärerna i situationer av nu nämnt slag skulle vara förhindrade att bidra till den allmänna debatten. Reglerna om meddelarfrihet är avsedda att motverka sådana icke önskade resultat av sekretessregleringen (prop. Del A, s. 104 f.).

Det bör vidare framhållas att meddelarfriheten inte betyder att de offentliga funktionärerna är skyldiga att lämna uppgifter till t.ex. pressen om känsliga förhållanden. Innebörden är i stället att det allmänna har överlåtit åt den enskilde tjänstemannen att, utan risk för repressalier, själv bedöma om det är önskvärt eller försvarligt att förmedla vissa uppgifter för offentliggörande. Man räknar med att han därvid beaktar de skyddsintressen som gällande sekretessregel värnar om och att han bedömer hur informationsmottagaren kommer att handskas med uppgifterna. (Regner m.fl., Sekretesslagen, 16:2)

I den promemoria som låg till grund för införandet av sekretess för enskildas personliga förhållanden i ärenden om bl.a. arbetarskydd (Handlingssekretess och tystnadsplikt, Ds Ju 1977:11), föreslogs inte en begränsad meddelarfrihet i denna typ av ärenden. Under remissbehandlingen framfördes emellertid från några remissinstanser den åsikten att tystnadsplikt borde genombryta meddelarfriheten i dessa ärenden (prop. Del B, bilaga 2, s. 527 f.). Bland annat anfördes att det var svårt att förstå varför personliga uppgifter av t.ex. medicinsk karaktär skulle behandlas annorlunda inom arbetarskyddet än vad som gällde inom hälso- och sjukvården där meddelarfriheten föreslogs vara begränsad. Tillräckliga skäl att gå ifrån promemoriaförslaget ansågs emellertid inte föreligga (prop. Del A s. 366).

Som tidigare nämnts var motivet för bestämmelsen i 7 kap. 8 § att man önskade införa ett skydd för känsliga uppgifter om arbetstagarna. Även uppgifter om arbetsgivarnas personliga förhållanden skulle skyddas. Frågan om skydd för känsliga uppgifter om andra personer som vistas inom en inspekterad verksamhet var över huvud taget inte föremål för överväganden. Det torde emellertid inte vara ovanligt att arbetsmiljöinspektioner görs vid sjukhus och andra inrättningar för vård och stöd inom vars verksamhet uppgifter om en-

skilda omfattas av sekretess enligt 7 kap. 1 och 4 §§. Inom dessa områden är meddelarfriheten huvudsakligen begränsad. Detta talar enligt min mening för att man kanske bör överväga om inte meddelarfriheten skall begränsas även för uppgifter om ”tredje man” som en tjänsteman får del av i samband med ett arbetsmiljöärende. Som en jämförelse kan nämnas sekretessbestämmelserna för tillsynsverksamhet enligt 8 kap. 6 och 7 §§ där tystnadsplikten genombryter meddelarfriheten vad gäller uppgifter om den som den inspekterade trätt i förbindelse med. En begränsning i meddelarfriheten bör dock komma till stånd endast om mycket starka skäl talar för det. Frågan bör lämpligen beaktas inom ramen för den pågående översynen av sekretesslagen (dir. 1998:32).

Jag översänder en kopia av detta beslut till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) och till Offentlighets- och sekretesskommittén (Ju 1999:06).

Med dessa uttalanden avslutas ärendet.

Uttalanden om att kommunala bolag lämpligen bör lämna fullföljdshänvisning till beslut att avslå begäran om utlämnande av allmänna handlingar. Även fråga om rutiner för diarieföring m.m.

(Dnr 1384-2000)

Anmälan

I en anmälan begärde Jan Lindkvist, journalist vid tidningen Transportarbetaren, att JO skulle granska det sätt på vilket det kommunala bolaget Falkenbergs Terminal AB hade handlagt ett ärende om handlingsutlämnande. Jan Lindkvist framförde följande. Han hade till Falkenbergs Terminal AB skickat en begäran om att få ta del av allmänna handlingar som rörde avtalsförbindelser och korrespondens mellan bolaget och G&A Shipping Services AB. Falkenbergs Terminal AB:s VD Tommy Kärrhage hade tidigare per telefon uppgett att det inte fanns några sådana handlingar inkomna eller upprättade. Eftersom Jan Lindkvist misstrodde uppgiften hade han ändå begärt skriftligen att få ta del av handlingarna. Han hade också, för det fall bolaget ansåg att handlingarna var sekretessskyddade, begärt att få uppgift om diarienummer och diarieblad beträffande handlingarna och ett skriftligt beslut med fullföljdshänvisning.

Jan Lindkvist ifrågasatte vidare om bolaget höll sina handlingar ordnade på ett sådant sätt att allmänheten kunde ta del av dem samt uppgav att bolaget inte förde något register över sina allmänna handlingar.

Till anmälan fogades kopior bl.a. av Jan Lindkvists skriftliga begäran om handlingsutlämnande, daterad den 5 april 2000, och en skrivelse den 6 april 2000 där bolaget besvarade framställningen. I bolagets skrivelse angavs bl.a. att handlingarna inte skulle komma att lämnas ut eftersom de var sekretessbelagda.

Utredning

Anmälan remitterades till Falkenbergs Terminal AB för utredning och yttrande.

I yttrande anförde bolaget följande.

Falkenbergs Terminal AB (FTAB) gör bedömningen att FTAB håller sina allmänna handlingar på ett sådant sätt att allmänheten kan ta del av dem. FTAB har inte en sådan omfattande mängd ärenden och dokument som motiverar ett datoriserat diariesystem. FTAB följer den undantagsregel som 15 kap 1 § sekretesslagstiftningen medger. I den aktuella typen av ärende läggs det alltid upp en akt. All korrespondens och alla avtal som härrör till ärendet läggs in i tidsföljd i denna akt. Respektive handläggare ansvarar för akten. Efter avslutad affär eller projekt arkiveras akten. I det fallet allmänheten vill ta del av handlingarna görs en sekretessbedömning. Om utfallet vid denna bedömning blir att handlingarna skall sekretessbeläggas, diarieförs handlingarna, handlingarna hemligstämplas och lämplig sekretessbestämelse anges. Detta skall meddelas vid förfrågan.

I det aktuella fallet har journalisten Jan Lindkvist ringt till flera olika medarbetare och ställt frågor angående FTAB:s sätt att hålla allmänna handlingar samt korrespondens och avtal mellan FTAB och G&A Shipping Services (Holding) AB (G&A SS AB). Lindkvist har fått vårt diariesystem förklarar för sig och att det är FTAB:s VD Tommy Kärrhage som ansvarar för denna affär. I det fall Jan Lindkvist har presenterat sig som journalist har han blivit hänvisad till FTAB:s VD Tommy Kärrhage eftersom denne svarar för alla mediekontakter från företagsledningens sida.

Jan Lindkvist skriver i sin anmälan att VD Tommy Kärrhage uppgivit att det inte finns några handlingar som rör avtalsförbindelser och korrespondens mellan FTAB och G&A SS AB. Detta är felaktigt. Tommy Kärrhage har till Jan Lindkvist per telefon uppgivit att det inte finns några muntliga eller skriftliga avtalsförbindelser mellan FTAB och G&A SS AB därför att det inte existerar några sådana. Tommy Kärrhage har aldrig förnekat att det skulle finnas korrespondens mellan de bägge företagen. Tommy Kärrhage bekräftar dessutom korrespondensens existens muntligen vid telefonsamtal den 5/4 samt genom brev till Jan Lindkvist daterat 6/5 2000.

Den 5/4 2000 erhöll FTAB en skriftlig begäran från Jan Lindkvist om att ta del av allmänna handlingar upprättade vid FTAB. Samma datum den 5/4 hemligstämplades de handlingar som Jan Lindkvist önskade ta del av, detta meddelades muntligt per telefon.

Den 6/4 2000 meddelades Jan Lindkvist skriftligen att handlingarna hemligstämplades. Tyvärr missade FTAB att hänvisa till vilka paragrafer i sekretesslagen som ligger till grund för detta beslut, nämligen 6 kap § 1, 2 samt 6 kap § 5, 7. Beträffande besvärshänvisning framgår det av sekretesslagen kap 15 § 7 att det, i detta fall, är Lindkvists sak att överklaga till kammarrätten.

Vad gäller diarieförteckningen över de hemligstämplade handlingarna kunde inte denna sammanställas under vecka 14 pga tillfällig underbemannning samt VD:s semester. I början av vecka 15 fick FTAB kännedom om att Jan Lindkvist JO-anmält FTAB, och uppfattade då frågan som överspelad eftersom den lyfts till en högre nivå. En uppfattning som verkar ha delats av Jan Lindkvist eftersom denne inte överhuvudtaget fört frågan på tal vid samtal med Tommy Kärrhage eller vid Jan Lindkvists besök vid FTAB efter vecka 15.

FTAB granskar för närvarande sina rutiner vad gäller diarieföring för att se om något kan förbättras.

Jan Lindkvist kommenterade remissyttrandet och framförde ytterligare klagomål mot bolaget.

I beslut den 11 oktober 2001 anförde *JO Berggren* följande.

Rättslig reglering

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Kapitlet reglerar även primärt frågan om utlämnande av allmänna handlingar. Enligt 1 kap. 9 § första stycket sekretesslagen (1980:100) skall vad som föreskrivs i TF om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar också gälla handlingar hos bl.a. aktiebolag där kommuner utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Sådana bolag skall vid tillämpningen av sekretesslagen jämföras med myndighet.

Enligt 2 kap. 12 § TF skall en allmän handling som får lämnas ut – som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran ”genast eller så snart det är möjligt” på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Av 2 kap. 13 § TF framgår vidare att den som önskar ta del av en allmän handling även har rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan begäran skall behandlas skyndsamt.

Om en framställning om att få ta del av en handling inte kan tillmötesgå fullt ut, skall den som begär handlingen underrättas om detta. Han skall också enligt 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen underrättas om att han kan begära att frågan hänskjuts till myndigheten och att ett formligt beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas. Mot myndighetens avslagsbeslut får sökanden enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen föra talan, beträffande kommunala bolags beslut hos kammarrätt. Om beslut har meddelats av ett kommunalt bolag tillämpas bestämmelserna i 23–25 §§ och 30 § första meningen förvaltningslagen (1986:223) om överklagande.

Enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen skall allmänna handlingar som har kommit in till eller upprättats hos en myndighet registreras utan dröjsmål. Emellertid får, i fråga om allmänna handlingar för vilka sekretess inte gäller, registrering underlåtas om handlingarna i stället hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en handling har kommit in eller upprättats. En ovillkorlig registreringsskyldighet omfattar således bara handlingar för vilka sekretess gäller. När det gäller andra handlingar har myndigheten att själv avgöra om registrering skall ske eller det alternativa tillvägagångssättet skall väljas. Det förutsätts att, sedan myndigheten i fråga om handlingar av ett visst slag bestämt sig för ettdera sättet, detta i praktiken tillämpas konsekvent.

Enligt 15 kap. 2 § sekretesslagen skall, beträffande handling som registreras enligt 1 §, av registret framgå datum då handlingen kom in eller upprättades, diarienummer eller annan beteckning som har åsatts handlingen, i förekommande fall från vem handlingen har kommit in eller till vem den har expedierats samt i korthet vad handlingen rör.

Bedömning

Jan Lindkvist och bolaget har redovisat olika uppfattningar om vad som förekom vid Jan Lindkvists muntliga begäran om utlämnande av handlingar. Det är inte sannolikt att ytterligare utredning skulle kunna bringa klarhet i saken och jag går därför inte vidare i denna del.

I det föregående har jag redogjort för vilka av förvaltningslagens bestämmelser om ärendehandläggning som har gjorts tillämpliga beträffande kommunala bolags handläggning av ärenden om handlingsutlämnande. Av redogörelsen följer att det för de kommunala bolagen inte finns någon författningsbestämd skyldighet att lämna fullföljdshänvisning till ett beslut att avslå en begäran om utlämnande av en allmän handling (jfr 21 § andra stycket förvaltningslagen). Jag kan därför inte kritisera bolaget för att det inte lämnade någon sådan hänvisning i anslutning till sitt skriftliga besked den 6 april 2000 till Jan Lindkvist. Det skedda ger mig emellertid anledning anmärka att kommunala bolag ändå lämpligen bör lämna en sådan hänvisning. En sådan ordning ligger i linje med en av utgångspunkterna för lagstiftningen på området, nämligen att det ligger nära till hands att enskilda organ som har offentliga förvaltningsuppgifter analogt tillämpar förvaltningslagens bestämmelser (se prop. 1988/89:66 s. 15).

Tilläggas kan att det av bolagets skrivelse den 6 april 2000 till Jan Lindkvist uttryckligen borde ha framgått att skrivelsen utgjorde bolagets beslut i utlämnande frågan.

Bolaget har i remissyttrandet beskrivit sina rutiner i fråga om registrering av allmänna handlingar. Av yttrandet framgår bl.a. att bolaget, när en handling kommer in eller upprättas, lägger den till akten i ärendet och att diarieföring av en handling som innehåller uppgifter som omfattas av sekretess sker först i samband med att handlingen har begärts utlämnad.

Såsom jag har redogjort för tidigare gäller den ovillkorliga skyldigheten att registrera allmänna handlingar endast handlingar som omfattas av sekretess. Sådana handlingar skall registreras utan dröjsmål. Registrering skall sålunda ske så snart det är praktiskt möjligt, normalt samma dag som – eller senast dagen efter – handlingen kom in eller upprättades. Bolagets rutiner, att diarieföra handlingar först i samband med att de begärs utlämnade och då bedöms omfattas av sekretess, står således i strid med bestämmelserna i sekretesslagen och kan leda till att handlingar registreras alltför sent eller att de över huvud taget inte registreras.

Bolaget har i remissyttrandet anfört att man ser över sina rutiner för diarieföring. Jag förutsätter att bolaget i detta arbete följer vad jag har uttalat.

Av utredningen framgår vidare att bolaget inte lämnade den efterfrågade diarieförteckningen till Jan Lindkvist. Bolaget har anfört att man uppfattade frågan som överspelad då han hade gjort en anmälan till JO. Att Jan Lindkvist gjort en JO-anmälan har emellertid helt saknat betydelse i fråga om bolagets skyldighet att handlägga Jan Lindkvists begäran.

Vad som har kommit fram i övrigt föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande av mig.

Med den allvarliga kritik som ligger i det ovan sagda avslutar jag ärendet.

Rutiner för hantering av postförsändelser till en kommun som adresserats till en anställd personligen

(Dnr 2022-2000)

Anmälan

I en anmälan mot Västerås kommun anförde Anna-Lena Allgårdh bl.a. följande. Hon är anställd av kommunen och är fackligt ombud på sin arbetsplats. På arbetsplatsen öppnar arbetsgivaren all post, även om hennes namn står först i adressen. Det har stört henne eftersom post av facklig och även av helt privat art sänds till henne. Kommunen har utfärdat regler för posthanteringen på arbetsplatserna. Där kan man läsa att registrator eller chef har rätt att öppna all post. Hon undrar om kommunens handlande överensstämmer med de lagar och regler som gäller på området.

Till anmälan har fogats en kopia av ett informationsblad med rubriken Information om offentlighetsprincipens tillämpning inom proAros. I första stycket på andra sidan står följande antecknat.

Handlingar som kommit in eller upprättats skall omedelbart registreras. Styrelsen för proAros har beslutat att post till proAros ska hanteras på områdeskontoren. Det är alltså där man då måste avgöra vad som är allmän handling. För att kunna avgöra om det rör sig om en allmän handling har registrator eller områdeschef rätt att öppna brev – ingen annan.

Utredning

Efter remiss till Kommunstyrelsen i Västerås kommun anförde styrelsen bl.a. följande.

Anna-Lena Allgårdh är anställd vid en gymnasieskola inom Västerås stads utförarorganisation, proAros, som är en egen myndighet.

ProAros är den största enskilda förvaltningen inom Västerås stad, med cirka 9 000 medarbetare verksam inom bl.a. omsorg, skola och individ och familj. Organisatoriskt består proAros av 11 områden, som antingen betjänar vissa stadsdelar eller hela staden, beroende på typ av verksamhet.

Områdena är i sin tur indelade i cirka 135 enheter. En enhet kan bestå av flera olika verksamheter, t.ex. skola, förskola och fritidshem.

Registreringen av handlingar och posthanteringen finns på 17 olika platser; proAros ledningskontor, områdeskontoren samt på vissa av de större enheterna (gymnasieskolorna).

Denna organisation har proAros ansett som lämplig av flera skäl, bl.a. beroende på att det både är ekonomiskt försvarbart och kompetensmässigt möjligt att ha speciell registratorspersonal på respektive plats.

Registratorerna samarbetar i ett nätverk som leds av registratorn på ledningskontoret.

På nätverksträffarna diskuteras bl.a. tillämpningen av offentlighetsprincipen. De senaste två åren har framför allt e-postfrågorna varit särskilt aktuella. Kommunstyrelsen har tagit fram regler och riktlinjer för e-posthanteringen. ProAros har därefter spridit information om offentlighetsprincipens tillämpning inom proAros och tagit fram särskilda e-post riktlinjer för proAros.

Med tanke på proAros starkt decentraliserade organisation, där medarbetarna finns på cirka 300 adresser, och på posthanterings och registraturs uppbyggnad, har proAros beslutat att inkomna handlingar öppnas av registrator.

ProAros betonar starkt öppenhetens och offentlighetsprincipens vikt, bland annat i sin interna information till medarbetarna. På grund av ledigheter och att postgång till vissa enheter endast sker ett fåtal gånger i veckan skulle det annars finnas en uppenbar risk att registrering av allmänna handlingar inte gjordes med den skyndsamhet som är önskvärd. Inom t.ex. individ- och familjeverksamheten har anmälningar tidigare blivit liggande öppnade p.g.a. att man uppfattat adresseringen såsom innehållande privat post.

De rekommendationer som givits för privatadresserad post är att registrator helst bör få ett skriftligt samtycke i form av fullmakt från medarbetarna. Detta är emellertid inget absolut krav.

I fullmakten betonas att grundtanken är att post som kommer till en arbetsplats inte är privat men att det å andra sidan inte är tillåtet att uppsåtligt öppna post som innehåller rent privata meddelanden.

På den nu aktuella gymnasieskolan har registratorn inte krävt fullmakter från personalen utan istället gett muntlig information.

Finns ingen fullmakt försöker registrator i görligaste mån hantera det så praktiskt som möjligt och med gott omdöme. I en del fall kan det innebära att registrator öppnar privatadresserad post tillsammans med vederbörande medarbetare och låter denne omedelbart göra bedömningen om det är en allmän handling eller ej. Naturligtvis inträffar det enstaka gånger att privat post som av registrator uppfattas som tjänstepost av misstag öppnas. För att undvika detta uppmanar man sina medarbetare att se till att de får privat post skickad till sina bostadsadresser.

Det är självfallet önskvärt med ett klargörande från JO med rekommendationer om vilka administrativa rutiner som är nödvändiga för att undvika att misstag begås.

Anna-Lena Allgårdh kommenterade remissvaret och kompletterade anmälan med ett brev den 7 mars 2001 från registratorn på hennes arbetsplats. Brevet har följande lydelse.

Angående fullmakt för öppning av post som är adresserad till dig

Då du inte har lämnat fullmakt till mig för öppning av post förutsätter jag att du varje dag kommer till mig för att själv öppna ev. post.

I beslut den 16 november 2001 anförde *JO Berggren* följande.

Mot bakgrund av bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen om allmänna handlingars offentlighet och om registrering av sådana handlingar är det angeläget att handlingar som kommer in till en myndighet så snart som möjligt blir omhändertagna. En försändelse som är adresserad till en tjänsteman får således inte bli liggande öppnad om tjänstemannen av någon anledning inte är närvarande. Jag noterar att kommunen eftersträvar en snabb registrering av allmänna handlingar. Å andra sidan får man inte bortse från möjligheten att försändelsen inte rör tjänsten utan en mottagares rent privata angelägenheter. Brytandet av försändelsen kan därför komma i konflikt med intresset att slå vakt om privatlivets helgd, jfr också bestämmelsen i 4 kap. 9 § brottsbalken om intrång i förvar.

För att en myndighet skall kunna komma till rätta med de problem som kan uppstå beträffande personadresserad post är det lämpligt att de anställda

ger fullmakt till någon annan vid myndigheten att öppna post med personlig adress. Myndigheten kan dock inte *kräva* att samtliga anställda skall ge fullmakt till registrator eller någon annan.

Om en anställd väljer att inte lämna fullmakt får posten inte öppnas av myndigheten utan skall vidarebefordras till den anställde. I en stor organisation där detta kan ta flera dagar får det anses lämpligare att registratören kontaktar den anställde, som då får hämta posten på poststället. Om det skulle visa sig att försändelsen innehåller allmänna handlingar är det den anställdes ansvar att se till att handlingarna utan dröjsmål diarieförs. Särskilda åtgärder måste vidtas under perioder då någon anställd p.g.a. semester eller annars är borta en längre tid. I första hand får fullmakt utfärdas för denna tid. Andra åtgärder som ligger nära till hands är att i det enskilda fallet inhämta medgivande att öppna posten eller att som en sista åtgärd återinkalla tjänstemannen i tjänst. (Se även beslut i JO:s ämbetsberättelse 1982/83 s. 248.)

Jag förutsätter att rutinerna ses över med beaktande av det nu sagda.

Rutiner för hantering av elektronisk post (e-post); bl.a. fråga om myndighetens tillgång till befattningshavares e-post under tid som denne är frånvarande

(Dnr 2668-2000)

Anmälan

I en anmälan till JO ifrågasatte Eva Nilzon (TV4 Sundsvall) Sundsvalls kommuns rutiner för hantering av e-post. Hon uppgav i huvudsak följande. Kommunens rutiner ställer till problem i samband med tjänstemäns och politikernas semester och annan frånvaro. Deras e-post och de datalagrade förteckningarna över in- och utgående sådan post kan då vara otillgängliga under flera veckor i sträck. Hon uppmärksammade detta när hon fick del av kommunstyrelsens yttrande till Kammarrätten i Sundsvall i ett mål om utlämnande av handlingar utgörande e-postmeddelanden.

Eva Nilzon bifogade det omnämnda yttrandet av kommunstyrelsen, daterat den 25 juli 2000. Av yttrandet framgick bl.a. följande. Kammarrätten hade i protokoll den 10 juli 2000 anmodat kommunstyrelsen att komplettera utredningen med kopior av de i målet aktuella e-postmeddelandena. Kommunstyrelsen anförde i yttrandet att vissa av dessa meddelanden inte var tillgängliga för kopiering inom den tid som kammarrätten angett som sluttid, med anledning av att de berörda tjänstemännen och politikerna hade semester. De skulle återkomma den 7 respektive den 20 augusti 2000 och kommunstyrelsen skulle kunna komplettera utredningen inom en vecka efter det att de återkommit.

Utredning

Anmälan remitterades till kommunstyrelsen för utredning och yttrande.

Kommunstyrelsen beslutade att avge yttrande i enlighet med ett vid kommunstyrelsekontoret upprättat förslag till yttrande, vari anfördes bl.a. följande.

Kammarrättens mål nr 1993- -1996-00

Eva Nilzon, TV 4 Sundsvall, besökte tjänstemän och politiker inom Sundsvalls kommun och bad att få titta på förteckningar över inkommande och utgående elektronisk post – vilket hon fick. (I vart fall har inte framkommit annat än att de gjordes tillgängliga för henne.)

Härefter återkom Eva Nilzon med begäran om att få kopia av fem stycken e-postmeddelanden som hade skickats av och tillställts olika politiker och tjänstemän – inom kommunstyrelsen och dess förvaltning. Eva Nilzon förvägrades rätt att ta del av dessa meddelanden, med hänvisning till att de efterfrågade e-postmeddelandena inte var allmänna handlingar. Hon tillställdes 2000-06-22 fyra beslut av kommunstyrelsen (fattade med stöd av delegation) med nämnda innehåll.

Eva Nilzon överklagade de fyra besluten till kammarrätten. Kammarrätten hemställde för sin prövning om att kommunstyrelsen skulle komplettera utredningen med kopior av e-postmeddelandena samt med yttrande. Ett yttrande ingavs till kammarrätten 2000-07-26 och detta yttrande överensstämmer med den handling som Eva Nilzon bilagt sin anmälan. Ett kompletterande yttrande ingavs till kammarrätten 2000-08-25.

Sundsvalls kommuns rutiner ifråga om hantering av e-post

Sundsvalls kommuns rutiner ifråga om hur den elektroniska posten ska hanteras finns tillgängliga för anställda och berörda förtroendevalda såsom dokument i det kommunala intranätet. Rutinernas innehåll kan sammanfattas i följande tre punkter.

- Handlingar som inkommer till eller expedieras från myndigheten genom tekniskt hjälpmedel ska hanteras på samma sätt som handlingar som inkommer eller expedieras med post, d v s utifrån handlingens innehåll.
- Allmänna handlingar som inkommer till eller expedieras från enskild tjänsteman eller politiker såsom e-post ska tas ut i papperskopia och registreras utan fördröjning.
- När tjänsteman (och sådan förtroendevald som ska vara tillgänglig genom e-post) avser vara frånvarande p g a semester eller annan anledning och då inte själv ska öppna sin e-post ska vederbörande lägga in ett frånvaromeddelande i datorn (den s k frånvarohanteraren). Den som vill skicka ett e-postmeddelande till den tjänstemannen/politikern erhåller då med automatik den information som lagts in, d v s regelmässigt information om när vederbörande återkommer. Även annan information som bedöms lämplig, exempelvis vilken person som man istället bör vända sig till, kan samtidigt läggas in i samma meddelande.

Ifrågavarande rutiner innebär att det inte bör finnas någon risk för att allmänna handlingar ska bli liggande otillgängliga i någons dator. Att en tjänsteman är frånvarande innebär inte heller att allmänheten är förhindrad att ge in en allmän handling till den kommunala myndigheten. Tilläggas kan att det vid sjukdom är ett vanligt förfarande att kod lämnas till en annan tjänsteman för inmatning av lämpligt frånvaromeddelande. Den som har en dator hemma har också möjlighet att hemifrån själv kontrollera innehållet i den e-post som inkommer till datorn på arbetsplatsen.

Kommentarer med anledning av kritiska synpunkter från Eva Nilzon

Om det vore så att allmänna handlingar inte skulle vara tillgängliga på grund av någon tjänstemans (eller politikerns) semester, sjukdom eller annan frånvaro så skulle detta inte vara en acceptabel situation. Med de rutiner som gäller finns dock inte anledning anta att allmänna handlingar inte är och görs tillgängliga på det sätt som offentlighetsprincipen förutsätter. Eva Nilzon har heller inte, varken enligt kommunstyrelsens mening eller enligt vad som framkommer av hennes anmälan, förvägrats ta del av någon allmän handling. Om utgången i det pågående kammarrättsmålet mot kommunstyrelsen mot kommunstyrelsens förmodan skulle visa att något av de aktuella e-postmeddelandena skulle utgöra allmän handling så finns emellertid anledning för kommunen att ompröva nu gällande rutiner.

Eva Nilzon kommenterade remissvaret och framförde bl.a. följande. Handläggningen i kammarrätten av hennes överklagande hade försenats med över en månad på grund av att kommunens rutiner gjorde att e-postmeddelanden som kommit in till enskilda befattningshavare inte var tillgängliga för andra. Det var troligt att kommunen diarieförde allmänna handlingar på ett korrekt sätt. Problem uppstår dock när någon enskild gör gällande att en handling är allmän och beslut i saken överklagas.

I beslut den 22 januari 2002 anförde *JO Berggren* följande.

Till bemötande av vad Eva Nilzon framfört i anmälan beträffande tillgängligheten till e-postmeddelanden hos tjänstemän och förtroendevalda har kommunstyrelsen, såsom jag uppfattat vad styrelsen framfört, ansett att kommunförvaltningen i princip inte behöver ha tillgång till andra e-postmeddelanden än sådana som utgör allmänna handlingar. Kommunstyrelsen fäster i yttrandet också avseende vid att befattningshavarna vid fall av frånvaro använder sig av automatiska svarsmeddelanden som anger att de är frånvarande.

De i ärendet aktuella rättsfrågorna ger mig anledning att redogöra för de grundläggande bestämmelserna om allmänna handlingar.

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 myndigheten.

Med handling förstås enligt 2 kap. 3 § första stycket TF inte endast konventionella handlingar på papper, utan även upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniska hjälpmedel. Av paragrafens andra stycke framgår att en sådan upptagning anses *förvarad* hos myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Detta gäller dock ej upptagning som ingår i personregister, om myndigheten enligt lag eller förordning eller särskilt beslut, som grundar sig på lag, saknar befogenhet att göra överföringen.

Enligt huvudregeln i 2 kap. 6 § TF anses en handling vara *inkommen* då den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. I fråga om en upptagning som avses i 2 kap. 3 § första stycket TF

gäller i stället att den anses inkommen till myndighet när annan har gjort den tillgänglig för myndigheten på det sätt som anges i 2 kap. 3 § andra stycket TF.

En handling som är adresserad direkt till t.ex. en förtroendevald är en allmän handling, om handlingen gäller ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten och ej är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning, se 2 kap. 4 § TF.

Av dessa bestämmelser följer att ett e-postmeddelande som har kommit in till en befattningshavare i dennes e-postbrevlåda hos myndigheten kan utgöra en allmän handling om de angivna förutsättningarna är uppfyllda. Att befattningshavaren, när meddelandet kommer in, är frånvarande p.g.a. semester eller av något annat skäl saknar betydelse för bedömningen av om meddelandet skall anses utgöra en allmän handling. Den omständigheten att den som har skickat meddelandet får ett svarsmeddelande som anger att befattningshavaren inte är närvarande ändrar inte heller det förhållandet att det inkomna meddelandet kan utgöra en allmän handling. Myndigheten måste således ha tillgång till e-postmeddelanden som kommer in till en befattningshavare när han eller hon är frånvarande.

Även om några nya e-postmeddelanden inte har kommit in till en befattningshavare under dennes frånvaro kan en enskild vilja påkalla prövning av om ett meddelande som tidigare har skickats från eller kommit in till befattningshavarens e-postlåda utgör en allmän handling. En sådan prövning skall ske skyndsamt (se 2 kap. 12 och 13 §§ TF) och för prövningen fordras givetvis att handlingen är tillgänglig för myndigheten.

Datalagrade förteckningar över in- och utgående e-postmeddelanden (e-postlogg) hos myndigheters tjänstemän m.fl. utgör i sig allmänna handlingar enligt TF (se RÅ 1998 ref. 44, JO 2001/02 s. 460). Myndigheter måste således ha tillgång även till dessa förteckningar.

Det nu anförda innebär sammanfattningsvis att om befattningshavare har egna e-postadresser hos en myndighet, måste myndigheten ha rutiner som tillförsäkrar att såväl innehållet i befattningshavarens e-postbrevlåda som e-postloggen är tillgängligt för myndigheten även under befattningshavarens frånvaro. Myndigheters rätt att ta del av vanliga postförsändelser som adresserats direkt till befattningshavare grundas normalt på fullmakt från befattningshavaren. Ett sådant system är lämpligt även beträffande e-post.

När det gäller rutinerna hos Kommunstyrelsen i Sundsvalls kommun kan jag av vad som framkommit konstatera att de i vart fall inte uppfyllde samtliga de krav som jag nyss har redogjort för. Utredningen visar att de e-postmeddelanden som kammarrätten efterfrågade från kommunstyrelsen inte var tillgängliga under flera veckor p.g.a. befattningshavarnas ledigheter. Styrelsen bör därför, om så inte redan har skett, se över sina rutiner i det nu aktuella hänseendet.

Med dessa besked avslutas ärendet.

Ett kommunalt bolags handläggning av en begäran om uppgifter och om kopior av handlingar. Även fråga om bolagets avgiftsdebitering vid utlämnande av kopior av allmänna handlingar

(Dnr 3452-2000)

Anmälan

I skrivelser till JO anmälde Inge Eklund det kommunala bolaget Växjöhem AB och uppgav bl.a. följande. Han hade i brev till bolaget ställt frågor och begärt vissa uppgifter. Bolagets svar var bristfälliga och han hade inte fått samtliga de uppgifter han efterfrågat. Han hade också i brev begärt kopior av allmänna handlingar. Bolaget, som ansåg att handlingarna inte kunde lämnas ut, hade inte besvarat hans begäran skyndsamt och inte heller upplyst om möjligheterna att överklaga.

Inge Eklund bifogade kopior av skriftväxlingen mellan honom och bolaget. Av handlingarna framgick att han i flera brev till bolaget under augusti och september 2000 hade ställt frågor och begärt uppgifter rörande en hyreshöjning samt att bolaget lämnat skriftliga svar på breven. I ett brev den 16 september 2000 begärde han att få kopior av betyg m.m. som enhetschefen Roland Håkansson hade refererat till för sin anställning samt kopia på dennes avtal om lön, förmåner och pension. Bolagets verkställande direktör Sture Larsson besvarade hans begäran i en skrivelse den 28 september 2000 och anförde att personliga uppgifter om anställda inte är offentliga och att ett utlämnande skulle kränka enskild persons integritet.

Utredning

Bolaget anmodades att göra en utredning och yttra sig avseende vad Inge Eklund anförde om handläggningen av hans till anmälan fogade skrivelser. Yttrandet skulle behandla dels handläggningen av hans frågor med begäran om upplysningar, dels om bolaget hade handlagt hans begäran om handlingsutlämnande i enlighet med tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens (1980:100) bestämmelser.

Som svar på remissen gav bolaget in en av SABO AB upprättad promemoria vari anfördes bl.a. följande.

Handlingar som rör företagets verksamhet såsom avtal med leverantörer eller som rör företagets hyresgäster eller personal behandlas med särskild försiktighet för att skada ej skall uppkomma. Vid bedömningen skall sekretesslagens bestämmelser följas.

--- När det är fråga om att lämna ut uppgifter ur en handling krävs --- att den som efterfrågar uppgiften på något sätt preciserar vilken handling han vill ha uppgift ur t ex vad beslutade styrelsen i en viss fråga på sitt styrelsesammanträde. Som ovan angivits har bolaget ingen allmän uppgiftsskyldighet eller skyldighet att göra sammanställningar som inte redan finns.

De omständigheter som föranlett anmälan till JO föranleder följande kommentarer.

Framställningar om uppgifter och handlingar har gjorts direkt till verkställande direktören som besvarat frågorna samt beslutat att inte lämna ut hand-

lingar ur en personalakt. Han har varit behörig att fatta det avslagsbeslut det varit fråga om. Hans beslut har kunnat överklagas till kammarrätten. Någon skyldighet att lämna besvärshänvisning finns inte för bolaget.

De frågor som framställts bl a genom brev den 15 september 2000 rör främst förhållanden hänförliga till hyressättningen för bolagets bostadslägenheter. Hyran fastställs genom förhandlingar med hyresgästföreningen. Till grund för förhandlingar ligger oftast ett s k förhandlingsunderlag där bolaget redogör för kostnaden, planerat underhåll och andra åtgärder i bolagets förvaltning. Detta underlag som är en upprättad handling är enligt bolaget belagt med sekretess enligt 6 kap 1 § sekretesslagen då det redovisar bolagets affärs- och driftsförhållanden och ett utlämnande skulle vara till skada för bolaget och till fördel för andra som bedriver konkurrerande verksamhet. Resultatet av förhandlingarna som dock sällan överensstämmer med förhandlingsunderlaget är dock alltid offentligt. Detta resultat har lämnats ut.

De uppgifter som efterfrågas är emellertid inte resultatet utan de värderingar som lett fram till resultatet. Genom brev den 17 augusti, 9 september och 28 september 2000 har bolagets verkställande direktör besvarat de framställda frågorna. Det är här inte fråga om uppgifter ur handlingen hos bolaget utan om upplysningar som går utöver vad lagen föreskriver, men som det i och för sig är naturligt för ett kommunalt bolag att lämna ut.

Slutligen har anmälaren begärt att få ut samtliga handlingar ur personalakten för Roland Håkansson. Vid bostadsförvaltning förekommer det att det uppkommer problem i de personliga relationerna mellan personal och hyresgäster. Detta kan föranleda att en hyresgäst vidtar åtgärder för att chikanera eller trakassera den hos bostadsföretaget anställda. Bolaget bedömer att det här föreligger en sådan situation. Bolaget vill skydda sina anställda mot denna typ av aktioner, som av bolaget bedöms som en form av ofredande. Av samma skäl lämnar bolaget inte heller ut bostadsadressen till sina anställda.

Bolagets verkställande direktör Sture Larsson tillade följande.

I Växjöhems personalakt för Roland Håkansson finns inga handlingar rörande betyg, intyg från kurser el dylikt. Sådana handlingar kan således inte lämnas ut. Handlingar rörande anställningen såsom anställningsbevis, löneuppgift och pensionsförmåner kommer att överlämnas till Inge Eklund.

Inge Eklund kommenterade remissvaret samt gav in handlingar rörande vad som senare förekommit vid hans kontakter med bolaget. Han uppgav bl.a. att bolaget då hade skickat kopior av handlingar till honom och tagit ut avgift för dessa. Av de handlingar som Inge Eklund gett in framgick att avgift hade tagits ut med 10 kr per sida med stöd av ett av bolagets styrelse den 18 april 2000 fattat beslut om ”avgift för utlämnande av handlingar”. Inge Eklund önskade att JO skulle granska om avgiften var skälig.

Hos JO upprättades en promemoria vari anfördes bl.a. följande.

Av 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen (TF) framgår att den som önskar ta del av en allmän handling även har rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut.

I fråga om avgifter för kopior av allmänna handlingar hos bl.a. myndigheter under regeringen framgår av 16 § avgiftsförordningen (1992:191) följande. Om en beställning omfattar tio sidor eller mer, skall avgift tas ut för kopiorna. Avgiften för en beställning av tio sidor är 50 kr. För varje sida därutöver är avgiften 2 kr. Dessa föreskrifter är inte formellt tillämpliga på kommunala bolags uttag av avgifter för kopior av allmänna handlingar.

Av rättspraxis framgår att en myndighet saknar möjlighet att av den som begär kopia av handlingar betinga sig ersättning för kostnad för framtagande och återställande av handlingarna (RÅ 85 2:9). JO har ansett att de överväganden som lett fram till denna praxis har relevans även för de kommunala bolag som har att tillämpa TF:s regler om rätten att ta del av allmänna handlingar (JO:s ämbetsberättelse 1996/97 s. 497).

Mot denna bakgrund bör Växjöhem AB anmodas att yttra sig angående bolagets uttag av avgift för kopior av allmänna handlingar och grunderna för beräkningen av avgiften.

Bolaget anmodades att yttra sig enligt promemorian.

I yttrandet anförde verkställande direktören Sture Larsson följande.

Avgiften beslutades av bolagets styrelse den 18 april 2000. Till grund för beslutet låg ingen särskild beräkning utan avgiften fastställdes till vad styrelsen ansåg skäligt. Det har inte heller i efterhand gjorts någon beräkning av vad en kopia kostar inklusive arbete.

JO har i sin 2001-03-29 upprättade promemoria redovisat dels innehållet i avgiftsförordningen, dels rättspraxis såsom denna framgår av ett rättsfall (RÅ85 2:9).

Växjöhem vill för sin del först framhålla att avgiftsförordningens bestämmelser inte gäller för Växjöhem och inte ens kan anses vägledande för bolaget. Inte heller angivet rättsfall är enligt Växjöhem relevant.

En viktig skillnad mellan å ena sidan staten och kommunerna och å andra sidan kommunala bostadsföretag som Växjöhem är att de förstnämnda är skattefinansierade medan Växjöhems intäkter utgörs av hyror från enskilda hyresgäster. En annan skillnad är att bostadsbolagen verkar på en konkurrensutsatt marknad vilket innebär att bostadsbolagen för att konkurrensen inte skall bli rubbad bör ha rätt att ta ut ersättning för sina kostnader.

Mot denna bakgrund är det inte bara rimligt utan också önskvärt att kostnaden för en kopia åsätts sitt verkliga värde inklusive kostnaden för arbetet. Med en realistisk kostnadsberäkning torde 10 kr per kopia framstå som en låg avgift och inte heller avskräcka någon.

Inge Eklund kommenterade yttrandet.

I beslut den 13 mars 2002 anförde *JO Berggren* följande.

Allmänt om JO:s granskning samt reglerna om handlingsutlämnande m.m.

JO:s granskning är av rättslig art och avser främst tillämpningen av gällande förfaranderegler. JO brukar inte pröva myndigheternas ställningstaganden i sakfrågor.

JO:s tillsynskompetens beträffande kommunala bolag är begränsad och rör i huvudsak tillämpningen av regelverket om utlämnande av allmänna handlingar och utfäende av uppgifter ur allmänna handlingar.

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Kapitlet reglerar även primärt frågan om utlämnande av allmänna handlingar. Enligt 1 kap. 9 § första stycket sekretesslagen skall vad som föreskrivs i TF om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar också gälla handlingar hos bl.a. aktiebolag där kommuner utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Sådana bolag skall vid tillämpningen av sekretesslagen jämföras med myndigheter.

Enligt 2 kap. 12 § TF skall en allmän handling som får lämnas ut – som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran ”genast eller så snart det är möjligt” på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Av 2 kap. 13 § TF framgår vidare att den som önskar ta del av en allmän handling även har rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan begäran skall behandlas skyndsamt. Besked i en utlämnandefråga bör normalt lämnas redan samma dag som en begäran har gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten skall kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Härtill kommer att ett visst dröjsmål är ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material.

Det finns inga formkrav för en begäran att få ta del av en allmän handling. Som en allmän förutsättning för att en myndighet skall vara skyldig att bistå allmänheten i enlighet med vad som redovisats ovan gäller emellertid att den som önskar få ut en handling kan precisera vilken handling som avses eller i vart fall kan lämna så detaljerade upplysningar om handlingens innehåll att myndigheten utan större svårigheter kan identifiera den. Myndigheten måste således få klart för sig vilken eller vilka handlingar som avses. Den har å andra sidan i viss utsträckning skyldighet att efterforska en oklart preciserad handling. Om myndigheten, när den får en begäran om utfående av allmänna handlingar, inte direkt får klart för sig vilka handlingar som avses, bör myndigheten så snart som möjligt lämna sökanden en underrättelse härom så att denne får tillfälle att komplettera eller precisera sin framställning. Myndigheten är också skyldig att i en inte obetydlig utsträckning bistå sökanden genom att, t.ex. med hjälp av sina register, leta fram sådana handlingar som han begär.

Enligt 2 kap. 14 § tredje stycket TF får en myndighet 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 skall kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut.

Om en framställning om att få ta del av en handling inte kan tillmötesgå fullt ut, skall den som begär handlingen underrättas om detta. Han skall också enligt 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen underrättas om att han kan begära att frågan hänskjuts till myndigheten och att ett formligt beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas. Mot myndighetens avslagsbeslut får sökanden enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen föra talan, beträffande kommunala bolags beslut hos kammarrätt. Om beslut har meddelats av ett kommunalt bolag tillämpas bestämmelserna i 23–25 §§ och 30 § första meningen förvaltningslagen (1986:223) om överklagande.

En begäran om handlingsutlämnande skall dock inte förväxlas med en begäran om att få uppgift ur allmän handling. Förfarandet vid en begäran av sistnämnda slag regleras i 15 kap. 4 § första stycket sekretesslagen. Enligt detta lagrum skall myndighet på begäran av enskild lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos myndigheten i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

Handläggningen av Inge Eklunds begäran om uppgifter och begäran om kopior av handlingar

Inge Eklund har i breven till bolaget ställt en rad frågor och begärt uppgifter samt, i brevet den 16 september 2000, begärt kopior av handlingar.

Som har berörts i det föregående omfattas kommunala bolag av skyldigheten enligt 15 kap. 4 § sekretesslagen att lämna uppgift ur allmänna handlingar. Kommunala bolag har därutöver inte någon författningsbestämd skyldighet att svara på frågor motsvarande bestämmelsen i 4 § förvaltningslagen.

En begäran om utfående av uppgift ur allmän handling föreligger när någon begär att få en uppgift som finns i en allmän handling hos myndigheten (se JO 1991/92 s. 418). Beträffande en sådan begäran kan inte, som bolaget synes anse, ställas upp något absolut krav på att den som begär en uppgift kan precisera i vilken handling den finns. I likhet med vad som gäller avseende framställningar om handlingsutlämnande är en myndighet skyldig att bl.a. efterforska uppgifter i en oklart preciserad handling. En sådan skyldighet måste enligt min mening även gälla för kommunala bolag. Enligt 15 kap. 4 § första stycket sekretesslagen har dock myndigheter, och kommunala bolag, rätt att avslå en framställning enligt bestämmelsen om betydande hinder möter på grund av arbetets behöriga gång.

Av vad bolaget anfört i remissvaret beträffande handläggningen av Inge Eklunds begäran om uppgifter drar jag slutsatsen att de begärda uppgifterna inte fanns i någon allmän handling hos bolaget. Vid sådant förhållande har denna begäran inte utgjort någon begäran om utfående av uppgift ur allmän handling. Vad Inge Eklund anfört i denna del ger därför inte anledning till någon ytterligare åtgärd eller något uttalande av mig.

Handläggningen av Inge Eklunds begäran om kopior av handlingar föranleder följande påpekanden.

Till bemötande av Inge Eklunds begäran har bolaget i skrivelsen den 28 september 2000 anfört endast att personliga uppgifter om anställda inte är offentliga och att ett utlämnande skulle kränka enskild persons integritet. I yttrandet till JO har bolaget anfört att vissa av de av Inge Eklund begärda handlingarna inte fanns hos bolaget samt att man skulle lämna ut de övriga begärda handlingarna, vilket sedermera skedde. Givetvis skulle bolaget redan när det besvarade framställningen ha upplyst Inge Eklund om att vissa av de begärda handlingarna inte fanns hos bolaget. Vad som förekommit i denna del ger mig också anledning att ifrågasätta om bolaget till grund för sitt ställningstagande i skrivelsen den 28 september 2000 gjorde en egentlig prövning, dvs. först kontrollerade vilka av de begärda handlingarna som fanns hos bolaget och sedan tog ställning till om dessa handlingar utgjorde allmänna handlingar samt om det fanns hinder att lämna ut dem med hänsyn till någon bestämmelse i sekretesslagen. De olika besked som bolaget har lämnat i saken kan tyda på att så inte skedde eller att prövningen i vart fall inte var tillräckligt grundlig. Jag finner dock inte anledning att gå vidare i frågan.

I bolagets skrivelse den 28 september 2000 till Inge Eklund anges inte att den utgjorde ett beslut i ärendet om handlingsutlämnande. Jag vill därför påtala att det av ett beslut uttryckligen bör framgå att det utgör ett beslut.

För kommunala bolag finns inte någon författningsbestämd skyldighet att lämna fullföljdshänvisning till ett beslut att avslå en begäran om utlämnande av en handling (jfr 21 § andra stycket förvaltningslagen). Jag kan därför inte kritisera bolaget för att det inte lämnade någon sådan hänvisning i anslutning till sitt skriftliga besked den 28 september 2000 till Inge Eklund. Det skedda ger mig emellertid anledning anmärka att kommunala bolag ändå lämpligen bör lämna en sådan hänvisning. En sådan ordning ligger i linje med en av utgångspunkterna för lagstiftningen på området, nämligen att det ligger nära till hands att enskilda organ som har offentliga förvaltningsuppgifter analogt tillämpar förvaltningslagens bestämmelser (se prop. 1988/89:66 s. 15).

Av utredningen framgår inte när Inge Eklunds begäran om handlingsutlämnande kom in till bolaget. Det finns därför inte tillräckligt underlag för mig att göra något uttalande avseende handläggningstiden. Jag finner inte skäl att gå vidare i denna fråga utan nöjer mig med att erinra om det krav på skyndsamhet som gäller för handläggningen av framställningar om handlingsutlämnande.

Bolagets uttag av avgift för kopior av allmänna handlingar

Som förut anförts har enligt 2 kap. 13 § TF den som önskar ta del av en allmän handling även rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut.

Av utredningen framgår att det för bolaget finns en giltig taxa, som har beslutats av bolagets styrelse, enligt vilken avgift skall tas ut med 10 kr per kopia. Bolaget har i remissyttrandet anförts att man inte har gjort någon särskild beräkning av avgiften utan fastställt den till ett belopp som ansågs skäligt. Enligt bolagets uppfattning är det rimligt att kostnaden för kopior även inkluderar kostnaden för arbetet.

För statliga myndigheter är avgifterna för kopior av allmänna handlingar fastställda i avgiftsförordningen (1992:191). Enligt 16 § förordningen skall avgift tas ut om en beställning omfattar tio sidor eller mer. Avgiften för en beställning av tio sidor är 50 kr och för varje sida därutöver är avgiften 2 kr. För myndigheter på det kommunala området saknas särskilda regler motsvarande bestämmelserna i avgiftsförordningen. Varje kommun får därför själv fastställa de avgifter som skall tas ut. Inget hinder möter dock mot att avgiftsförordningens regler får tjäna till vägledning vid avgiftssättningen. Att det finns en beslutad taxa är en förutsättning för att avgift skall kunna tas ut (se JO 1989/90 s. 392). Om en kommun tar ut avgifter för kopior av allmänna handlingar är den bunden av den inom kommunalrätten gällande självkostnadsprincipen enligt 8 kap. 3 c § kommunallagen (1991:900).

Även kommunala bolag måste beakta allmänna kommunalrättsliga grundsatser t.ex. självkostnadsprincipen (se Bohlin, Kommunalrättens grunder, 3 u. 2000, s. 62 f.). Det ligger också i sakens natur att kommunala bolag, liksom myndigheter, vid bestämmande av avgifter för kopior av allmänna handlingar tar hänsyn till syftet med handlingsoffentligheten – som är en del av offentlighetsprincipen – och till den rättspraxis som finns på området.

I 2 kap. 1 § TF anges att handlingsoffentligheten är avsedd att främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Den har stor betydelse från bl.a. rättssäkerhetssynpunkt; genom att myndigheternas åtgärder är föremål för allmän insyn får allmänheten möjligheter att kontrollera deras handläggningsrutiner och effektivitet m.m., vilket skapar vissa garantier för att myndigheterna inte missbrukar sin makt. Det är enligt min mening uppenbart att en avgift för kopior av allmänna handlingar inte bör sättas alltför högt. En för hög avgift medför att enskilda avhåller sig från att beställa kopior av allmänna handlingar vilket direkt motverkar syftet med offentlighetsprincipen.

Till grund för bestämmandet av avgifter för kopior av allmänna handlingar får dessutom läggas endast vissa typer av kostnader, nämligen maskin- och papperskostnader. Hänsyn får således inte tas till kostnader för handlingens framtagande och återställande (se RÅ85 2:9). JO har i anslutning till det avgörandet uttalat att de överväganden som lett fram till denna praxis har relevans även för de kommunala bolag som har att tillämpa TF:s regler om rätten att ta del av allmänna handlingar (JO 1996/97 s. 497).

Mot bakgrund av det anförda kan jag konstatera att bolaget i avgiften för kopiorna inte borde ha inkluderat kostnaden för arbetet.

Med dessa uttalanden avslutar jag ärendet.

Kritik mot en kommunstyrelse som vägrat lämna ut allmänna handlingar med hänvisning till en av domstol fastställd förlikning

(Dnr 841-2001)

Anmälan

I en anmälan mot Kommunstyrelsen i Säffle kommun framförde AC.P. följande. Hon hade i ett brev den 22 februari 2001 till ekonomichefen i Säffle kommun begärt att få kopior av allmänna handlingar. Kommunchefen Joel Nyström besvarade brevet i en skrivelse där han förklarade att kommunen inte skulle komma att lämna ut några handlingar till henne på grund av en dom den 17 februari 2000 i Arvika tingsrätt. AC.P. var inte part i det målet. Hon ifrågasatte om kommunen hade rätt att vägra lämna ut de begärda handlingarna till henne. Vidare ifrågasatte hon om kommunen skulle ha rätt till det även om hon hade varit part i målet i tingsrätten.

Utredning

Efter remiss anförde Kommunstyrelsen i Säffle kommun i huvudsak följande.

Kommunchefen har med hänvisning till en förlikningsdom i Arvika tingsrätt vägrat lämna ut allmänna handlingar till AC.P. Domen avser en fastställd förlikning i en tvist mellan kommunen och L.P., AC.P:s make. I domen anses samtliga mellanhavanden som slutligt reglerade. Kommunchefen anser detta innefatta även AC.P:s begäran om handlingsutlämnande.

Ursprungligen härrör ärendet från en misslyckad företagsetablering i Säffle kommun. L.P. stämde därefter kommunen på mångmiljonbelopp. Kommunens representanter bedömde att han inte hade någon som helst möjlighet att vinna målet. För att slippa bl.a. offentlig ”badwill” genom kommande eventuella överklaganden till högre instans gick kommunen ändå med på att betala 75 000 kr i ett för allt. I förlikningen stipuleras också ”... är samtliga såväl ekonomiska som rättsliga krav mellan parterna slutligt reglerade, varför parterna förbinder sig att inte framgent framställa några ytterligare krav mot varandra av vad slag det vara må”.

Kommunstyrelsen anser att kommunchefen har bedömt saken korrekt när han vägrat att lämna ut handlingar till AC.P.

AC.P. kommenterade remissvaret och anförde bl.a. att Säffle kommun enligt hennes mening medvetet brutit mot tryckfrihetsförordningen (TF). Hon begärde att JO skulle ålägga kommunen att tillstålla henne de begärda handlingarna.

I beslut den 22 oktober 2001 anförde *JO Berggren* följande.

Rätten att ta del av allmänna handlingar regleras primärt i TF, som är en av grundlagarna. Regelverket om handlingsutlämnande innebär att en begäran om utfäende av en handling kan avslås i princip endast med hänvisning till omständigheter som har att göra med den begärda handlingen eller dess innehåll; att handlingen inte finns hos myndigheten, att den inte utgör en allmän handling eller – om handlingen är allmän – att den innehåller uppgifter för vilka sekretess gäller. I fråga om begränsningar i rätten att ta del av allmänna handlingar krävs att de anges i lag (se 2 kap. 2 § andra stycket TF). Beträffande handläggningen av framställningar om handlingsutlämnande gäller ett skyndsamhetskrav (se 2 kap. 12 och 13 §§ TF).

Kommunchefen i Säffle kommun Joel Nyström har vägrat att lämna ut de av AC.P. begärda handlingarna med hänvisning till en av domstol fastställd förlikning i en ekonomisk tvist mellan kommunen AC.P:s make. I remissyttrandet har kommunstyrelsen ställt sig bakom kommunchefens handläggning.

I den offentlighetsrättsliga lagstiftningen regleras som nämnts frågan om offentlighet och sekretess för uppgifter hos myndigheterna. Myndigheterna kan inte genom civilrättsliga överenskommelser disponera över denna reglering och de bör därför inte heller träffa avtal med denna inriktning. Det sagda innebär att kommunen i det nu aktuella fallet, oavsett innebörden av förlikningsavtalet i detta hänseende, haft att pröva AC.P:s framställning mot reglerna i TF och sekretesslagen (1980:100) och, om hinder inte förelåg enligt dessa lagar, lämna ut de efterfrågade handlingarna. I annat fall har AC.P. haft rätt till ett beslut som kunnat överklagas.

Jag är kritisk till kommunens handläggning av ärendet och förutsätter att kommunen snarast kommer att behandla AC.P:s begäran om handlingsutlämnande i enlighet med gällande regelverk. JO har dock inte möjlighet att ålägga en myndighet att vidta åtgärder.

Med dessa uttalanden avslutas ärendet.

Krav på personligt besök och kontant betalning får ej ställas då någon begär kopior av allmänna handlingar

(Dnr 3313-2001)

Initiativet

I artiklar i Svenska Dagbladet den 16 och 17 augusti 2001 redovisades brister i myndigheters tillämpning av offentlighetsprincipen. Bland annat uppgavs att miljöförvaltningen i Stockholms kommun kräver personligt besök om någon vill få ut papper från myndigheten. Miljöförvaltningens administrative chef Bengt Andersson uppgavs ha sagt följande: ”För att få se i vårt diarium och våra handlingar skall detta göras på plats. Undantag från regeln och kravet på kontant betalning för kopior gör vi för handikappade.”

Med anledning av uppgifterna i artiklarna beslutade JO Berggren att inleda utredning.

Utredning

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms kommun anmodades att yttra sig. Av yttrandet skulle framgå om det fanns någon rättslig grund för den begränsning av myndighetens tillgänglighet och service som redovisades i artikeln.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden överlämnade som sitt yttrande ett tjänsteutlåtande från miljöförvaltningen, vari lämnas en kortfattad redogörelse för den händelse som omnämns i tidningsartikeln samt en redovisning av hur förvaltningen tillämpar aktuella bestämmelser.

I beslut den 29 januari 2002 anförde *JO Berggren* följande.

Av det i tidningsartikeln återgivna uttalandet kunde den slutsatsen dras att allmänhetens tillgänglighet till allmänna handlingar hos nämnden gjorts beroende av att de som önskar ta del av handlingarna personligen besöker nämndens kansli. I enlighet med vad jag utvecklar i det följande är en sådan ordning inte förenlig med reglerna om den s.k. offentlighetsprincipen. Tidningsuttalandet har inte berörts i remissvaret på annat sätt än genom uppgiften att det inte upprätthålls något besökskrav eller annan inskränkning i tillgängligheten för att få ut en handling. Av svaret får dock anses framgå att klara framställningar per post eller telefon med önskemål om kopior behandlas skyndsamt medan förvaltningen regelmässigt föreslår sökanden att besöka myndigheten om han har svårt att precisera sina önskemål om handlingar eller det annars uppkommer svårigheter att identifiera handlingarna.

Vad som förekommit i ärendet ger anledning till följande redovisning och bedömning av mig.

Rättslig reglering

Grundläggande bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Kapitlet reglerar primärt även frågor om sådana handlingars utlämnande.

En begäran om att få ta del av en allmän handling skall enligt 2 kap. 14 § TF göras hos den myndighet som förvarar handlingen. Svarar viss befattningshavare vid myndigheten enligt arbetsordning eller särskilt beslut för vården av handlingen, ankommer det enligt 15 kap. 6 § sekretesslagen (1980:100) på denne att i första hand pröva frågan om handlingens utlämnande till enskild.

Enligt 2 kap. 12 § TF skall en allmän handling som får lämnas ut – och som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av den. Av 2 kap. 13 § TF framgår vidare att den som önskar ta del av en allmän handling även har rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen. En sådan begäran skall behandlas skyndsamt. JO har i ett flertal beslut uttalat att besked i en utlämnande fråga normalt bör lämnas redan samma dag som begäran har gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten skall kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Härtill kommer att ett visst dröjsmål är ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material.

Om en framställning om att få ta del av en handling inte kan tillmötesgå fullt ut skall den som begär handlingen underrättas härom. Han skall också enligt 15 kap. 6 § sekretesslagen underrättas om att han kan begära att frågan hänskjuts till myndigheten och att ett formligt beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas.

Mot myndighetens avslagsbeslut får sökanden enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen föra talan. Att ett beslut som går att överklaga skall förses med en anvisning om hur det kan överklagas följer av 21 § förvaltningslagen (1986:223).

Som en allmän förutsättning för att en myndighet skall vara skyldig att bistå allmänheten i enlighet med vad som redovisats ovan gäller emellertid att den som önskar få ut en handling kan precisera vilken handling som avses eller i vart fall kan lämna så detaljerade upplysningar om handlingens innehåll att myndigheten utan större svårigheter kan identifiera denna. Myndigheten måste således få klart för sig vilken eller vilka handlingar som avses. Den har å andra sidan i viss utsträckning skyldighet att efterforska en oklart preciserad handling. Om myndigheten, när den får en begäran om utfående av allmänna handlingar, inte direkt får klart för sig vilka handlingar som avses, får det anses ankomma på myndigheten att så snart som möjligt lämna sökanden en underrättelse härom så att denne får tillfälle att komplettera eller precisera sin framställning. Myndigheten är också skyldig att i en inte obetydlig utsträckning bistå sökanden genom att t.ex. med hjälp av sina register leta fram sådana handlingar som han begär. Om myndigheten, trots sådana ansträngningar som nu sagts, kommer fram till att det inte går att finna de handlingar som sökanden vill se, är myndigheten skyldig att erbjuda sökanden ett avslagsbeslut på sätt som jag nyss har nämnt.

Bedömning

Enligt vad som uppgetts i remissvaret föreslår förvaltningen regelmässigt att den enskilde besöker myndigheten och där tar del av handlingarna i de fall någon har svårt att precisera sina önskemål om vilka handlingar som avses.

Svaret ger intryck av att myndigheten inte på det sätt som nämnts bistår sökanden i identifieringen av efterfrågade handlingar. Självklart kan myndigheten upplysa en sökande om att han själv kan söka efter handlingen i t.ex. myndighetens diarium, men något krav på detta kan inte ställas. Om myndigheten trots ansträngningar inte kan identifiera handlingarna som efterfrågas får framställningen avslås.

Remissvaret tyder även på att förvaltningen helst ser att avgiften för kopior av handlingar erläggs kontant vid besök hos myndigheten. Det måste dock understrykas att en sökande alltid har rätt att få de efterfrågade handlingarna sända till sig. Anledningen till att någon begär kopior av allmänna handlingar kan ju många gånger vara att personen i fråga har svårt att bege sig till myndigheten där handlingen förvaras. Svårigheten behöver inte bestå i ett fysiskt handikapp utan t.ex. avståndet kan också utgöra hinder. I de fall avgift skall tas ut för kopiorna kan de översändas mot postförskott.

Med dessa besked avslutar jag ärendet.

Remissyttranden

Remiss av betänkandet (SOU 2001:97) Regler för Riksrevisionen

(Dnr 4581-2001)

I ett lagstiftningsärende avseende skapandet av den nya myndigheten under riksdagen, Riksrevisionen, avgav *chefsJO Eklundh* den 1 mars 2002 följande yttrande till Regeringskansliet, Finansdepartementet.

Bakgrund samt avgränsning av yttrandet

Under den pågående processen avseende reformering av den statliga revisionen har jag tidigare yttrat mig dels den 14 oktober 2000 till riksdagens konstitutionsutskott över Riksdagskommitténs rapport Riksdagen och den statliga revisionen, dels den 11 maj 2001 till Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 2001-11) Riksrevisionen – ändringar i regeringsformen. Som bakgrund till de synpunkter som jag nu framför vill jag hänvisa till vad jag anför i dessa båda yttranden.

Jag kommer i det följande väsentligen att uppehålla mig vid de delar av betänkandet och utredarens författningsförslag som rör frågor av betydelse för riksrevisorernas oberoende, frågor om den organisatoriska modellen för den nya revisionsmyndigheten samt frågor om förhållandet mellan olika organ inom myndigheten, främst riksrevisorerna å ena sidan och styrelsen å den andra. Däremot finner jag inte anledning för JO att anlägga synpunkter på de förslag som rör rent revisionstekniska frågor.

Jag har i detta ärende haft tillgång till proposition 2001/02:73 med förslag till ändrad lydelse av 12 kap. 7 § regeringsformen, som i väsentlig mån skiljer sig från förslaget i den nyss nämnda departementspromemorian. Jag har även haft tillgång till kommittédirektiven 2001:31 (Finansdepartementet) avseende de organisatoriska frågorna kring bildandet av den nya revisionsmyndigheten under riksdagen. Såväl i direktiven som i den nämnda propositionen behandlas frågor som hänger intimt samman med övervägandena i det remitterade betänkandet. Jag anser mig därför oförhindrad att i detta yttrande även framföra vissa synpunkter på förslaget till grundlagsreglering och på de nämnda direktivens innehåll.

Riksrevisionens organisatoriska uppbyggnad; förhållandet mellan riksrevisorerna och styrelsen; riksrevisorernas oberoende

Allmänna synpunkter på den organisatoriska modellen och revisorernas självständighet

Utredaren har haft att utgå från den av riksdagen beslutade organisatoriska modellen för Riksrevisionen, vilken är unik för svensk statsförvaltning. Å ena sidan skall myndigheten ledas av tre självständiga riksrevisorer, som är av riksdagen valda tjänstemän. Å andra sidan skall det vid myndigheten finnas

en styrelse, som likaledes väljs av riksdagen och som består av riksdagsledamöter eller före detta riksdagsledamöter. Konstruktionen är inte oproblematisk mot bakgrund av intresset att garantera riksrevisorernas självständighet.

Av central betydelse för förtroendet för den statliga revisionen är att riksrevisorerna åtnjuter fullständigt oberoende i förhållande till dem som skall granskas och långtgående självständighet i förhållande till uppdragsgivaren, riksdagen. Jag delar den i Åke Dahlbergs särskilda yttrande framförda uppfattningen (s. 246 f.) att riksrevisorernas relation till riksdagen, oaktat deras långtgående självständighet även i förhållande till riksdagen, rimligen kommer att vara annorlunda än relationen till granskningsobjekten, varför 1 § andra stycket i förslaget till lag om revision av statlig verksamhet m.m. (fortsättningsvis revisionslagen) fått en mindre lyckad utformning. Riksrevisorernas självständighet omfattar vad som brukar betecknas som det revisionella oberoendets kärna, dvs. rätten att själv välja granskningsobjekt, att självständigt bedriva granskningen och att obundet formulera resultaten av granskningen. Det är av synnerlig vikt att ingen oklarhet tillåts råda om att det är riksrevisorerna personligen som genom författningsföreskrifter garanteras denna självständighet, inte institutionen Riksrevisionen som sådan, vilken ju inkluderar den parlamentariskt sammansatta styrelsen. Härvidlag lämnar såväl författningsförslagen som de resonerade delarna av betänkandet en del övrigt att önska vad gäller stringens, eftersom begreppen ”Riksrevisionen” och ”myndigheten” växelvis används i olika betydelser, ibland som en benämning på institutionen som sådan, ibland för att beteckna styrelsen och slutligen i vissa fall som en benämning på riksrevisorerna. Exempelvis torde termen Riksrevisionen i 1 § revisionslagen och i 1–3 §§ förslaget till lag med instruktion för Riksrevisionen (fortsättningsvis instruktionen) beteckna myndigheten som sådan, i förslaget till tilläggsbestämmelse till 3 kap. 8 § 3 riksdagsordningen liksom i 12 § revisionslagen styrelsen, och i 2 och 3 §§ revisionslagen riksrevisorerna.

Riksrevisorernas självständighet i förhållande till riksdagen hade enligt min mening på ett mindre problematiskt sätt kunnat garanteras inom ramen för en mera konventionell organisatorisk modell för myndigheten. Ett närliggande alternativ hade kunnat vara att ledningsfunktionen odelat anförtröts riksrevisorerna och den roll för parlamentarisk insyn i verksamheten som tillkommer den inom myndigheten verkande styrelsen i stället hade lagts på ett organ inom riksdagen, till vilket riksrevisorerna haft att rapportera och som de även haft att hålla fortlöpande informerade om granskningsplaner och pågående verksamhet.

Modellen med en i Riksrevisionen integrerad styrelse, som trots sin benämning inte leder myndigheten, är emellertid beslutad av riksdagen. Utredaren har enligt sina direktiv haft att lägga detta beslut till grund för sina förslag till lagstiftning. Jag anser det vara synnerligen angeläget att styrelsens uppgifter och befogenheter inom ramen för den sålunda fastlagda modellen regleras på ett sådant sätt att riksrevisorernas självständighet med avseende på det revisionella oberoendets kärna inte äventyras eller kan komma att ifrågasättas. Detta synsätt delas uppenbarligen av regeringen som i propositionen avseende ny grundlagsreglering betonar att den stora vikt som måste läggas

vid myndighetens (riksrevisorernas, min anm.) självständighet i den granskande verksamheten bör anges särskilt. Inte minst viktigt är detta enligt departementschefen, till följd av myndighetens speciella konstruktion, för förhållandet mellan revisorerna och myndighetens styrelse (prop. 2001/02:73 s. 13). Departementschefen drar slutsatsen att Riksrevisionens styrelse skall omnämnas särskilt i regeringsformen, som bör innehålla en *uttömmande* (min kursivering) uppräkningslista av styrelsens uppgifter, detta för att klargöra de exakta gränserna för dess ansvarsområde och sålunda garantera riksrevisorernas självständiga ställning (a.prop. s. 12). I förslaget till ny lydelse av 12 kap. 7 § tredje stycket regeringsformen anges styrelsens uppgift vara att *följa granskningsverksamheten, lämna de förslag och redogörelser till riksdagen som riksrevisorernas granskningsrapporter kan ge anledning till samt att besluta om förslag till anslag på statsbudgeten och om årsredovisning för myndigheten.*

Styrelsens yttranden över förslagen till granskningsplaner

10 och 11 §§ instruktionen innehåller förslag till föreskrifter rörande styrelsens befogenheter och uppgifter. Förslaget ansluter i stora drag till uppräkningslistan i förslaget till grundlagsreglering. Därutöver tillkommer emellertid – i enlighet med riksdagens på betänkande 2000/01:KU8 baserade beslut – att styrelsen skall ha till uppgift att besluta om yttrande till riksrevisorerna över granskningsplan (11 § första stycket 2 instruktionen). Ett sådant förslag ingick redan i Riksdagskommitténs rapport (1999/2000:RS1) Riksdagen och den statliga revisionen, och jag avstyrkte det i mitt yttrande till konstitutionsutskottet med hänvisning till farhågor för att en sådan ordning kan leda till att den revisionella granskningens oberoende kan komma att ifrågasättas, även om riksrevisorerna formellt inte är bundna av styrelsens i sådana yttranden framförda synpunkter. Jag vidhåller min uppfattning och avstyrker utredarens förslag i denna del. Förslaget harmonierar enligt min uppfattning dåligt med förslaget till grundlagsreglering, eftersom styrelsens uppgift att ”följa granskningsverksamheten” knappast kan anses innefatta befogenhet att besluta om yttranden till riksrevisorerna över deras granskningsplaner.

Beslut om årsredovisning

I mitt yttrande över Riksdagskommitténs rapport ställde jag mig negativ även till förslaget att styrelsen skall fastställa Riksrevisionens årsredovisning. Av de skäl som jag då anförde anser jag fortfarande att detta är en mindre lämplig ordning och att årsredovisning och delårsrapporter hellre borde beslutas av den riksrevisor som ansvarar för myndighetens administrativa ledning (efter samråd med kollegerna) och avrapporteras till styrelsen. Jag konstaterar emellertid att rollfördelningen enligt riksdagens beslut skall vara den att styrelsen beslutar om årsredovisning och att förslaget till grundlagsreglering ger styrelsen denna uppgift. Eftersom denna fråga är av ringa betydelse för riksrevisorernas självständighet finner jag inte anledning att ytterligare uppehålla mig vid 11 § första stycket 3 instruktionen.

Remissförfarande avseende granskningsrapporter

Styrelsens huvuduppgift skall enligt förslaget till grundlagsreglering vara att besluta om förslag och redogörelser till riksdagen med anledning av riksrevisorernas beslut i granskningsärenden, dvs. att dra politiska slutsatser av de resultat av granskningen som respektive riksrevisor obundet och slutgiltigt formulerat i sin granskningsrapport och med ledning av dessa slutsatser föra upp frågor på riksdagens agenda. I betänkandet föreslås (s. 140) att styrelsen som ett led i denna process skall ha möjlighet att remittera riksrevisorernas granskningsrapporter innan den tar ställning till frågan om en rapport bör föranleda en redogörelse eller ett förslag till riksdagen. Utredaren hänvisar till att Riksdagens revisorer i viss utsträckning tillämpar ett sådant förfarande i dag. Vidare anförs att ingen författningsreglering behövs vad gäller styrelsens möjlighet att remittera granskningsrapporter.

Den föreslagna ordningen är ägnad att framkalla allvarliga farhågor för oklarhet om ansvars- och rollfördelningen mellan riksrevisorerna och styrelsen vad gäller granskningen och granskningsrapporterna. Uttryck som ”den fortsatta beredningen av rapporten” och tal om styrelsens möjlighet att göra ”tillägg m.m. till en rapport” förstärker dessa farhågor. Det bör inte få råda någon som helst oklarhet om att Riksrevisionens granskning är avslutad i och med att vederbörande riksrevisor inom respektive ansvarsområde har fastställt och offentliggjort Riksrevisionens rapport. I konstitutionsutskottets betänkande (2000/01:KU8) betonades att styrelsen inte deltar i själva revisionsprocessen och inte heller i utformningen av revisionsrapporterna. Styrelsens uppgift är enbart att dra eventuella politiska slutsatser av granskningens resultat, sådant det slutgiltigt redovisats i granskningsrapporten och att med ledning av dessa slutsatser ta ställning till frågan om eventuella förslag och redogörelser till riksdagen. Den föreslagna ordningen med remissförfarande i styrelsens regi före dess ställningstagande kan medföra att förtroendet för riksrevisorernas självständighet skadas. Jag avstyrker därför bestämt detta förslag. Jag vill tillägga att jämförelsen med Riksdagens revisorer i dag tillämpade remitteringspraxis inte är adekvat, eftersom det i den hos Riksdagens revisorer tillämpade ordningen är fråga om ett led i *de ansvariga revisorernas* egen beredning av granskningsärendet inför deras slutliga rapport.

Rapportering till riksdagen

Enligt 12 § revisionslagen skall granskningsrapporterna från effektivitetsrevisionen lämnas till regeringen och, om Riksrevisionen beslutar det, till riksdagen. Av författningskommentaren (s. 223) framgår att med benämningen Riksrevisionen här avses styrelsen. I sammanhanget hänvisas till 11 § första stycket 1 instruktionen som handlar om de förslag och redogörelser till riksdagen i anledning av riksrevisorernas beslut i bl.a. granskningsärenden avseende effektivitetsrevisionen som styrelsen har att besluta om.

Utredaren synes här ha blandat ihop två olika saker, nämligen å ena sidan de granskningsrapporter som respektive riksrevisor (eller efter delegation en tjänsteman vid revisionen) levererar när ett granskningsärende avslutats och å andra sidan de redogörelser och förslag som styrelsen finner anledning att

tillställa riksdagen på grundval av styrelsens politiska slutsatser grundade på granskningsrapporternas innehåll. Det bör enligt min mening ankomma på vederbörande riksrevisor att avgöra huruvida en granskningsrapport efter avslutad effektivitetsrevision skall lämnas inte bara till regeringen utan också till riksdagen, medan frågan om eventuella redogörelser eller förslag i anledning av granskningsrapportens innehåll skall vara en angelägenhet för styrelsen. 12 § revisionslagen föreslås ändras så att detta tydligt framgår av lagtexten.

Bedömning av granskningens resultat

Som nämnts ingår i det revisionella oberoendets kärna den revisionsansvariges rätt att självständigt formulera resultaten av en genomförd granskning. Det sker vanligen genom publiceringen av en granskningsrapport. I förslaget till ny lydelse av 12 kap. 7 § andra stycket regeringsformen (prop. 2001/02:73) har tagits in en bestämmelse av innebörd att riksrevisorerna självständigt bedömer resultatet av sin granskning. Bestämmelsen kommenteras på s. 14 i propositionen, där bl.a. följande anförts:

Såvitt avser bedömningen av de resultat som granskningen leder fram till är riksrevisorerna helt självständiga, såväl i förhållande till den kommande revisionslagens bestämmelser som till granskningsobjekten, styrelsen och andra. — — — Det är i de angivna avseendena – val av revisionsobjekt, granskningens bedrivande och bedömningen av granskningens resultat – som den nya myndighetens självständiga ställning på olika sätt gestaltar sig.

Att bedöma granskningens resultat är emellertid något helt annat än att formulera granskningens resultat, exempelvis i en rapport. Bedömningen av resultaten, vilken kan innefatta förslag till förändringar av regelverk, rutiner, organisation och resursallokering m.m. är en politisk och inte en revisionell uppgift, och den bör därför inte ankomma på riksrevisorerna utan på rapporternas mottagare, i första hand riksdagen och regeringen. Med den för revisionen valda organisatoriska modellen finns det även inom myndigheten ett organ som har till uppgift att bedöma och dra slutsatser av resultaten, nämligen styrelsen. Dess bedömningar förutsätts leda till att förslag och redogörelser i en del fall tillställs riksdagen med anledning av riksrevisorernas beslut i granskningsärenden (11 § 1 instruktionen).

Av anförda skäl anser jag att sista meningen i 12 kap. 7 § andra stycket regeringsformen bör ges följande lydelse:

De formulerar självständigt resultatet av sin granskning.

Beslut om granskningsplaner

En betydelsefull komponent i det revisionella oberoendet är revisorns rätt att själv välja granskningsobjekt. Denna rätt beskärs enligt min mening på ett oacceptabelt sätt om något annat organ fastställer granskningsplanen. Sedan fördelningen av granskningsområden mellan de tre riksrevisorerna fastställts bör det därför vara en angelägenhet för envar av riksrevisorerna att inom sitt ansvarsområde självständigt besluta om granskningsplan. På denna punkt är förslagen och resonemangen i betänkandet motsägelsefulla. I 4 § instruktion-

en fastslås att riksrevisorerna gemensamt beslutar om granskningsplan. I författningskommentaren anges (s. 227) efter hänvisning till avsnitt 4.2 i betänkandet, att paragrafen följer av riksdagens beslut att riksrevisorerna beslutar gemensamt i alla frågor som omfattas av 4 § om inte annat särskilt föreskrivs, samt att bl.a. val av granskningsobjekt inte skall omfattas av bestämmelsen. I avsnitt 4.2 anförslutligen – med hänvisning till samma uttalanden av konstitutionsutskottet som åberopas i författningskommentaren – att det enligt riksdagsbeslutet anses ankomma på varje riksrevisor att besluta om granskningsplan (s. 114). Detta sägs följa av att var och en av riksrevisorerna skall ha en särskild beslutanderätt i fråga om de revisionsärenden som han eller hon svarar för.

Min slutsats är att den föreslagna lagtexten i 4 § instruktionen inte har stöd i det som anförsl på s. 114 i betänkandet, och att författningskommentaren i sig är motsägelsefull. 4 § instruktionen bör omarbetas, så att det klart framgår att beslut om granskningsplan inom ett granskningsområde som enligt fastställd fördelning är anförtrött en riksrevisor är en angelägenhet för denna riksrevisor ensam. För att tillgodose önskemål om enhetlighet och heltäckande revisionsinsatser inom hela det statliga området bör riksrevisorerna däremot samråda inbördes, innan granskningsplanerna fastställs. En lämplig ordning synes vara att det ankommer på den av riksrevisorerna som har det administrativa ledningsansvaret att se till att sådant samråd kommer till stånd.

Det kan finnas skäl att i denna fråga göra en jämförelse med den hos JO tillämpade ordningen. Varje justitieombudsman avgör självständigt vilka tillsynsutredningar som skall initieras och genomföras inom det egna i arbetsordningen definierade ansvarsområdet. Chefsjustitieombudsmannen bestämmer emellertid inriktningen i stort av verksamheten. En applicering hos JO av den princip som knäsläts i 4 § instruktionen skulle innebära att de fyra justitieombudsmännen genom majoritetsbeslut skulle fastställa en övergripande plan för inriktningen av en enskild justitieombudsmans tillsynsverksamhet inom dennes eget ansvarsområde. En sådan ordning skulle innebära en helt oacceptabel inskränkning av justitieombudsmännens oberoende.

Den administrativa ledningen

Beslutet att Riksrevisionen skall ledas av ett kollegium av tre riksrevisorer i stället för, som Riksdagskommittén ursprungligen föreslog, av en riksrevisor medför att frågor rörande myndighetens administrativa ledning blir mer komplicerade. Detta har uppmärksammats av både konstitutionsutskottet och utredaren. Utskottet anförde i sitt betänkande (2000/01:KU8 s. 18) att det kan ifrågasättas om administrativa frågor skall avgöras kollegialt eller av endast en av riksrevisorerna med stöd av delegationsmöjlighet. Utskottet pekade också på möjligheten att en av de tre tjänsterna inrättas som en cheftjänst i enlighet med vad som gäller för Riksdagens ombudsmän. Utskottet anförde att formerna för beslutsfattande i administrativa frågor borde övervägas närmare i det fortsatta utredningsarbetet.

Utredaren har stannat för en modell som kan sägas vara en kompromiss mellan olika tänkbara lösningar. Utgångspunkten är att den administrativa ledningen (bortsett från frågor om budgetunderlag samt fastställande av årsredovisning och delårsrapporter, vilka skall avgöras av styrelsen) skall utövas av de tre riksrevisorerna kollegialt, i fall av meningsskiljaktigheter genom majoritetsbeslut. Beslutanderätten förutsätts dock i betydande omfattning delegeras till en av riksrevisorerna, som redan vid valet har utsetts av riksdagen att svara för den administrativa ledningen av myndigheten (8 kap. 11 § andra stycket riksdagsordningen i föreslagen ny lydelse samt 6 § instruktionen). Föreskrifterna om delegering skall inflyta i den av riksrevisorerna gemensamt beslutade arbetsordningen. Beslutanderätt i administrativa frågor förutsätts även kunna delegeras till annan tjänsteman vid myndigheten än den riksrevisor som svarar för den administrativa ledningen. Beslut om fördelningen mellan riksrevisorerna av granskningsområden samt om verksamhetens inriktning och organisation skall enligt förslaget alltid fattas av riksrevisorerna gemensamt liksom beslut om fastställande av arbetsordning.

Den föreslagna lösningen ger ett splittrat och svåröverskådligt intryck. I sitt särskilda yttrande hävdar Åke Dahlberg (s. 245 f.) att förslaget är otillräckligt analyserat och att frågan hur de administrativa ledningsuppgifterna skall organiseras borde ha blivit föremål för mera ingående överväganden. Jag delar denna uppfattning men är inte beredd att ansluta mig till Åke Dahlbergs slutsatser. Jag anser i stället att det finns goda skäl att pröva en modell som innebär att de administrativa ledningsfunktionerna (bortsett från de frågor som tillhör styrelsens kompetensområde) primärt tillkommer en av riksrevisorerna som genom riksdagens beslut givits detta chefsansvar. Denne skall givetvis förutsättas samråda ingående med sina kolleger i alla frågor av större eller mera principiell betydelse. Vidare bör han/hon ha vidsträcktta möjligheter att delegera beslutanderätten i administrativa ärenden till annan tjänsteman inom myndigheten, eftersom det är angeläget att alla riksrevisorerna, inbegripet den som ansvarar för den administrativa ledningen, huvudsakligen ägnar sig åt revision och inte i onödigt stor omfattning tyngs av administrativa göromål.

Med den sålunda skisserade alternativa modellen skulle ansvarsförhållandena bli betydligt enklare och mera överskådliga. Vidare skulle man komma ifrån den kollegiala beslutmodellen med majoritetsbeslut inom en grupp av tre personer, en modell som enligt min uppfattning lämpar sig mindre väl för beslutsfattande i administrativa angelägenheter inom en myndighet.

De enskilda riksrevisorernas förslagsrätt

I författningskommentaren (s. 205) uppges ändringen i 3 kap. 8 § fjärde stycket riksdagsordningen syfta till att klargöra att var och en av riksrevisorerna vid tillämpning av paragrafens första stycke skall anses vara ett sådant "annat organ" som omnämns i första stycket. Första stycket skall sålunda gälla var och en av riksrevisorerna, som därmed får rätt att väcka förslag hos riksdagen i frågor som rör "organets" kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer.

Enligt den föreslagna lagtextens ordalydelse är emellertid tillämpligheten på riksrevisorerna individuellt inte begränsad till första stycket utan omfattar även andra och tredje styckena. Vad gäller tredje stycket, som behandlar redogörelser till riksdagen från organ som helt eller delvis utses av riksdagen synes en sådan regel knappast förenlig med den kompetensfördelning mellan riksrevisorerna och styrelsen som skall gälla enligt instruktionen, där det i 11 § föreskrivs att det är styrelsen som beslutar om förslag och redogörelser till riksdagen med anledning av riksrevisorernas beslut i bl.a. granskningsärenden avseende effektivitetsrevisionen.

Det är angeläget att denna diskrepans mellan lagtextens ordalydelse och motivuttalandet undanröjs och att regleringen i sin helhet utformas så att tolkningssvårigheter på grund av motsägande regler i olika författningar undviks.

Direktiven till utredningen angående organisatoriska frågor

Som nämnts har jag tagit del av regeringens kommittédirektiv (2001:31) Bildandet av Riksrevisionen. En särskild utredare ges där uppdraget att utreda de organisatoriska frågorna kring bildandet av den nya revisionsmyndigheten under riksdagen. Utredaren skall dels lämna förslag till riktlinjer för den nya myndighetens organisation, dels vidta nödvändiga förberedelser inför bildandet. Beträffande tidsplanen sägs i direktiven att inriktningen är att den nya organisationen bör kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 2003 och att utredaren skall lämna förslag till tidpunkt för inrättandet. Utredningen pågår.

Direktiven ger utredaren omfattande uppgifter och befogenheter, inte bara vad gäller att ge förslag av organisatorisk karaktär, utan även att vidta de förberedande åtgärder som krävs för att den nya revisionsmyndigheten skall kunna verka från den tidpunkt som utredaren föreslår (s. 6). Inom utredarens uppdrag ligger sålunda bl.a. att skapa en verksamhetsplan för myndigheten under det första verksamhetsåret, att lägga upp redovisningsplaner för myndighetens verksamhet och sluta nödvändiga avtal för verksamheten inklusive lokaler. Vidare ankommer det på utredaren ”att fatta beslut om bemanning enligt de föreskrifter som regeringen senare kommer att meddela liksom att fatta beslut om att även i övrigt utöva arbetsgivarens befogenheter”.

Dessa synnerligen långtgående direktiv väcker starka betänkligheter från konstitutionell synpunkt. Det förefaller som om direktiven vad avser förberedande åtgärder utformats utan närmare analys av den konstitutionella betydelsen av det förhållandet att den nya revisionsmyndigheten skall vara en myndighet under riksdagen och inte under regeringen.

Enligt 11 kap. 6 § första stycket regeringsformen (RF) lyder förvaltningsmyndigheterna under regeringen, om de inte enligt regeringsformen eller annan lag är myndigheter under riksdagen. Regeringens rätt att meddela direktiv av olika slag till förvaltningsmyndigheterna är således begränsad till att avse myndigheter som inte är myndigheter under riksdagen (se prop. 1973:90 s. 397). Härav följer att regeringen inte heller kan utöva någon arbetsgivarroll i förhållande till andra myndigheter än sådana som lyder under regeringen.

Regeringen är vidare till följd av reglerna i 8 kap. 13 § RF förhindrad att meddela föreskrifter som avser riksdagens myndigheter.

Det är således enligt min mening inte förenligt med regeringsformens reglering av funktionsfördelningen mellan riksdagen och regeringen att en utredare på uppdrag av regeringen fattar sådana beslut som anges i direktiven beträffande en myndighet under riksdagen, som ju inte står i något som helst subordinationsförhållande till regeringen. Det kan i själva verket med fog hävdas att på regeringens uppdrag fattade beslut t.ex. om tillsättningen av tjänster vid Riksrevisionen i rättsligt hänseende blir att betrakta som nulliteter. Vidare gäller att eventuella föreskrifter av arbetsordningskaraktär beslutade i sådan ordning inte får tillämpas (11 kap. 14 § RF). Det torde inte heller vara möjligt för utredaren att med för Riksrevisionen bidande verkan träffa civilrättsliga avtal av olika slag, eftersom myndigheter under riksdagen är självständiga rättssubjekt som faller utanför området för regeringens befogenhet att förfoga över statens medel (se 9 kap. 8 § regeringsformen och NJA 1959 s. 385). Att en av regeringen tillsatt utredare skall fatta ett antal beslut angående bemanning, verksamhetsplan, ekonomi och avtal, vilka blir bindande för den nya myndigheten under riksdagen under lång tid efter dess tillblivelse, framstår också i rent sakligt hänseende som oacceptabelt.

Det ligger nära till hands att anta att de extensiva direktiven, som utformats i enlighet med vad som normalt gäller inför inrättandet av en ny statlig myndighet, befunnits nödvändiga för att man skall kunna hålla den snäva tidsplanen för reformen. Ambitionen är som nämnts att Riksrevisionen skall kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 2003. Samtidigt gäller att de för reformen fundamentala ändringarna i regeringsformen (prop. 2001/02:73) av konstitutionella skäl inte kan beslutas slutgiltigt av riksdagen förrän efter det att den samlats efter valet den 15 september 2002. Eftersom riksdagen av naturliga skäl i motsats till regeringen inte har tillgång till någon etablerad rutin för inrättandet av nya myndigheter, framstår den tid som står till buds från det att riksdagen fattat de nödvändiga besluten (inbegripet val av riksrevisorer och utseende av styrelse) fram till den 1 januari 2003 som alltför knapp för att myndigheten skall kunna byggas upp under konstitutionellt oantastliga former. Jag anser därför att tidpunkten för den nya myndighetens påbörjande av sin verksamhet bör senareläggas. Detta kan lämpligen göras genom en övergångsbestämmelse till ändringarna i regeringsformen av innebörd exempelvis att Riksdagens revisorer kvarstår som ett riksdagens kontrollorgan vid sidan av Riksrevisionen fram till en viss angiven tidpunkt när Riksrevisionen skall börja sin verksamhet.

Sammanfattning

- Relationen mellan riksrevisorerna och styrelsen bör regleras på sådant sätt att det klart och otvetydigt framgår att riksrevisorerna självständigt och utan påverkan från styrelsen ansvarar för hela granskningsprocessen från beslut om granskningsplan till publicering av slutgiltig granskningsrapport.

- Styrelsen bör inte ha till uppgift att yttra sig över förslag till granskningsplaner.
- Det bör inte förekomma att styrelsen remitterar och bearbetar granskningsrapporterna före eventuella förslag och redogörelser till riksdagen.
- Frågan huruvida en granskningsrapport avseende effektivitetsrevision skall lämnas inte bara till regeringen utan även till riksdagen bör vara en angelägenhet för vederbörande riksrevisor, inte för styrelsen.
- Vederbörande riksrevisor bör inom sitt granskningsområde självständigt besluta om granskningsplan. I samband med fastställande av granskningsplaner bör samråd förekomma mellan riksrevisorerna.
- Uppgiften att *bedöma* granskningens resultat bör inte ankomma på riksrevisorerna utan på riksdagen och regeringen och, inom riksrevisionen, på styrelsen.
- Den administrativa ledningen av myndigheten bör ankomma på den riksrevisor som riksdagen har givit denna uppgift. Delegeringsmöjligheterna bör vara vidsträckta. I administrativa ärenden av stor eller principiell betydelse bör den administrativt ansvariga riksrevisorn samråda med sina kolleger.
- Direktiven till utredningen om de organisatoriska frågorna bör ses över med uppmärksamhet på konstitutionella aspekter på det förhållandet att den nya riksrevisionen skall vara en myndighet under riksdagen.

Med anledning av att jag sett mig föranlåten att i detta yttrande anföra vissa synpunkter även på de i proposition 2001/02:73 föreslagna grundlagsändringarna och på regeringens kommittédirektiv 2001:31 kommer jag att översända ett exemplar av yttrandet till riksdagens konstitutionsutskott.

Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän;

utfärdad den 13 november 1986, ändrad senast den 31 maj 2000 genom SFS 2000:424.

Enligt riksdagens beslut föreskrivs följande.

Uppgifter

1 § Riksdagens ombudsmän är enligt 8 kap. 10 § riksdagsordningen fyra, en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän. Härutöver kan finnas en eller flera ställföreträdande ombudsmän.

Chefsjustitieombudsmannen och justitieombudsmännen har i den omfattning som anges i 2 § tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden.

2 § Under ombudsmännens tillsyn står

1. statliga och kommunala myndigheter,
2. tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter,
3. annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet,
4. tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk, när de för verkens räkning fullgör uppdrag i sådana aktiebolag där staten genom verken utövar ett bestämmande inflytande.

I fråga om befattningshavare vid försvarsmakten omfattar tillsynen dock endast befäl av lägst fänriks grad och dem som innehar motsvarande tjänsteställning.

Ombudsmännens tillsyn omfattar ej

1. riksdagens ledamöter,
2. riksdagsstyrelsen, riksdagens valprovsningsnämnd, riksdagens besvärsnämnd eller kammarsekreteraren,
3. riksbanksfullmäktige samt ledamöter av direktionen i Riksbanken, utom såvitt avser deltagande i utövning av Riksbankens beslutanderätt enligt lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering,
4. regeringen eller statsråd,
5. justitiekanslern samt
6. ledamöter av beslutande kommunala församlingar.

Ombudsmännen står ej under tillsyn av varandra. Med befattningshavare förstås i denna lag, om inte annat framgår av sammanhanget, person som står under ombudsmännens tillsyn.

3 § Ombudsmännen skall särskilt tillse att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttagit regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter ej träds för när i den offentliga verksamheten.

Vid tillsyn över kommunala myndigheter skall ombudsman beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas.

4 § Ombudsmännen skall verka för att brister i lagstiftningen avhjälps. Uppkommer under tillsynsverksamheten anledning att väcka fråga om författningsändring eller annan åtgärd från statens sida, får ombudsman göra framställning i ämnet till riksdagen eller regeringen.

Justitieombudsman skall samråda med chefsjustitieombudsmannen innan han gör framställning enligt första stycket.

5 § Ombudsmännens tillsyn bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar, som ombudsmännen finner påkallade.

Justitieombudsman skall samråda med chefsjustitieombudsmannen om inspektioner och andra undersökningar, som han avser att genomföra.

6 § Ombudsman avgör ärende genom beslut, vari han får uttala sig om huruvida åtgärd av myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. Ombudsman får även göra sådana uttalanden som avser att främja enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning.

Ombudsman får som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget har begått annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott. Ger utredningen i ärende ombudsman anledning anta att sådan brottslig gärning begåtts, tillämpas vad som föreskrivs i lag om förundersökning, åtal och åtalsunderlåtelse samt om allmän åklagares befogenheter i övrigt i fråga om brott under allmänt åtal. I mål som har väckts vid tingsrätt bör talan fullföljas till Högsta domstolen endast om synnerliga skäl föranleder det.

Om befattningshavare genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget gjort sig skyldig till fel, som kan beivras genom disciplinärt förfarande, får ombudsman göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd. Om den som är legitimerad eller annars behörig att utöva yrke inom hälso- och sjukvården, tandvården eller detaljhandeln med läkemedel eller yrke som veterinär har varit grovt oskicklig vid utövningen av sitt yrke eller på annat sätt visat sig uppenbart olämplig att utöva detta, får ombudsman göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om återkallelse av legitimationen eller behörigheten. Motsvarande anmälan får göras i fråga om begränsning av sådan legitimerad yrkesutövares behörighet, om denne har missbrukat sin behörighet på något annat sätt. Om den som är legitimerad yrkesutövare inom hälso- och sjukvården, tandvården eller detaljhandeln med läkemedel varit oskicklig vid utövning av sitt yrke eller på annat sätt visat sig olämplig att utöva yrket, får ombudsman göra anmälan i fråga om prøvotid till den som har befogenhet att besluta därom.

Anser ombudsman det vara påkallat att befattningshavare avskedas eller avstängs från sin tjänst på grund av brottslig gärning eller grov eller upprepad tjänsteförseelse, får han göra anmälan härom till den som har befogenhet att besluta om sådan åtgärd.

När ombudsman har gjort anmälan i ett sådant ärende som avses i tredje eller fjärde stycket skall han i ärendet få tillfälle att komplettera egen utredning och att yttra sig över utredning som har tillförts ärendet av någon annan samt

att närvara, om muntligt förhör hålls. Vad som nu sagts gäller dock inte ärenden om avstängning.

7 § Har myndighet meddelat beslut mot befattningshavare i ärende om tillämpningen av särskilda bestämmelser för tjänstemän i lag eller annan författning om disciplinansvar eller om avskedande eller avstängning från tjänsten på grund av brottslig gärning eller tjänsteförseelse, får ombudsman föra talan vid domstol om ändring i beslutet. Detsamma gäller i fråga om myndighets beslut i ärende om disciplinansvar mot den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen eller är veterinär, krigsman eller disciplinansvarig enligt lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. samt i fråga om myndighets beslut i ärende om prøvotid eller sådan behörighetsfråga som avses i 6 § tredje stycket. Närmare bestämmelser om sådan talan meddelas i lag eller annan författning.

Har befattningshavare enligt vad därom är föreskrivet sökt ändring vid domstol i beslut som avses i första stycket och har beslutet tillkommit efter anmälan av ombudsman, företräder ombudsmannen det allmänna som befattningshavarens motpart i tvisten. Detsamma gäller, om ombudsmannen har sökt ändring i beslutet.

Vad i lag eller annan författning är föreskrivet om arbetsgivare skall i fråga om tvister som avses i denna paragraf äga motsvarande tillämpning på ombudsman. Bestämmelserna i 4 kap. 7 § och 5 kap. 1 § första stycket lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister skall dock ej tillämpas i fråga om tvist i vilken ombudsman för talan.

8 § Ombudsman bör ej ingripa mot lägre befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det inte finns särskilda skäl för ett ingripande.

9 § Om ombudsmans befogenhet att väcka åtal mot ledamot av Högsta domstolen eller Regeringsrätten samt talan om skiljande eller avstängning av sådan ledamot från tjänsten eller skyldighet för ledamot att undergå läkarundersökning föreskrivs i regeringsformen.

10 § Ombudsman är skyldig att väcka och utföra åtal som konstitutionsutskottet enligt 12 kap. 3 § regeringsformen har beslutat mot statsråd samt åtal som riksdagsutskott enligt vad som är föreskrivet har beslutat mot befattningshavare hos riksdagen eller dess organ, dock ej åtal mot ombudsman.

Ombudsman är även skyldig att biträda utskott med förundersökningen mot befattningshavare som nämns i första stycket.

11 § Ombudsmännen skall årligen senast den 15 november 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 styckena och 7 § samt för andra viktigare beslut som ombudsmännen har meddelat. Berättelsen skall även uppta en översikt över verksamheten i övrigt.

Organisation

12 § Enligt 8 kap. 10 § riksdagsordningen är chefsjustitieombudsmannen administrativ chef och bestämmer inriktningen i stort av verksamheten. Han skall i arbetsordning meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och fördelningen av ärendena mellan ombudsmännen.

Chefsjustitieombudsmannen svarar för att intern revision av myndigheten sker.

13 § För verksamheten skall finnas en expedition (ombudsmannaexpeditionen). Vid denna är anställda en kanslichef samt byråchefer och övriga tjänstemän enligt personalförteckning. I mån av behov och tillgång på medel får chefsjustitieombudsmannen anlita annan personal samt experter och sakkunniga. Chefsjustitieombudsmannen bestämmer om personalens tjänstgöring.

Kanslichefen skall under chefsjustitieombudsmannen leda arbetet inom ombudsmannaexpeditionen och i övrigt lämna ombudsmännen erforderligt biträde.

14 § För arbetet inom ombudsmannaexpeditionen meddelar chefsjustitieombudsmannen de råd och anvisningar som behövs utöver denna instruktion och vad som föreskrivs i arbetsordningen.

Chefsjustitieombudsmannen skall samråda med konstitutionsutskottet i organisationsfrågor av större vikt.

Innan justitieombudsman påkallar samråd med konstitutionsutskottet skall han ha samrått med chefsjustitieombudsmannen.

15 § Chefsjustitieombudsmannen får oberoende av vad som följer av arbetsordning genom särskilt beslut föreskriva att visst ärende eller grupp av ärenden skall hänskjutas till honom eller någon av de andra ombudsmännen.

Chefsjustitieombudsmannen får vidare i arbetsordning eller genom särskilt beslut bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidtaga åtgärd för ärendes beredande, tjänsteman att verkställa inspektion, dock utan rätt att därvid framställa anmärkning eller göra annat uttalande på ombudsmans vägnar, samt kanslichef att besluta i administrativa frågor, dock ej om anställande av byråchef.

Chefsjustitieombudsmannen beslutar om ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring som ombudsman. Ställföreträdande ombudsman får tas i anspråk för tjänstgöring om någon ombudsman på grund av en längre tids sjukdom blir förhindrad att utöva sin tjänst eller det av annat särskilt skäl föreligger behov av ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring.

16 § När chefsjustitieombudsmannen har semester eller är hindrad att utöva sin tjänst skall den av de andra ombudsmännen som varit ombudsman längst tid tjänstgöra i hans ställe. Om två eller flera varit ombudsmän lika länge, har den äldste av dem företräde.

Om klagomål

17 § Klagomål bör anföras skriftligen. I klagoskriften bör anges den myndighet som klagomålet vänder sig mot, den åtgärd som klagomålet avser, tid-

punkten för åtgärden samt klagandens namn och adress. Innehar klaganden handling, som är av betydelse för ärendets utredande och bedömande, bör den bifogas.

Den som är berövad sin frihet får sända skrift till ombudsmännen utan hinder av de inskränkningar i rätten att sända brev och andra handlingar som gäller för honom.

På klagandens begäran skall på expeditionen utfärdas bevis att hans klagoskrift inkommit dit.

Allmänna bestämmelser om handläggningen

18 § Om ett ärende är av sådan beskaffenhet att det lämpligen kan utredas och prövas av någon annan myndighet än ombudsmännen och om myndigheten inte tidigare har prövat saken, får ombudsman överlämna ärendet till denna myndighet för handläggning. Endast ärende som väckts genom klagomål får överlämnas till Justitiekanslern och endast efter överenskommelse med denne.

Om ett klagomål avser en befattningshavare som är advokat och frågan som väckts genom klagomålet är sådan, att den enligt 8 kap. 7 § fjärde stycket rättegångsbalken kan prövas av något organ inom advokatsamfundet, får ombudsman överlämna klagomålet till samfundet för handläggning.

19 § Ombudsman bör skyndsamt lämna klaganden besked om huruvida klagomålet avvisas, avskrivs från handläggning, överlämnas till annan enligt 18 § eller upptas till utredning.

20 § Ombudsman bör ej till utredning uppta förhållanden, som ligger mer än två år tillbaka i tiden, om ej särskilda skäl föreligger.

21 § Ombudsman skall verkställa de utredningsåtgärder som fordras för prövning av klagomål och andra ärenden.

När ombudsman enligt regeringsformens föreskrifter begär upplysningar och yttranden i andra ärenden än dem där han har beslutat att inleda förundersökning, får han förelägga vite om högst 10 000 kronor. Ombudsman får utdöma försuttet vite.

Kan det misstänkas att befattningshavare som omfattas av bestämmelserna om disciplinansvar i lagen (1994:260) om offentlig anställning har gjort sig skyldig till tjänsteförseelse, för vilken disciplinpåföljd bör åläggas, och kan det befaras att en skriftlig underrättelse enligt 17 § nämnda lag inte kan tillställas honom inom två år efter förseelsen, får ombudsman utfärda motsvarande underrättelse. Vad som nu har sagts gäller även för den som omfattas av bestämmelser om disciplinansvar och om motsvarande underrättelse i någon annan författning.

När ombudsman är närvarande vid domstols eller myndighets överläggningar har han ej rätt att yttra sin mening.

22 § Ombudsman får uppdra åt annan att leda förundersökning som han har beslutat och att väcka och utföra åtal som han har beslutat, om inte åtgärden avser ledamot av Högsta domstolen eller Regeringsrätten.

Beslut att överklaga dom eller beslut till högre rätt får inte fattas av annan än ombudsman.

I fall som avses i 7 § får ombudsman förordna tjänsteman vid 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.

23 § Ärende avgörs efter föredragning, som ankommer på tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen eller särskilt utsedd föredragande. Beslut att avvisa ärende eller avskriva ärende från handläggning kan dock fattas utan föredragning. Ombudsman kan också avgöra annat ärende utan föredragning, om särskilda skäl föranleder det.

En handling som har getts in till Riksdagens ombudsmän i ett ärende, får inte återlämnas förrän ärendet avgjorts. Om originalhandlingen i ett sådant fall inte finns hos någon myndighet, får återlämnandet förenas med villkor om att bestyrkt kopia av handlingen ges in.

24 § Diarier skall föras över samtliga ärenden och däri vidtagna åtgärder.

I fråga om varje beslut skall vid ombudsmannaexpeditionen finnas handling, som utvisar vem som har fattat beslutet och vem som har varit föredragande samt beslutets dag och innehåll. Registratur skall hållas över särskilt uppsatta beslut.

Protokoll förs vid inspektioner och när protokoll fordras av annan orsak.

Övriga bestämmelser

25 § Samtidigt som ämbetsberättelsen lämnas till riksdagen skall diarier, protokoll och registratur för den tid berättelsen avser lämnas till konstitutionsutskottet.

26 § Ombudsmannaexpeditionen skall hållas öppen för allmänheten under tid som chefsjustitieombudsmannen bestämmer.

27 § Expedition skall utfärdas utan avgift om ej särskild anledning föranleder till annat. Skall avgift utgå skall den bestämmas med ledning av de regler som gäller för statliga myndigheter i allmänhet.

Avgiftsbeslut får ej överklagas.

28 § Chefsjustitieombudsmannen tillsätter tjänster vid 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.

Arbetsordning för riksdagens ombudsmanna- expedition

Fastställd den 19 mars 1993 att gälla tills vidare; med ändringar t.o.m. den 30 juni 2002.

§ 1

Justitieombudsmännens tillsyn är uppdelad i fyra ansvarsområden. Vad varje ansvarsområde omfattar framgår av *bilaga* till denna arbetsordning.

Ombudsmännen har följande ansvarsområden:

| | |
|-----------------------|-----------------|
| ChefsJO Claes Eklundh | Ansvarsområde 1 |
| JO Jan Pennlöv | Ansvarsområde 2 |
| JO Kerstin André | Ansvarsområde 3 |
| JO Nils-Olof Berggren | Ansvarsområde 4 |

Ombudsmännen tar inom sina respektive ansvarsområden de initiativ som de finner påkallade. Justitieombudsmännen skall samråda med chefsjustitieombudsmannen i fråga om inspektioner och andra undersökningar som de avser att genomföra. Ombudsmännen samråder även i övrigt i den utsträckning som befinns erforderlig.

§ 2

Ett ärende som berör mer än ett ansvarsområde handläggs av den ombudsman till vars ansvarsområde ärendet huvudsakligen hör. I tveksamma fall bestämmer chefsjustitieombudsmannen vem som skall handlägga ärendet. Har ärenden som tillhör olika ansvarsområden nära samband med varandra, bestämmer chefsjustitieombudsmannen vem som skall handlägga ärendena. Om en justitieombudsman på grund av jäv eller av annan anledning inte kan handlägga ett ärende som hör till hans eller hennes ansvarsområde, bestämmer chefsjustitieombudsmannen vem som skall överta ärendet.

Om befogenhet för chefsjustitieombudsmannen att bestämma att ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden skall hänskjutas till honom eller någon annan justitieombudsman oberoende av fastställda ansvarsområden föreskrivs i 15 § första stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (instruktionen).

§ 3

När chefsjustitieombudsmannen är förhindrad att utöva sin tjänst på grund av sjukdom, semester eller någon annan omständighet inträder i hans ställe den justitieombudsman som anges i 16 § första stycket instruktionen. Vid ledighet för en ombudsman förestås dennes ansvarsområde av chefsjustitieombudsmannen eller den ombudsman som chefsjustitieombudsmannen utser.

§ 4

För beredning av klagos- och initiativärenden samt lagstiftningsremisser biträds ombudsmännen av en kanslichef, byråchefer, avdelningsdirektörer, områdesansvariga föredragande samt föredragande med tidsbegränsad anställning. För byråcheferna fastställer chefsjustitieombudsmannen sakområden.

Hos varje ombudsman finns inrättat ett ärendekansli.

Chefsjustitieombudsmannen biträds också av en administrativ enhet samt annan personal för särskilda uppgifter i den omfattning han bestämmer. I den administrativa enheten ingår personal för biträde med ekonomi- och personaladministrativa ärenden, intendenturfrågor och registrering samt expeditionsassistenterna och lokalvårdare.

Inom ombudsmannaexpeditionen finns även ett bibliotek.

Arbetsuppgifterna för personalen inom ärendekanslierna och administrativa enheten samt för biblioteksansvarig tjänsteman framgår av särskilda beskrivningar.

§ 5

Kanslichefen utför särskilda utredningar efter beslut av chefsjustitieombudsmannen, bereder ärenden som tilldelas honom och biträder ombudsmännen i övrigt enligt chefsjustitieombudsmannens bestämmande.

Den administrativa enheten är underställd kanslichefen. Denne är vidare data-, arkiv- och utbildningsansvarig samt ansvarig för expeditionens lokaler och inventarier.

Kanslichefen får i de ärenden som handläggs av honom besluta om remisser och annat utredningsförfarande. Han får också på uppdrag av en ombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som åsyftas i 6 § första stycket instruktionen.

Kanslichefen får vidare

besluta i samtliga personalfrågor (anställningar, entlediganden etc.) beträffande ombudsmannaexpeditionens personal, dock inte om

1. skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden om det inte är fråga om provanställning
2. disciplinansvar
3. åtalsanmälan
4. avstängning eller läkarundersökning
5. anställning och entledigande av byråchefer samt områdesansvariga föredragande

företräda Riksdagens ombudsmän i förhandlingar med personalorganisationerna med tillämpning av samtliga gällande avtal och andra bestämmelser för riksdagen och dess verk

besluta om semester och tjänstledighet för personalen vid ombudsmannaexpeditionen, dock ej för sig själv; ansökningar om tjänstledighet för längre tid än en månad skall dock överlämnas till chefsjustitieombudsmannen för beslut

förordna vikarie för personal som beviljats semester eller tjänstledighet
attestera fakturor och utbetalningsorder, bokföringsorder m.m. i det statliga redovisningssystemet
inventera kontantkassa
underteckna tjänstgöringsuppgifter, anställningsbevis och tjänstekort
besluta om utanordningar till extra föredragande och andra uppdragstagare
kvittera ut rekommenderad post till ombudsmannaexpeditionen
ombesörja månads- och årsstatistik.

§ 6

Byråcheferna skall var och en inom sitt sakområde i samråd med berörda ombudsmän fördela ärendena på föredragande. De får vidare besluta om remisser och annat utredningsförfarande, handlägga frågor rörande efterskrifter i avgjorda ärenden samt på uppdrag av vederbörande ombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som åsyftas i 6 § första stycket instruktionen.

Byråcheferna skall – förutom att bereda egna ärenden – se till att ärendena blir handlagda på ett tillfredsställande sätt och med den skyndsamhet som krävs. De har också ansvar för redigeringen av referat och notiser som skall publiceras i JO:s ämbetsberättelse.

Om ett ärende är av större vikt bör det handläggas av en byråchef.

§ 7

Föredragandena får i de ärenden de tilldelats inhämta underhandsupplysningar, infordra de handlingar som kan finnas rörande saken samt överlämna handlingar till klaganden för yttrande. De får även, efter särskilt bemyndigande av vederbörande ombudsman, handlägga frågor rörande efterskrifter i avgjorda ärenden. Områdesansvariga föredragande får därutöver efter särskilt bemyndigande av vederbörande justitieombudsman besluta om remisser och annat utredningsförfarande samt på uppdrag av vederbörande justitieombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som åsyftas i 6 § första stycket instruktionen.

Vid tilldelningen av ärenden skall hänsyn tas till de olika föredragandenas särskilda kunskaper och erfarenheter. En jämn arbetsfördelning mellan föredragandena skall eftersträvas. I den mån områdesansvarig föredragande finns inom ett sakområde bör denne handlägga ärenden av större vikt inom området.

Varje föredragande skall om möjligt ges tillfälle att handlägga för honom eller henne nya ärendetyper.

§ 8

En ombudsmans slutliga beslut skrivs ut i ett exemplar, som skall undertecknas av ombudsmannen och ingå i registraturet.

Utgående expeditioner framställs genom fotokopiering. En expedition skall alltid sändas till klaganden och, i förekommande fall, till myndigheter

och tjänstemän som yttrat sig i ärendet eller som beslutet särskilt rör. En fotokopia av beslutet fogas till akten i ärendet.

Utgående expeditioner av beslut som inte avser ärendets avslutande undertecknas av den som fattat beslutet eller av annan på uppdrag av den beslutande.

§ 9

För bibliotekets ledning finns en biblioteksnämnd, i vilken ingår en ombudsman, kanslichefen och biblioteksansvarig tjänsteman. Den ombudsman som skall ingå i nämnden utses av chefsjustitieombudsmannen.

Biblioteksnämnden beslutar i frågor om förvärv till biblioteket inom ramen för i JO:s internbudget anvisade medel samt har i övrigt överinseende över bibliotekets verksamhet.

§ 10

Personalen på registratorsexpeditionen biträder – utöver arbetsuppgifter enligt den särskilda arbetsbeskrivningen – med utlämnande av handlingar till myndigheter, massmedier och allmänhet och lämnar erforderliga upplysningar med ledning av uppgifter ur datoriserade register och databaser, registratur, protokoll samt övriga inom expeditionen tillgängliga handlingar.

§ 11

Fråga om utlämnande av allmän handling avgörs på myndighetens vägnar av den justitieombudsman, till vars ansvarsområde ärendet hör, eller av chefsjustitieombudsmannen.

§ 12

Säkerhets- och beredskapsfrågor handläggs under chefsjustitieombudsmannen av en befattningshavare inom ombudsmannaexpeditionen med särskilt uppdrag att vara säkerhetsansvarig.

§ 13

Ombudsmännen tar emot besök av allmänheten efter överenskommelse i varje särskilt fall.

§ 14

Registratorsexpeditionen hålls öppen för allmänheten måndag–fredag klockan 09.00–12.00 och klockan 13.00–15.00, om inte annat bestämts i särskilt fall.

Ansvarsområde 1

Allmänna domstolar (dock ej förmynderskapsärenden och ej heller miljödomstolar enligt 20 kap. miljöbalken), Arbetsdomstolen, arrendenämnder och hyresnämnder, Domstolsverket.

Allmänna åklagare; Ekobrottsmyndigheten; Skattemyndigheternas enheter för brottsutredning enligt lagen (1997:1024) om skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar.

Polisväsendet (dock ej utlänningsärenden).

Ärenden rörande JO:s kompetensområde, skrifter med oklara yrkanden.

Ansvarsområde 2

Försvarsväsendet, vapenfri tjänst och övriga till myndigheter under Försvarsdepartementet hörande ärenden som inte tillhör ansvarsområde 4.

Exekutionsväsendet.

Kriminalvården.

Inkomst- och förmögenhetsskatt, mervärdesskatt, skattekontroll (dock ej skattemyndigheternas enheter för brottsutredning enligt lagen [1997:1024] om skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar), uppbörd.

Punktskatter och prisregleringsavgifter, vägtrafikskatt, hundskatt, arvs- och gåvoskatt, expeditonsavgifter, tullväsendet, Finansinspektionen, folkbokföring (inkl. namnärenden); övriga till Finansdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som ej tillhör annat ansvarsområde.

Allmän försäkring (sjuk-, pensions-, föräldra- och arbetsskadeförsäkring, inkomstprövade förmåner, barnbidrag, bidragsförskott samt familjebidrag och andra värnpliktsförmåner).

Förmynderskapsärenden (bl.a. överförmyndare och överförmyndarnämnder).

Ansvarsområde 3

Tillämpningen av socialtjänstlagen, lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM).

Hälsa- och sjukvård, tillämpningen av lagen om stöd och service åt vissa funktionshindrade, övrig omsorgsverksamhet; rättsmedicinska undersökningsväsendet, rättspsykiatriska undersökningsväsendet; tandvården, läkemedel.

Övriga till myndigheter under Socialdepartementet hörande ärenden utom ärenden rörande allmän försäkring och övriga socialförsäkringar, hälsoskydd samt serveringstillstånd.

Utbildningsväsendet och övriga till myndigheter under Utbildningsdepartementet hörande ärenden.

Ansvarsområde 4

Förvaltningsdomstolar.

Rättshjälp, Brottsoffermyndigheten, nådeärenden; övriga till Justitiedepartementet hörande ärenden som ej tillhör annat ansvarsområde.

Arbetsmarknaden; arbetslöshetsförsäkring, etnisk diskriminering, Kammarkollegiet, Ungdomsstyrelsen.

Plan- och byggnadsväsendet, lantmäteri- och kartväsendet.

Icke specialreglerad kommunalförvaltning.

Kommunikationsväsendet (affärsverken, vägar, trafik, körkort, fordonsgistrering, bilprovning).

Miljödomstolar enligt 20 kap. miljöbalken, jord- och skogsbruk, jordförvärv, naturvård, miljö- och hälsoskydd, djurskydd, jakt, fiske, rennärning, veterinärväsendet, livsmedelskontroll samt övriga till myndigheter under Jordbruksdepartementet respektive Miljödepartementet hörande ärenden.

Konsumentskydd, marknadsföring, pris- och konkurrensförhållanden inom näringslivet, prisreglering, aktiebolag, handelsbolag, firmaskydd, handelsregister, patent, varumärken, mönster och övriga till myndigheter under Näringsdepartementet hörande ärenden.

Utlänningsärenden inklusive medborgarskapsfrågor och ärenden rörande invandrades integration.

Räddningstjänst, ordningslagens tillämpning, lotterier och spel, serveringstillstånd, bilskrotning.

Övriga vid länsstyrelser handlagda ärenden som ej tillhör ansvarsområde 2 eller 3.

Bostadsväsendet (bostadsförsörjning, bostadsbidrag utanför socialförsäkringssystemets ram).

Begravningsväsendet, statsbidrag till trossamfund.

Till myndigheter under Kulturdepartementet hörande områden.

Utrikesförvaltningen och övriga till myndigheter under Utrikesdepartementet hörande ärenden.

Riksdagsförvaltningen, riksdagens verk, allmänna val.

Övriga ärenden som inte är hänförliga till något av ansvarsområdena 1–3.

Personalärenden, ärenden angående tryckfrihet, yttrandefrihet, offentlighet och sekretess samt remisser från riksdagen och från Regeringskansliet fördelas på de ansvarsområden där de från saklig synpunkt hör hemma.

Personalorganisationen

Riksdagens ombudsmäns kansli

Kanslichefen Kjell Swanström

Byråchefen Sven Börjeson (t.o.m. 30 september 2001; tjf)

Byråchefen Jörgen Buhre

Byråchefen Christer Sjöstedt

Byråchefen Albert Johnson

Byråchefen Carina Hedbom Blomkvist

Byråchefen Owe Hultin

Byråchefen Carl-Gustaf Tryblom

Byråchefen Timo Manninen (utlandstjänstgöring t.o.m. 3 oktober 2001)

Byråchefen Agneta Lundgren

Enhetschefen, ekonomi- och personaladministrativa frågor Ylva Fryklund

Enhetschefen, internationella frågor, Marianne von der Esch

Områdesansvariga föredraganden Lia von Sivers

Avdelningsdirektören Lars Kinnander

Avdelningsdirektören Rolf Andersson

Som föredragande med heltidstjänstgöring har vidare under 2001/02 tjänstgjort: kammaråklagaren Gunnar Jonasson (t.o.m. 16 september 2001), hovrättsassessorn Helén Törnqvist (t.o.m. 28 februari 2002; tjf. 1 september 2001–28 februari 2002), hovrättsassessorn Erik Lindberg (tf. byråchef t.o.m. 3 oktober 2001), hovrättsassessorn Eva Melander (fr.o.m. 1 september 2001; tjf. fr.o.m. 9 april 2002), hovrättsassessorn Malou Lindblom, hovrättsassessorn Rakel Granditsky Hökeberg, handläggaren Vibeke Elm (fr.o.m. 5 november 2001), hovrättsassessorn Caroline Hindmarsh (fr.o.m. 8 april 2002), kammarrättsassessorn Karin Nilsson Edin, kammarrättsassessorn Dan Johansson, hovrättsassessorn Irja Hed, kammarrättsassessorn Caroline Dyrefors Grufman, kammarrättsassessorn Minnaliisa Lundblad, hovrättsassessorn Nils-Erik Elfstadius, hovrättsassessorn Ulrika Åkerdahl (tj. fr.o.m. 22 oktober 2001), hovrättsassessorn Åsa Widmark, kammarrättsassessorn Stefan Axelson, hovrättsassessorn Christina Fleur, kammarrättsassessorn Marie Wessling (fr.o.m. 8 oktober 2001), regeringsrättssekreteraren Gunnar Gustafson (fr.o.m. 22 oktober 2001), hovrättsassessorn Linn Pantzar (fr.o.m. 13 maj 2002), hovrättsassessorn Marianne Trägårdh (t.o.m. 30 april 2002), kammarrättsassessorn Magnus Schultzberg (t.o.m. 31 mars 2002), hovrättsassessorn Thomas Lindstam, hovrättsassessorn Anna-Lisa Stoican, kammarrättsassessorn Pär Hemmingsson och hovrättsassessorn Charlotte Wikner De Geer (fr.o.m. 1 september 2001).

SAKREGISTER

till

justitieombudsmännens ämbetsberättelser 1999/2000–2002/2003

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.

Adoption

- fråga om handläggares förslag till beslut i ett s.k. adoptionsärende bör redovisas i socialnämndens adoptionsutredning 01/02:
- fråga om handläggares förslag till beslut i ett s.k. adoptionsärende bör redovisas i socialnämndens adoptionsutredning 01/02: 279

Allmänna handlingar

Fråga om handling är allmän eller ej

- fråga om lämpligheten av att vid tillsättning av kommunal chefstjänst genom konsultmedverkan utfärda löfte om konfidentiell handläggning 99/00:403
- kritik mot Statens institut för regionalforskning för handläggningen av en framställan om att få ta del av en handling; bl.a. fråga om när en handling skall anses allmän 99/00:413
- fråga om uppgifter i upptagningar för ADB varit tillgängliga på sådant sätt att de utgjort allmän handling 00/01:557
- fråga om en handling från barnomsorgspersonal som lagts i de politiska partiernas postfack på en stadsdelsförvaltning utgjort allmän handling 02/03:470

Fråga om utlämnande av allmän handling eller uppgifter därur

- fråga om utlämnande av handling kan ej prövas enligt 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken när den som begärt att få ut handlingen avförts som misstänkt 99/00:392
- långsam handläggning inom försvarsmakten av begäran om att få ta del av allmänna handlingar 99/00:396

- kritik mot en skattemyndighet för långsam handläggning av en begäran om att få kopior av handlingar, bl.a. fråga om begäran grundats på tryckfrihetsförordningens eller förvaltningslagens bestämmelser 99/00:400
- skyndsamhetskrav beträffande uppgift som inte finns 99/00:381
- bristande kontroll 99/00:384
- allvarlig kritik mot Luleå tekniska universitet för handläggningen av en begäran om att få ta del av en allmän handling och för det sätt på vilket universitet handlagt JO:s remiss 99/00:356
- fråga om utlämnande av allmänna handlingar hos byggnadsnämnd 99/00:362
- kommunalt bolags skyldighet att expediera allmänna handlingar 99/00:405
- kritik mot kommunalt fastighetsbolag för handläggningen av en begäran att få ta del av allmänna handlingar 99/00:409
- Försvarsmaktens handläggning av en otillräckligt preciserad begäran om kopior på allmänna handlingar 00/01:572
- skattemyndighets handläggning av en begäran om utlämnande av allmän handling och uppgifter ur sådan handling; bl.a. fråga om uppgifter kunnat göras tillgängliga genom en s.k. potentiell handling 00/01:567
- handläggningen av en begäran om utlämnande av allmän handling. Kritik mot Husie stadsdelsfullmäktige för att sökanden avkrävts identitetsuppgift.
- Fråga om efterforskningsförbudet i 2 kap. 14 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen (TF) överträtts 00/01:578
- uttalande rörande av sjukhus utfärdade *Riktlinjer för utlämnande av löneuppgift*. Fråga om riktlinjerna stått i strid med det s.k. efterforskningsförbudet i 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen (TF) 00/01:527
- ett på JO:s initiativ upptaget ärende mot Kriminalvårdsmyndigheten Örebro, anstalten Hinseberg och Kriminalvårdsmyndigheten Kumla (sjukvårdsavdelningarna) angående hanteringen av vissa sekretessbelagda handlingar 00/01:518
- fråga om den formella hanteringen av en begäran med stöd av tryckfrihetsförordningen att få ta del av uppgifter som funnits i upptagningar för ADB 00/01:557
- handläggningen av en begäran om utfäende av allmänna handlingar som inte förvarades hos myndigheten m.m. 00/01:552
- Pliktverkets handläggning av en begäran om att få ut vissa uppgifter 01/02:444
- handläggningen av en begäran att få ut ett mycket stort antal allmänna handlingar; även fråga om materialet bort sekretessprövas fortlöpande 01/02:478
- lantmäterimyndighets avgiftsdebitering vid utlämnande av kopior av allmänna handlingar 01/02:473
- påstående om sekretessbrott vid utlämnande av handlingar i ett tillsynsärende hos JO 02/03:465
- handläggningen av en begäran om att få en kopia av patientjournal som tidvis varit försvunnen och slutligen förkommit m.m. 02/03:458

- ett kommunalt bolags handläggning av en begäran om uppgifter och om kopior av handlingar. Även fråga om bolagets avgiftsdebitering vid utlämnande av kopior av allmänna handlingar 02/03:501
- krav på personligt besök och kontant betalning får ej ställas då någon begär kopior av allmänna handlingar 02/03:509
- kritik mot en kommunstyrelse som vägrat lämna ut allmänna handlingar med hänvisning till en av domstol fastställd förlikning 02/03:507

Övriga frågor

- uttalanden rörande omfattningen av allmänhetens möjligheter att per telefon komma i direkt kontakt med en myndighets tjänstemän; särskilt fråga om skyldigheten att lämna ut tjänstemännens direktnummer 00/01:529
- uttalanden rörande socialnämnds handläggning av inkomna handlingar, särskilt fråga om diarieföring av anmälan enligt 71 a § socialtjänstlagen (*lex Sara*) 00/01:522
- kommunala nämnder har inte registrerat (diariefört) allmänna handlingar i ärenden om färdtjänst. Fråga om registreringskyldighet föreligger 00/01:560
- en landstingsdirektörs åtgärd att gallra uppgifter i en förteckning över in- och utgående elektronisk post (e-postlogg) har inte ansetts strida mot gällande regler 01/02:460
- rutiner för hantering av elektronisk post (e-post); bl.a. fråga om myndighetens tillgång till befattningshavares e-post under tid som denne är frånvarande 02/03:497
- rutiner för hantering av postförsändelser till en kommun som adresserats till en anställd personligen 02/03:495
- uttalanden om att kommunala bolag lämpligen bör lämna fullföljdshänvisning till beslut att avslå begäran om utlämnande av allmänna handlingar. Även fråga om rutiner för diarieföring m.m. 02/03:491

Anmälan

- kritik mot en länsstyrelse för att styrelsen vidtagit åtgärder med anledning av en anonym anmälan i ett körkortsärende 99/00:218
- fråga om skyldighet för Barnombudsmannen att göra anmälan till socialnämnd på grund av anonyma skrivelser enligt vilka det kunde misstänkas att några flickor hade blivit könsstympade; även fråga om det på grund av sekretess förelåg hinder för Barnombudsmannen att göra en polisanmälan i anledning av de i skrivelserna lämnade uppgifterna 02/03:170

Anmälningsskyldighet

Enligt 71 § socialtjänstlagen (1980:620)

- kritik mot barn- och grundskolenämnd för dröjsmål med fullgörande av anmälningsskyldigheten 01/02:376
- initiativärende; kritik mot en stadsdelsnämnd för underlåtenhet att fullgöra anmälningsskyldigheten 01/02:400

Enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453)

- kritik mot barn- och ungdomspsykiatrisk verksamhet för underlåtenhet att, vid misstanke om att ett barn utsatts för sexuella övergrepp, anmäla saken till socialnämnden. – Även fråga om skyldighet att underrätta vårdnadshavare 02/03:290

Arbetslöshetsförsäkring

- kritik mot en arbetslöshetskassa för utebliven verkställighet av en länsrättsdom 00/01:252
- överenskommelse har träffats om återbetalning av felaktigt utgiven arbetslöshetsersättning genom avräkning vid senare utbetalning av arbetslöshetsersättning. – Fråga om kvittningsöverenskommelsen kunde betecknas som frivillig. Även fråga om arbetslöshetskassans ansvar att beakta den återbetalningsskyldiges sociala situation 00/01:247
- på JO:s initiativ upptagen fråga om huruvida vissa arbetslöshetskassor överlämnat uppgifter som innefattar myndighetsutövning till fackförbund 01/02:187

Arbetsmarknad

- kritik mot arbetsförmedlings tillämpning av urvalskriterier vid inskrivning av arbetssökande 99/00:206
- en arbetsförmedling bör regelbundet förvissa sig om att de grundläggande uppgifterna i arbetsförmedlingsregistret är korrekta 00/01:242
- fråga om myndighetsutövning och därmed kommuniceringsskyldighet förelegat hos Arbetsmarknadsstyrelsen i ett ärende rörande åtalsanmälan 00/01:237
- kan en arbetsförmedling kräva att en sökande skall skriva på svenska? Även fråga om formuleringen av ett sådant krav 00/01:245
- lämpligheten av att en länsarbetsnämnd i förväg ger företag möjlighet att efterge sekretess i ärenden om varsel enligt lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder 00/01:564
- på JO:s initiativ upptagen fråga om bemyndigande förelegat för Arbetsmarknadsstyrelsen att utfärda vissa föreskrifter till förordningen (1987:405) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten 00/01:234
- fråga bl.a. om en handläggare vid en arbetsförmedling brutit mot tystnadsplikten 01/02:466

Asylärenden

- fråga om skyldighet för en svensk ambassad att ta emot asylansökningar och sända dem vidare till behörig beslutsfattare 00/01:256

Avgift

- barnomsorgsavgift; verkan av att den som är gift med men inte sammanbor med ett barns förälder inte har lämnat uppgift om sin inkomst 99/00:286
- kommunalt bolags skyldighet att expediera allmänna handlingar 99/00:405

- kritik mot en byggnadsnämnd som betraktat ett privat företags bestridande av kostnaderna för ett extra nämndsammanträde såsom uttagande av avgift enligt 11 kap. 5 § första stycket plan- och bygglagen (1987:10) 99/00:366
- kritik mot kommunal vuxenutbildning (komvux) bl.a. för att utan rättsligt stöd ta ut avgifter av eleverna för stenciler 00/01:456
- lantmäterimyndighets avgiftsdebitering vid utlämnande av kopior av allmänna handlingar 01/02:473
- ett kommunalt bolags avgiftsdebitering vid utlämnande av kopior av allmänna handlingar 02/03:501
- krav på personligt besök och kontant betalning får ej ställas då någon begär kopior av allmänna handlingar 02/03:509

Avhysning

- kronofogdemyndighet har ej prövat begäran om anstånd 01/02:165

Avskiljning

- fråga om det utan stöd i lag förekommit avskiljning av intagna vid ett särskilt ungdomshem 02/03:222

Avslutande av ärenden

- kritik mot en kommunal nämnd för att den avslutat ett skadeståndsärende hos kommunen utan att ge besked om kommunens inställning till skadeståndsyrsykandet 01/02:423
- handläggning av klagomålsärenden 02/03:357

Barnombudsmannen

- fråga om skyldighet för Barnombudsmannen att göra anmälan till socialnämnd på grund av anonyma skrivelser enligt vilka det kunde misstänkas att några flickor hade blivit könsstympade; även fråga om det på grund av sekretess förelåg hinder för Barnombudsmannen att göra en polisanmälan i anledning av de i skrivelserna lämnade uppgifterna 02/03:170

Bemyndigande

- på JO:s initiativ upptagen fråga om bemyndigande förelegat för Arbetsmarknadsstyrelsen att utfärda vissa föreskrifter till förordningen (1987:405) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten 00/01:234

Beslag

- fråga om utformningen av polismyndighets uppdrag till Statens kriminaltekniska laboratorium avseende analys och förstöring av misstänkt narkotika 99/00:141
- kritik mot en tingsrätt för att den låtit ett beslag bestå efter det att åtalet ogillats 01/02:40
- kritik mot en polismyndighet för att ett beslag hade skett inom ramen för en utredning enligt 23 kap. 22 § rättegångsbalken 01/02:95

- kritik mot en polismyndighet för handläggningen av ett ärende rörande utlämnande av en i beslag tagen moped sedan förundersökningen lagts ned; också fråga om grunden för nedläggningen av förundersökningen 02/03:102

Beslut

- fråga om förvaltningsdomstols skyldighet att fatta ett formellt beslut med anledning av en begäran att få utskrifter av vittnesförhör 99/00:201
- fråga om omprövning av ett länsstyrelsebeslut angående tillstånd till jakt på mink då beslutet enligt föreskrift i jaktförordningen inte fick överklagas, m.m. 99/00:339
- kritik mot arbetsförmedlings tillämpning av urvalskriterier vid inskrivning av arbetssökande 99/00:206
- byggnadsnämnd har vidhållit ett krav på avgift enligt plan- och bygglagen, på annan grund än vad länsstyrelsen vid överprövning underkänt och för ett tillstånd som inte utgjort förhandsbesked eller någon annan i lagen föreskriven form av beslut. Serviceskyldighet med avseende på ansökningar om sådant tillstånd 00/01:484
- fråga huruvida ett vid kontrollbesiktning av fordon meddelat beslut behöver innehålla upplysning om ett alternativ till vad som genom beslutet förelagts fordonsägaren – med hänsyn till utformningen av regeringsförfattningen på området och till föreskrifter i övrigt 00/01:476
- fråga om en länsrätts beslut att inte pröva eventuella framtida yrkanden m.m. 00/01:232
- kritik mot Veterinära ansvarsnämnden för att i ett beslut ha kritiserat anmälarna 00/01:425
- olämpligheten av att en myndighet i beslutsliknande former tolkar ("förtydligar") egna beslut 00/01:490
- en djurförsöksetisk nämnds handläggning vid beslutsfattande per capsulam 01/02:367

Beslutsunderrättelse

- kritik mot en överförmyndarnämnd för underlåtenhet att underrätta den underårige om beslut om arvode till förmyndare 99/00:368
- fråga om delgivning av beslut då en kommunal nämnd har godtagit en advokat som ombud i ett ärende enligt miljöskyddslagen men inte krävt att han företedde fullmakt, m.m. 99/00:336
- fråga om länsrätt bort sakpröva ett överklagande av ett beslutsmeddelande 99/00:184

Betalningsanmärkning

- Post- och telestyrelsen sökte vid indrivning av en fordran verkställighet av en icke lagakraftvunnen, senare upphävd, dom utan att ånyo kräva betalning, vilket ledde till registrering för betalningsförsummelse (betalningsanmärkning). Förfarandet har prövats enligt såväl regler om utsökning och personlig integritet som en allmän proportionalitetsprincip 02/03:385

Betalningsföreläggande

- föreläggande delgivet med fel person 02/03:162

Bevakning

- frågor huruvida tågmästares och väktares agerande mot en resenär innebär myndighetsutövning 01/02:481

Bevisupptagning

- handläggningen av en förundersökning angående mord under vilken bl.a. bevisupptagning skett vid domstol med ett ”anonymt” vittne 02/03:67

Brevkontroll

- kritik mot rättspsykiatrisk enhet för genomförandet av ytliga kroppsbesiktningar och kontroll av brevförsändelser. Även kritik för underlåtenhet att dokumentera dessa tvångsåtgärder i patientjournalen 00/01:346

Brottmål

- bristfällig redovisning av bevisvärderingen i dom där den tilltalade dömts mot sitt nekande 99/00:55
- kritik mot en tingsrätt för att den låtit ett beslag bestå efter det att åtalet ogillats 01/02:40

Brottsanmälan

- handläggningen hos Riksåklagaren av anmälningar som innehöll påståendet att domare och åklagare gjort sig skyldiga till brott 01/02:120

Bygglov

- kritik mot byggnadsnämnd i fråga om kommunikering 99/00:362
- kritik mot byggnadsnämnd som låtit ett privat företag bestrida kostnaderna för ett extra nämndsammanträde 99/00:366
- byggnadsnämnd har meddelat beslut på felaktiga grunder och avvikit från vad som gällt för dess prövning 00/01:481
- tiden för överklagande av förvaltningsbeslut 00/01:495
- utrymmet för villkor i beslut om lov enligt plan- och bygglagen (1987:10, PBL) 02/03:397

Byggnadsnämnd

- kritik mot byggnadsnämnd i fråga om kommunikering 99/00:362
- kritik mot byggnadsnämnd som låtit ett privat företag bestrida kostnaderna för ett extra nämndsammanträde 99/00:366
- byggnadsnämnd har meddelat beslut på felaktiga grunder och avvikit från vad som gällt för dess prövning 00/01:481
- tiden för överklagande av förvaltningsbeslut 00/01:495
- vidhållande av ett krav på avgift enligt plan- och bygglagen, på annan grund än vad länsstyrelsen vid överprövning underkänt och för ett tillstånd som inte utgjort förhandsbesked eller någon annan i lagen föreskriven

form av beslut. Serviceskyldighet med avseende på ansökningar om sådant tillstånd 00/01:484

- fråga om skyldighet för en byggnadsnämnd att följa upp ett lagakraftvunnet rivningsföreläggande 01/02:407
- frågor om dels förfarandet vid ändringar av en kommunal myndighets beslut genom självrättelse, dels utrymmet för villkor i beslut om lov enligt plan- och bygglagen (1987:10, PBL) 02/03:397

Delegation

- fråga om en socialnämnds möjlighet att till en tjänsteman delegera rätten att överklaga domar och beslut som meddelats av en länsrätt 02/03:284

Delgivning

- med fåmansbolag under semestertid 99/00:164
- fråga om delgivning av beslut då en kommunal nämnd har godtagit en advokat som ombud i ett ärende enligt miljöskyddslagen men inte krävt att han företedde fullmakt, m.m. 99/00:336
- offentliggörande av namnuppgifter i kungörelsedelgivning rörande mål om bistånd enligt 6 g § socialtjänstlagen (1980:620) 99/00:191
- fråga om förutsättningar förelåg att förordna god man i ett faderskapsmål 00/01:40
- fråga om beslut i biståndsärenden får delges med den enskilde genom att denne anmodas att hämta beslutet hos myndigheten 01/02:272
- kritik mot Statens jordbruksverk för att ha verkställt ett beslut om destruktion av nötkreatur innan det delgetts djurägaren 02/03:344

Demonstration

- kritik mot en polismyndighet för vissa ingripanden i samband med en allmän sammankomst 00/01:75

Detaljplan

- en kommunal myndighets rätt att till enskilda överlämna förvaltningsuppgifter: att på gator anordna farthinder och sätta upp vägmärken härom 02/03:440

Diarieföring

- kommunala nämnder har inte registrerat (diariefört) allmänna handlingar i ärenden om färdtjänst. Fråga om registreringskyldighet föreligger 00/01:560
- fråga om verkan av en överenskommelse mellan en polismyndighet och en åklagarmyndighet innebärande att underrättelser om att åklagare beslutat att inte inleda förundersökning skall expedieras genom polismyndighetens försorg m.m. 01/02:132
- kritik mot en polismyndighet för dröjsmål med diarieföring och besvarande av ett till myndigheten inkommet e-postmeddelande 02/03:147
- rutiner för diarieföring hos ett kommunalt bolag 02/03:491

Disciplinansvar

- disciplinansvar för en närpolischef som hade fattat ett beslut om husrannsakan utan att ha behörighet till det 99/00:57
- för en rådman som utan laga stöd beslutat om fortsatt tvångsvård i ett mål enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård 99/00:193
- disciplinansvar för en överläkare vars felaktiga journalanteckningar lett till beslut om återintagning av patient till sjukvårdsinrättning oaktat stöd här för saknats i bestämmelserna i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård 00/01:353
- disciplinansvar för en tjänsteman hos Statens Kriminaltekniska laboratorium med anledning av felvägning av narkotika 01/02:177

Dispens

- kan en länsstyrelse med stöd av 23 § jaktförordningen (1987:905) bevilja generella undantag från förbudet att medföra skjutvapen vid färd med motordrivet fordon i terräng 99/00:220

Djurskydd

- en kommuns samverkan med en annan kommun inom djurskyddsområdet har inte ansetts ha stöd i lag 02/03:355
- Statens jordbruksverks handläggning av ett ärende rörande destruktion av nötkreatur; bl.a. tillämpning av EG-förordningar 02/03:344

Dokumentation

- fråga om polisens handlande i samband med anvisning av färdväg för chartrad buss med hemvändande fotbollssupportrar samt dokumentationen av ingripandet 00/01:110

Dokumentationsskyldighet

- kritik mot rättspsykiatrisk enhet för genomförandet av ytliga kroppsbesiktningar och kontroll av brev försändelser. Även kritik för underlåtenhet att dokumentera dessa tvångsåtgärder i patientjournalen 00/01:346

Domare

- disciplinansvar för en rådman vid länsrätt som utan laga stöd beslutat om fortsatt tvångsvård i ett mål enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård 99/00:193
- åtal mot en domare med anledning av hans handläggning av ett antal tvistemål 00/01:34 + bilaga
- en rådman vägrade att hålla häktningsförhandling med hänvisning till att åklagaren inte hade tillhandahållit rätten något skriftligt utredningsmaterial 00/01:55
- handläggningen hos Riksåklagaren av anmälningar som innehöll påståenden att domare och åklagare gjort sig skyldiga till brott 01/02:120
- ett åtal mot en rådman för tjänstefel bestående i att han i tre fall inte haft kanslidomar färdigställda på utsatta tider har ogillats med hänvisning till att gärningarna fick anses vara ringa 02/03:34

Domslut

- en tingsrätts handläggning av ett mål om umgängesrätt m.m. där svaranden hade s.k. fingerade personuppgifter 00/01:36
- en tingsrätts hantering av s.k. skyddade personuppgifter vilka erhållits från en part i ett förenklat tvistemål (FT-mål) 00/01:44
- en tingsrätts hantering av s.k. skyddade personuppgifter vilka erhållits från en part i ett familjemål 00/01:50
- utformningen av domslutet i en tvistemålsdom efter återvinning av en tredskodom 01/02:31

Domstol

- frågan om ett häktningsbeslut borde ha hävts när åtalet kom att avse andra brott än de som låg till grund för häktningen 99/00:32
- långsam handläggning av en fråga om rättegångshinder 99/00:44
- Domstolsverket har till samtliga kammar- och länsrätter distribuerat en vid Riksskatteverket upprättad promemoria med begäran om förtur av vissa mål 99/00:48
- en tingsrätts handläggning av ett tvistemål efter det att parterna hade förlikts 99/00:51
- bristfällig redovisning av bevisvärderingen i dom där den tilltalade dömts mot sitt nekande 99/00:55
- ett på JO:s initiativ upptaget ärende mot en länsrätt angående fråga om upprepade anstånd i ett mål rörande bistånd enligt socialtjänstlagen 99/00:199
- fråga angående offentliggörande av integritetskänsliga uppgifter i en dom, då muntlig förhandling hållits inom stängda dörrar 99/00:175
- fråga om handläggning i kammarrätt och Regeringsrätten av en begäran att få utskriften av vittnesförhör 99/00:201
- fråga om länsrätt bort sakpröva ett överklagande av ett beslutsmeddelande 99/00:184
- fråga om en länsrätt bort ta upp en viss skrivelse som ett överklagande; även fråga om innehållet i en skrivelse från domstolen 99/00:188
- kritik mot en länsrätt för att muntlig förhandling hållits i ett mål enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) i parts utelämnande och utan att något offentligt biträde förordnats 99/00:180
- kritik mot kammarrätt för dröjsmål med handläggningen av ett inhibitionsyrkande 99/00:173
- på JO:s initiativ upptagen fråga om förutsättning förelegat att vidta själv rättelse med stöd av 32 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) 99/00:204
- en tingsrätts handläggning av ett mål om umgängesrätt m.m. där svaranden hade s.k. fingerade personuppgifter 00/01:36
- fråga om förutsättningar förelåg att förordna god man i ett faderskapsmål 00/01:40
- en tingsrätts hantering av s.k. skyddade personuppgifter vilka erhållits från en part i ett förenklat tvistemål (FT-mål) 00/01:44
- en tingsrätts hantering av s.k. skyddade personuppgifter vilka erhållits från en part i ett familjemål 00/01:50

- en rådman vägrade att hålla häktningsförhandling med hänvisning till att åklagaren inte hade tillhandahållit rätten något skriftligt utredningsmaterial 00/01:55
- fråga om en länsrätts beslut att inte pröva eventuella framtida yrkanden m.m. 00/01:232
- utformningen av domslutet i en tvistemålsdom efter återvinning av en tredsdom 01/02:31
- kritik mot en tingsrätt för att den låtit ett beslag bestå efter det att åtalet ogillats 01/02:40
- fråga om tillämpningen av rättegångsbalkens bestämmelse om förbud mot fotografering i rättssal 01/02:46
- långsam handläggning av ett dispositivt tvistemål vid en tingsrätt 01/02:48
- fråga om en länsrätts avgörande av mål innan den för klaganden beviljade anståndstiden löpt ut 01/02:174
- kritik mot en domare för handläggningen av ett inhibitionsyrkande, bl.a. för felaktiga muntliga besked som lämnades till klaganden i anslutning till yrkandet 01/02:172
- handläggningen av en förundersökning angående mord under vilken bl.a. bevisupptagning skett vid domstol med ett ”anonymt” vittne 02/03:67
- handläggningen av ett mål om vårdnad av barn m.m. 02/03:40
- en tingsrätt hade förvägrat allmänheten tillträde till en byggnad där rättegång pågick 02/03:54
- en länsrätt har vid en muntlig förhandling som var offentlig tillfrågat åhörare om namn och antecknat uppgifterna i protokollet 02/03:168

Domstolströts

- kritik mot en kommun för domstolströts i ett upphandlingsärende 02/03:446

Domstolsverket

- Domstolsverket har till samtliga kammar- och länsrätter distribuerat en vid Riksskatteverket upprättad promemoria med begäran om förtur av vissa mål 99/00:48

Dröjsmål

- ett på JO:s initiativ upptaget ärende mot en länsrätt angående fråga om upprepade anstånd i ett mål rörande bistånd enligt socialtjänstlagen 99/00:199
- kritik mot kammarrätt för dröjsmål med handläggningen av ett inhibitionsyrkande 99/00:173
- Statens invandrarverks handläggning av ärenden om dagersättning enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. – Fråga om tidpunkt för utbetalning av ersättningen 99/00:211
- dröjsmål med att fatta beslut i ärende om handikappersättning 00/01:396
- försäkringskassas dröjsmål med expediering av beslut 00/01:403
- försäkringskassas långsamma handläggning av omprövningsärende 00/01:409

- försäkringskassas dröjsmål med verkställighet av länsrätts dom 00/01:399
- Riksförsäkringsverkets dröjsmål att ändra Allmänna råd 00/01:419
- en miljö- och samhällsbyggnadsnämnd har dröjt med att översända ett överklagande till länsstyrelsen 02/03:359
- kritik mot en miljö- och hälsoskyddsnämnd för långsam handläggning av ett ärende rörande bullerstörningar från ett nöjesfält (Gröna Lund) 02/03:348

Etableringstillstånd

- handläggningen av en ansökan om förlängning av etableringstillstånd för sjukgymnast 99/00:289

Europakonventionen

- handläggningen av en förundersökning angående mord under vilken bl.a. bevisupptagning skett vid domstol med ett ”anonymt” vittne 02/03:67

Exekution

- rätt till ränta på utmäta medel 02/03:164

Faderskap

- fråga om socialnämnds ansvar för att faderskapet till ett barn klarläggs när det, efter att nämnden godkänt viss mans bekräftelse av faderskapet, kom fram att modern vid barnets födelse var gift med en annan man 01/02:286
- passiv handläggning av ett ärende angående fastställande av faderskap 01/02:290

Folkbokföring

- underlåtenhet att kommunicera inhämtade uppgifter 00/01:283

Fordonskontroll

- fråga om skyldighet för Aktiebolaget Svensk Bilprovning att vid kontrollbesiktningsförrättningar upplysa om ett alternativ till att efterkomma förelägganden (provning vid verkstad av särskilt slag) – med hänsyn till utformningen av regeringsförfattningen på området och till föreskrifter i övrigt 00/01:476
- fråga om rättsliga förutsättningar förelegat för ett beslut om husrannsakan i transportmedel 01/02:130

Fotografering

- fråga om tillämpning av rättegångsbalkens bestämmelse om förbud mot fotografering i rättssal 01/02:46

Fullföljdshänvisning

- det är fel att ange att ett beslut om avslag på en ansökan om bistånd enligt 6 g § SoL inte kan överklagas eftersom beslutet kan bli föremål för prövning enligt reglerna om laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen 99/00:235

- fråga om delgivning av beslut då en kommunal nämnd har godtagit en advokat som ombud i ett ärende enligt miljöskyddslagen men inte krävt att han företedde fullmakt, m.m. 99/00:336
- uttalanden om att kommunala bolag lämpligen bör lämna fullföljdshänvisning till beslut att avslå begäran om utlämnande av allmänna handlingar 02/03:491

Fullmakt

- fråga om delgivning av beslut då en kommunal nämnd har godtagit en advokat som ombud i ett ärende enligt miljöskyddslagen men inte krävt att han företedde fullmakt, m.m. 99/00:336

Funktionshindre

- fråga om tillämpningen av bestämmelsen om tillståndsplikt enligt 23 § första stycket lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) vid insatser enligt 9 § 9 LSS 01/02:308

Färdtjänst

- kommunala nämnder har inte registrerat (diariefört) allmänna handlingar i ärenden om färdtjänst. Fråga om registreringskyldighet föreligger 00/01:560

Förhandlingsoffentlighet

- en tingsrätt hade förvägrat allmänheten tillträde till en byggnad där rättegång pågick 02/03:54

Förhandsbesked

- byggnadsnämnd har vidhållit ett krav på avgift enligt plan- och bygglagen, på annan grund än vad länsstyrelsen vid överprövning underkänt och för ett tillstånd som inte utgjort förhandsbesked eller någon annan i lagen föreskriven form av beslut. Serviceskyldighet med avseende på ansökningar om sådant tillstånd 00/01:484

Förhör

- kritik mot en polismyndighet för att förhørsledare i samband med förundersökning mot två 15-åringar åsidosatt regler av grundläggande betydelse för underårigas rättssäkerhet 99/00:78
- fråga om fullgörande av skyldighet att underrätta vårdnadshavare enligt 5 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare 99/00:118
- fråga om tillämpningen av 23 kap. 21 § andra stycket rättegångsbalken angående skyldigheten att, innan förhöret avslutas, låta den som hörs bl.a. granska uppteckning av utsagan 99/00:143
- kritik mot en polismyndighet för att ha inlett utredning enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser för unga lagöverträdare (LUL) mot barn under 15 år samt fråga om underrättelseskyldighet enligt nämnda lag och förhör med barn 00/01:90

- åklagares handläggning av en förundersökning om misshandel där målsäganden pekat ut en polisman som gärningsman 00/01:100
- i ärenden om påstådda brott av polismän har åklagare föranställt om förhör med bl.a. utpekad gärningsman innan beslut i frågan om inledande av förundersökning fattats 00/01:178
- möjligheten att inhämta skriftliga berättelser från målsägande och vittnen 00/01:201
- kritik mot en förhørsledare för att denne under ett förhör lät en person, som var misstänkt och häktad i det ärende som förhöret avsåg, i alltför stor omfattning ställa frågor till en annan i samma ärende misstänkt person 02/03:142

Förolämpning

- fråga om tillämpningen av bestämmelserna i 20 kap. 5 § brottsbalken vid prövning av om förundersökning skulle inledas med anledning av en polisanmälan om förolämpning i vilken det påstods att gärningen inträffat i samband med utövningen av anställningen vid en polismyndighet 00/01:184

Förskola

- hur skall en begäran om omplacering av barn i förskolan hanteras om endast en av vårdnadshavarna står bakom framställningen om byte av förskola 99/00:283
- barnomsorgsavgift; verkan av att den som är gift med men inte sammanbor med ett barns förälder inte har lämnat uppgift om sin inkomst 99/00:286

Förundersökning

- kritik mot en polismyndighet för att förhørsledare i samband med förundersökning mot två 15-åringar åsidosatt regler av grundläggande betydelse för underårigas rättssäkerhet 99/00:78
- beslut om rättsmedicinsk obduktion kan fattas utan att förundersökning har inletts; uttalanden om möjligheten att inhämta yttranden från en myndighet under en s.k. förutredning dvs. utan att förundersökning har inletts 99/00:85
- uttalanden om lagligheten av att under en förundersökning i hemlighet videofilma en person som var intagen i häkte 99/00:91
- fråga om när polismyndighet skall ta kontakt med åklagare för att bereda denne tillfälle att överta förundersökningsledarskap och därmed sammanhängande frågor om användande av tvångsmedel (i fallet s.k. personell husrannsakan i samband med en gisslansituation) 99/00:114
- fråga om fullgörande av skyldighet att underrätta vårdnadshavare enligt 5 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare 99/00:118
- under utredningen i ett klagöärende hos JO konstaterade en överåklagare i ett remissvar att det fanns anledning anta att en kammaråklagare hade gjort sig skyldig till tjänstefel. Med anledning av detta konstaterande överlämnades ärendet till Riksåklagaren 99/00:120

- kritik mot en åklagare för att denne inte omgående tog ställning till om förundersökning skulle inledas i ett ärende om påstådd misshandel och tjänstefel 99/00:122
- fråga om tillämpningen av 23 kap. 21 § andra stycket rättegångsbalken angående skyldigheten att, innan förhöret avslutas, låta den som hörs bl.a. granska uppteckning av utsagan 99/00:143
- möjligheten för en polismyndighet att lägga ned en förundersökning med motiveringen ”brott kan ej styrkas” 00/01:62
- handläggningen av framställningar om utredningsåtgärder efter det att en brottmålsdom vunnit laga kraft 00/01:69
- åklagares handläggning av en förundersökning om misshandel där målsäganden pekat ut en polisman som gärningsman 00/01:100
- en rådman vägrade att hålla häktningsförhandling med hänvisning till att åklagaren inte hade tillhandahållit rätten något skriftligt utredningsmaterial 00/01:55
- uttalanden om principerna för fördelningen inom en åklagarmyndighet av anmälningar mot polismän 00/01:106
- fråga om rättsenligheten av polisens spaningsmetod att använda en inköpt motorcykel av märket Harley-Davidson som ”lockbete” i brottsutredningar samt vissa uttalanden om de problem som kan uppkomma till följd av skador på eller vållade av ett polisen tillhörigt motorfordon som är försäkrat 00/01:118
- ”snattefönen” – polisens användning av förenklad utredning vid butiksnatterier 00/01:137
- i ärenden om påstådda brott av polismän har åklagare föranstaltat om förhör med bl.a. utpekad gärningsman innan beslut i frågan om inledande av förundersökning fattats 00/01:178
- fråga om tillämpningen av bestämmelserna i 20 kap. 5 § brottsbalken vid prövning av om förundersökning skulle inledas med anledning av en polis-anmälan om föroläpning i vilken det påstods att gärningen inträffat i samband med utövningen av anställningen vid en polismyndighet 00/01:184
- handläggningen av en förundersökning med anledning av en polisrapport i vilken uppgavs att ett statsråd hade gjort sig skyldig till olovlig körning 00/01:190
- handläggningen hos överåklagare av en anmälan mot en kammaråklagare för försummelse i tjänsten 00/01:197
- möjligheten att inhämta skriftliga berättelser från målsägande och vittnen 00/01:201
- kritik mot en polismyndighet för ett ingripande mot deltagare i en musikfest vilket bl.a. inneburit att dessa tagits med till en polisstation för kroppsbesiktning 01/02:76
- frågor om protokollering vid förundersökningar, delgivning av brottsmisstanke per telefon och användandet av civilanställd personal för utredningar av butikstillgrepp 01/02:91
- polisens användning av skriftliga berättelser från misstänkta i snatteriutredningar 01/02:103

- en åklagares beslut om personell husrannsakan för eftersökande av en för mord misstänkt person, trots att något annat tvångsmedelsbeslut inte dessförinnan hade fattats beträffande den eftersökte 01/02:113
- handläggningen hos Riksåklagaren av anmälningar som innehöll påståenden att domare och åklagare gjort sig skyldiga till brott 01/02:120
- fråga om verkan av en överenskommelse mellan en polismyndighet och en åklagarmyndighet innebärande att underrättelser om att åklagare beslutat att inte inleda förundersökning skall expedieras genom polismyndighetens försorg m.m. 01/02:132
- kritik mot en polismyndighet för handläggningen av ett ärende rörande utlämnande av en i beslag tagen moped sedan förundersökningen lagts ned; också fråga om grunden för nedläggningen av förundersökningen 02/03:102
- handläggningen av förundersökningar efter det att åklagares ställningstagande varit föremål för överprövning m.m. 02/03:107
- Riksåklagarens handläggning av det s.k. Omso Vallo-fallet 02/03:116
- kritik mot en polismyndighet för att den i ett fall inte hade vidtagit tillräckliga utredningsåtgärder innan den beslutat att lägga ned en förundersökning samt att den i ett annat fall beslutat att inte inleda förundersökning trots att det fanns anledning att anta att brott hade förövats 02/03:139
- kritik mot en förhørsledare för att denne under ett förhör lät en person, som var misstänkt och häktad i det ärende som förhöret avsåg, i alltför stor omfattning ställa frågor till en annan i samma ärende misstänkt person 02/03:142

Företredning

- i ärenden om påstådda brott av polismän har åklagare föranstaltat om förhör med bl.a. utpekad gärningsman innan beslut i frågan om inledande av förundersökning fattats 00/01:178

Förvaltningslagen (FL)

- fråga om rättsenligheten av polismyndighets beslut att med återopande av 22 § första stycket 2 polislagen (1984:387) – numera 23 § första stycket 2 polislagen – spärra av motorcykelorganisationen Hells Angels lokaler i Hasslarp och Malmö; även fråga om överklagbarheten av sådant beslut 99/00:60
- fråga om polismyndighets skyldighet att låta översätta innehållet i en underrättelse (angående hävt beslag) som sänts till en polsk medborgare i Polen 99/00:127
- fråga om polismyndighet ägt rätt att vilandeförklara en ansökan om vissa ändringar i ett tillstånd att handla med vapen i avvaktan på domstolsavgörande avseende polismyndighetens dessförinnan fattade beslut att återkalla handelstillståndet 99/00:133
- dröjsmål med att skriftligen underrätta en intagen i kriminalvårdsanstalt om ett beslut 99/00:155
- fråga om myndighets skyldighet att låta översätta en på utländskt språk författad överklagandeskrift till svenska 99/00:216

- fråga om omprövning av ett länsstyrelsebeslut angående tillstånd till jakt på mink då beslutet enligt föreskrift i jaktförordningen inte fick överklagas, m.m. 99/00:339
- kriminalvårdsanstalts rutiner för delgivning av beslut 00/01:222
- kritik mot en överförmyndare för underlåtenhet att kommunicera ett arvodesyckande med dödsbo m.m. 00/01:498
- handläggningen av ett ärende avseende journalförstöring – fråga om Socialstyrelsen haft att pröva en ny framställan i samma sak oaktat det först avgjorda ärendet var föremål för överprövning i domstol 00/01:349
- ett på JO:s initiativ upptaget ärende mot institutionen för lingvistik vid Uppsala universitet angående strykning av tidigare meddelade kurspoäng utan att höra studenterna 00/01:434
- kritik mot barn- och grundskolenämnd för underlåtenhet att individuellt pröva en elevs rätt till fortsatt skolskjuts m.m. 00/01:459
- uttalanden rörande omfattningen av allmänhetens möjligheter att per telefon komma i direkt kontakt med en myndighets tjänstemän; särskilt fråga om skyldigheten att lämna ut tjänstemännens direktnummer 00/01:529
- fråga om myndighetsutövning och därmed kommuniceringsskyldighet förelegat hos Arbetsmarknadsstyrelsen i ett ärende rörande åtalsanmälan 00/01:237
- fråga rörande myndigheters skyldighet att vara tillgängliga via elektronisk post (e-post) 00/01:510
- kan en arbetsförmedling kräva att en sökande skall skriva på svenska? Även fråga om formuleringen av ett sådant krav 00/01:245
- tiden för överklagande av förvaltningsbeslut 00/01:495
- fråga om sökandens rätt att i ett biståndsärende få lämna uppgifter muntligt 01/02:294
- en djurförsöksetisk nämnds handläggning vid beslutsfattande per capsulam 01/02:367
- handläggning av frågor om jäv för ledamot av djurförsöksetisk nämnd 01/02:361
- vidarebefordran av en skrivelse från en enskild till ledamöter i kommunala nämnder på deras hemadresser har inte ansetts omfattas av serviceskyldigheten enligt förvaltningslagen 01/02:425
- kritik mot en polismyndighet för dröjsmål med diarieföring och besvarande av ett till myndigheten inkommet e-postmeddelande 02/03:147
- handläggningen av ett återkravsärende; bl.a. fråga om Centrala studie-stödsnämnden (CSN) varit förhindrad att ompröva ett beslut i avvaktan på Regeringsrättens prövning av en begäran om rättsprövning av beslutet 02/03:377
- handläggningen vid prövning av behandlingsförslag enligt 10 § tandvårdsförordningen (1998:1338). Bl.a. fråga om omprövning av förhandsbedömningen 02/03:294
- fråga bl.a. om handläggningen av en ansökan om bistånd när socialnämnden nyligen hade prövat frågan 02/03:218

- fråga om en socialnämnd var skyldig att kommunicera ett läkarutlåtande som kom in till nämnden i ett LVU-ärende efter att länsrätten hade hållit förhandling i målet angående vård enligt LVU 02/03:287
- en byggnadsnämnds hantering av ett överklagande som getts in innan beslutet meddelats 02/03:396
- en miljö- och samhällsbyggnadsnämnd har dröjt med att översända ett överklagande till länsstyrelsen 02/03:359

Förvaltningsprocess

- ett på JO:s initiativ upptaget ärende mot en länsrätt angående fråga om upprepade anstånd i ett mål rörande bistånd enligt socialtjänstlagen 99/00:199
- fråga angående offentliggörande av integritetskänsliga uppgifter i en dom, då muntlig förhandling hållits inom stängda dörrar 99/00:175
- kritik mot kammarrätt för dröjsmål med handläggningen av ett inhibitionsyrkande 99/00:173
- kritik mot en länsrätt för att muntlig förhandling hållits i ett mål enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) i parts utevaro och utan att något offentligt biträde förordnats 99/00:180
- på JO:s initiativ upptagen fråga om förutsättning förelegat att vidta själv rättelse med stöd av 32 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) 99/00:204
- fråga om en länsrätts beslut att inte pröva eventuella framtida yrkanden m.m. 00/01:232
- fråga om en länsrätts avgörande av mål innan den för klaganden beviljade anståndstiden löpt ut 01/02:174
- kritik mot en domare för handläggningen av ett inhibitionsyrkande, bl.a. för felaktiga muntliga besked som lämnades till klaganden i anslutning till yrkandet 01/02:172
- en länsrätt har vid en muntlig förhandling som var offentlig tillfrågat åhörare om namn och antecknat uppgifterna i protokollet 02/03:168

Förvaltningsrättsliga principer

- en kommunal nämnds krav på särskild bevisning för beviljande av dispens från kommunens renhållningsordning har ansetts oförenligt med förvaltningsrättsliga principer om bevisprövning 01/02:430

Föräldrabalken

- polisbefäls instruktioner till underlydande polismän i samband med ett ingripande föranlett av en vårdnadstvist; även fråga om polismännens uppträdande på platsen för ingripandet 99/00:135
- fråga om en socialnämnds handläggning när domstol förordnat att en förälders umgänge med barn skall utövas i närvaro av en kontaktperson som utses av socialnämnden; även fråga bl.a. om det på grund av jäv förelåg hinder för en tjänsteman att fatta beslut angående entledigande av en kontaktperson när en berörd förälder var anställd vid samma förvaltning som tjänstemannen 02/03:252

- fråga om två avtal angående umgänge med barn var utformade så att socialnämnden bort godkänna dem 02/03:283

Gatuhållning

- en kommunal myndighets rätt att till enskilda överlämna förvaltningsupp-
gifter: att på gator anordna farthinder och sätta upp vägmärken härom
02/03:440

God man

- fråga om förutsättningar förelåg att förordna god man i ett faderskapsmål
00/01:40

Grundlagsfrågor

- kritik mot ordförande i gymnasienämnd för åtgärder som denne vidtagit
mot nämndsekreterare för uttalanden i lokalpressen 99/00:424
- tjänstemän vid en förvaltning har i ett diskussionsunderlag, skrivet på för-
valtningens papper, framfört vissa åsikter. Diskussionsunderlaget har, utan
förvaltningens kännedom, överlämnats av tjänstemännen till ett statsråd
och även delats ut till deltagare vid en konferens. Kritik har riktats mot
chefen för förvaltningen avseende de åtgärder som vidtagits mot tjänste-
männen i anledning av det inträffade 99/00:429
- fråga om rektor genom att neka politiskt ungdomsförbund att bedriva verk-
samhet i skola handlat grundlagsstridigt 99/00:418
- rektor har förbjudit personalen att använda skolans interna postdistri-
bueringsystem (postfack) för utdelning av privata meddelanden. – Fråga
om skolan har rätt att ingripa mot spridning av politisk propaganda som
läggs i postfacken 99/00:422
- att en byggnadsnämnd låtit ett privat företag bestrida kostnaderna för ett
extra nämndsammanträde har ansetts strida mot 1 kap. 9 § regeringsformen
99/00:366
- kritik mot rättspsykiatrisk enhet för genomförandet av ytliga kropps-
besiktningar och kontroll av brev försändelser. Även kritik för under-
låtenhet att dokumentera dessa tvångsåtgärder i patientjournalen 00/01:346
- uttalande rörande av sjukhus utfärdade *Riktlinjer för utlämnande av löne-
uppgift*. Fråga om riktlinjerna stått i strid med det s.k. efterforsknings-
förbudet i 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen (TF) 00/01: 527
- förvaltningschef har utfärdat riktlinjer rörande lärares och elevers kontak-
ter med massmedia. – Fråga om förvaltningschefen härigenom kränkt den
enskildes meddelar- och yttrandefrihet 00/01:581
- handläggningen av en begäran om utlämnande av allmän handling. Kritik
mot Husie stadsdelsfullmäktige för att sökanden avkrävts identitetsuppgift.
- fråga om efterforskningsförbudet i 2 kap. 14 § tredje stycket tryckfri-
hetsförordningen (TF) överträtts 00/01:578
- åtal mot en tjänsteman för brott mot efterforskningsförbudet i 2 kap. 4 och
5 §§ yttrandefrihetsgrundlagen 00/01:542
- I en grundskola omhändertog personal en s.k. laserpenna, tillhörig en elev.
Pennan återlämnades först efter nära ett och ett halvt år. – Fråga om de

- rättsliga grunderna för omhändertagandet. Även kritik för dröjsmålet med att återlämna pennan 01/02:380
- fråga om anlåtande av privata rättssubjekt som utredare inom socialtjänsten 01/02:250
 - användning av ett folkbiblioteks dator för sökningar på Internet, bl.a. fråga om ett bibliotek får bestämma regler om vilken information som får hämtas in och kontrollera att reglerna följs 01/02:469
 - fråga om meddelarfrihet rätt för uppgifter som en yrkesinspektör fått kännedom om i samband med inspektion av ett s.k. korttidshem 02/03:486

Handläggningstid

- handläggningen av en ansökan om förlängning av etableringstillstånd för sjukgymnast 99/00:289
- kritik mot kammarrätt för dröjsmål med handläggningen av ett inhibitionsyrkande 99/00:173
- kritik mot en miljö- och hälsoskyddsnämnd för långsam handläggning av ett ärende rörande bullerstörningar från ett nöjesfält (Gröna Lund) 02/03:348

Handräckning

- företrädare för socialnämnd bör som regel närvara vid polishandräckning enligt 43 § 2 lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga 99/00:270
- polisens handläggning av en begäran om handräckning enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård samt uttalanden om polisens möjligheter att överlämna uppdrag till Kriminalvårdens Transporttjänst 00/01:95

Husrannsakan

- disciplinansvar för en närpolischef som hade fattat ett beslut om husrannsakan utan att ha behörighet till det 99/00:57
- personal vid ett häkte har låtit en polisman undersöka en häktads egendom, som förvarades i ett låst värdeskåp 99/00:148
- en åklagares beslut om personell husrannsakan för eftersökande av en för mord misstänkt person, trots att något annat tvångsmedelsbeslut inte dessförinnan hade fattats beträffande den eftersökte 01/02:113
- fråga om rättsliga förutsättningar förelegat för ett beslut om husrannsakan i transportmedel 01/02:130

Häktning

- frågan om ett häktningsbeslut borde ha hävts när åtalet kom att avse andra brott än de som låg till grund för häktningen 99/00:32
- en rådman vägrade att hålla häktningsförhandling med hänvisning till att åklagaren inte hade tillhandahållit rätten något skriftligt utredningsmaterial 00/01:55

Hälso- och sjukvård

- kritik mot en överläkare för det sätt på vilket en psykiskt utvecklingsstörd pojke återförts till sjukhus enligt bestämmelserna i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT). Även fråga om omfattningen av polisens skyldighet att lämna handräckningsbiträde enligt 47 § LPT 00/01:339
- handläggningen av ett ärende avseende journalförstöring – fråga om Socialstyrelsen haft att pröva en ny framställan i samma sak oaktat det först avgjorda ärendet var föremål för överprövning i domstol 00/01:349
- ett på JO:s initiativ upptaget ärende mot Kriminalvårdsmyndigheten Örebro, anstalten Hinseberg, och Kriminalvårdsmyndigheten Kumla (sjukvårdsavdelningarna) angående hanteringen av vissa sekretessbelagda handlingar 00/01:518
- handläggningen av ett tillsynsärende; fråga om en legitimerad psykolog som avgivit två sakkunnigyttranden stått under socialstyrelsens tillsyn 01/02:299
- kritik mot barn- och ungdomspsykiatrisk verksamhet för underlåtenhet att, vid misstanke om att ett barn utsatts för sexuella övergrepp, anmäla saken till socialnämnden. – Även fråga om skyldighet att underrätta vårdnadshavare 02/03:290
- handläggningen vid prövning av behandlingsförslag enligt 10 § tandvårdsförordningen (1998:1338). Bl.a. fråga om beslut i sådana ärenden kan överklagas 02/03:294
- fråga om förutsättningarna för enhet inom hälso- och sjukvården att kvarhålla en patient som är föremål för vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM 02/03:301

Hämtning till förhör

- en polismyndighets handläggning av en mordutredning med barn inblandade 01/02:51

Indrivning

- Post- och telestyrelsen sökte vid indrivning av en fordran verkställighet av en icke lagakraftvunnen, senare upphävd, dom utan att ånyo kräva betalning, vilket ledde till registrering för betalningsförsummelse (betalningsanmärkning). Förfarandet har prövats enligt såväl regler om utsökning och personlig integritet som en allmän proportionalitetsprincip 02/03:385

Internutredning

- skrivelse till Justitiedepartementet med synpunkter med anledning av iakttagelser gjorda under inspektioner vid vissa av polisens internutredningsenheter m.m. 00/01:204

Jakt

- kan en länsstyrelse med stöd av 23 § jaktförordningen (1987:905) bevilja generella undantag från förbudet att medföra skjutvapen vid färd med motordrivet fordon i terräng 99/00:220

- fråga huruvida en länsstyrelse överlämnat förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning till en jägarorganisation 00/01:269

JO

- under utredningen i ett klagobesvär hos JO konstaterade en överåklagare i ett remissvar att det fanns anledning anta att en kammaråklagare hade gjort sig skyldig till tjänstefel. Med anledning av detta konstaterande överlämnades ärendet till Riksåklagaren 99/00:120
- allvarlig kritik mot Luleå tekniska universitet för handläggningen av en begäran om att få ta del av en allmän handling och för det sätt på vilket universitet handlagt JO:s remiss 99/00:356
- på JO:s initiativ upptagen fråga om förutsättning förelegat att vidta själv rättelse med stöd av 32 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) 99/00:204
- JO:s tillsyn över Aktiebolaget Svensk Bilprovning beträffande frånvaron av viss service – upplysningar om alternativ fullgörelse – vilken inte enligt föreskrifter om innehållet i beslut (föreläggande vid förrättning) behöver lämnas 00/01:476

JO:s tillsynskompetens

- anmälan mot biskopen i Stockholms stift. – Fråga om räckvidden av JO:s tillsynskompetens 00/01:585
- JO:s tillsyn över Statens järnvägar, efter bolagisering av huvuddelen av dess verksamhet. Frågor huruvida tågmästares och väktares agerande mot en resenär innebär myndighetsutövning 01/02:481

Jäv

- fråga om jäv för överförmyndare 00/01:501
- handläggningen av en invändning om jäv i ett s.k. barnavårdsärende 01/02:296
- fråga om jäv för rektor som överlämnat förslag till lönesättning för lärare, däribland hans hustru 01/02:388
- handläggning av frågor om jäv för ledamot av djurförsöksetisk nämnd 01/02:361
- fråga om en socialnämnds handläggning när domstol förordnat att en förälders umgänge med barn skall utövas i närvaro av en kontaktperson som utses av socialnämnden; även fråga bl.a. om det på grund av jäv förelåg hinder för en tjänsteman att fatta beslut angående entledigande av en kontaktperson när en berörd förälder var anställd vid samma förvaltning som tjänstemannen 02/03:252
- fråga om det på grund av jäv förelåg hinder för en ledamot i en socialnämnd att delta i ett beslut om svar på ett brev 02/03:285

Kommunallagen

- i ett sammanträdesprotokoll från en kommunal nämnd bör tiden och platsen för justeringen av protokollet anges 99/00:373
- fråga om jäv för överförmyndare 00/01:501

- fråga om jäv för rektor som överlämnat förslag till lönesättning för lärare, däribland hans hustru 01/02:388
- formerna för rättelse av uppgifter i protokoll från ett kommunalt utskotts sammanträde 01/02:422
- om särskilda protokoll förs vid sammanträden i kommunala utskott bör kommunallagens föreskrifter om protokollföring vid nämndsammanträden tillämpas. Även fråga bl.a. om ett fattat beslut hade redovisats på ett korrekt sätt 01/02:427
- handläggningen vid prövning av behandlingsförslag enligt 10 § tandvårdsförordningen (1998:1338). Bl.a. fråga om förutsättningarna att överklaga beslut i ärendet 02/03:294
- fråga om en socialnämnds möjlighet att till en tjänsteman delegera rätten att överklaga domar och beslut som meddelats av en länsrätt 02/03:284
- en byggnadsnämnds hantering av ett överklagande som getts in innan beslutet meddelats 02/03:396

Kommunicering

- handläggningen av en ansökan om förlängning av etableringstillstånd för sjukgymnast 99/00:289
- kritik mot byggnadsnämnd i fråga om kommunikering 99/00:362
- underlåtenhet att kommunicera inhämtade uppgifter i ett folkbokföringsärende 00/01:283
- i ärende om förtidspension/sjukbidrag 00/01:380
- i ärende om bostadsbidrag 00/01:391
- försäkringskassas utformning av en kommuniceringsskrivelse 00/01:392
- fråga om myndighetsutövning och därmed kommuniceringsskyldighet förelegat hos Arbetsmarknadsstyrelsen i ett ärende rörande åtalsanmälan 00/01:237
- bl.a. fråga om kommunikering i ett tillsynsärende 01/02:299
- kommunikering i ett ärende om återkallelse av serveringstillstånd. Fristen för yttrande över ett mindre tillskott till utredningen 01/02:167
- fråga om en socialnämnd var skyldig att kommunicera ett läkarutlåtande som kom in till nämnden i ett LVU-ärende efter att länsrätten hade hållit förhandling i målet angående vård enligt LVU 02/03:287

Kriminalvård

Beräkning av strafftid

- handläggningen av ett ärende om beräkning av strafftid 99/00:152

Brevgranskning

- granskning av brev mellan intagen i kriminalvårdsanstalt och advokat 01/02:153
- kritik mot en kriminalvårdsmyndighet för att ha granskat ett brev från JO till en intagen 02/03:151
- uttalanden om en kriminalvårdsmyndighets granskning av inkommande och utgående post 02/03:155

Frigång

- kritik mot en kriminalvårdsmyndighet för ett beslut om frigång 99/00:160

Fritidsaktiviteter

- uttalanden om indragning av vissa TV-kanaler i en kriminalvårdsanstalt 01/02:150

Husrannsakan

- personal vid ett häkte har låtit en polisman undersöka en häktads egendom, som förvarades i ett låst värdeskåp 99/00:148

Permission

- omfattningen av utevistelser som beviljats en intagen 01/02:145

Urinprovstagning

- uttalanden om tillvägagångssättet vid visitation och urinprovstagning på en kvinnlig intagen 00/01:218

Övriga frågor

- dröjsmål med att skriftligen underrätta en intagen om ett beslut 99/00:155
- uttalanden om möjligheterna för en intagen, som är medlem i en motorcykelklubb, att bära viss klädsel under en bevakad permission 99/00:157
- rutiner för delgivning av beslut 00/01:222
- en intagens rätt att samtala enskilt med sin offentlige försvarare 00/01:223
- fråga om lämpligheten av ett påverkansprogram för intagna dömda för ekonomiska brott 00/01:225
- bristfällig utredning i ett ärende om förordnande av övervakare 01/02:140
- underlåtenhet att lämna information om en intagen till polisen m.fl. 01/02:142
- öppnande av en postförsändelse adresserad till en anställd personligen 01/02:144
- beläggningssituationen inom kriminalvården 01/02:155
- förhållandena för sexualbrottsdömda inom kriminalvården 01/02:162
- ett på JO:s initiativ upptaget ärende angående möjligheterna för intagna i kriminalvårdsanstalt att studera 02/03:153
- fråga om en kriminalvårdsmyndighet borde ha fattat ett formellt beslut att omhänderta en intagens egendom 02/03:160

Kroppsbesiktning

- kritik mot rättspsykiatrisk enhet för genomförandet av ytliga kroppsbesiktningar och kontroll av brevöversändelser. Även kritik för underlåtenhet att dokumentera dessa tvångsåtgärder i patientjournalen 00/01:346
- kritik mot en polismyndighet för ett ingripande mot deltagare i en musikfest vilket bl.a. inneburit att dessa tagits med till en polisstation för kroppsbesiktning 01/02:76

Kyrkliga frågor

- fråga om riktigheten av att justeringen av protokoll förda vid sammanträde med kyrkorådets arbetsutskott inte tillkännages på pastoratets anslagstavla 00/01:479

Könsstympning

- fråga om skyldighet för Barnombudsmannen att göra anmälan till socialnämnd på grund av anonyma skrivelser enligt vilka det kunde misstänkas att några flickor hade blivit könsstympade; även fråga om det på grund av sekretess förelåg hinder för Barnombudsmannen att göra en polisanmälan i anledning av de i skrivelserna lämnade uppgifterna 02/03:170

Körkort

- kritik mot en länsstyrelse för att styrelsen vidtagit åtgärder med anledning av en anonym anmälan i ett körkortsärende 99/00:218
- kritik mot en länsstyrelse för att i ett körkortsärende ha begärt läkarintyg avseende personlighetsförändring 01/02:196
- förfarandet för återfående av körkort efter återkallelse 02/03:389

Körkortsingripande

- fråga om den s.k. söndagsregelns tillämpning på den 48-timmarsfrist som gäller för att sända handlingarna i ett beslut om ett omedelbart omhändertagande av ett körkort till länsstyrelsen 01/02:66

Lantmäteriet

- olämpligheten av att en myndighet i beslutsliknande former tolkar ("förtydligar") egna beslut 00/01:490
- lantmäterimyndighets avgiftsdebitering vid utlämnande av kopior av allmänna handlingar 01/02:473

Legalitetsprincipen

- polisens handläggning av en begäran om handräckning enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård samt uttalanden om polisens möjligheter att överlämna uppdrag till Kriminalvårdens Transporttjänst 00/01:95
- initiativärende mot Statens ansvarsnämnd beträffande grunderna för ett beslut om avstängning av en kammaråklagare från arbetet 02/03:182

Långsam handläggning

- fråga om polismyndighet ägt rätt att vilandeförklara en ansökan om vissa ändringar i ett tillstånd att handla med vapen i avvaktan på domstolsavgörande avseende polismyndighetens dessförinnan fattade beslut att återkalla handelstillståndet 99/00:133
- kritik mot kammarrätt för dröjsmål med handläggningen av ett inhibitionsyrkande 99/00:173
- handläggningen hos överåklagare av en anmälan mot en kammaråklagare för försummelse i tjänsten 00/01:197

- kritik mot en polismyndighet för långsam handläggning av ärenden vid dess internutredningsenhet 00/01:173
- långsam handläggning av ett dispositivt tvistemål vid en tingsrätt 01/02:48
- kritik mot en åklagare för bl.a. långsam handläggning av ungdomsärenden 01/02:70
- kritik mot en polismyndighet för handläggningen av ärenden vid en kriminalavdelning 01/02:134
- kritik mot en kommundelsnämnd för dröjsmål med att fatta beslut i ett ärende rörande särskilt stöd till en skolelev 01/02:383
- handläggningen av ett mål om vårdnad av barn m.m. 02/03:40
- en miljö- och samhällsbyggnadsnämnd har dröjt med att översända ett överklagande till länsstyrelsen 02/03:359
- kritik mot en miljö- och hälsoskyddsnämnd för långsam handläggning av ett ärende rörande bullerstörningar från ett nöjesfält (Gröna Lund) 02/03:348

Länsstyrelse

- kan en länsstyrelse med stöd av 23 § jaktförordningen (1987:905) bevilja generella undantag från förbudet att medföra skjutvapen vid färd med motordrivet fordon i terräng 99/00:220
- fråga om det förelegat skäl för en länsstyrelse att kritisera en socialnämnd för att nämnden bl.a. inte verkat för att i ett visst fall få tillstånd s.k. samarbetsamtal 02/03:279

Meddelarfrihet

- ifrågasatt brott mot 99/00:387
- förvaltningschef har utfärdat riktlinjer rörande lärares och elevers kontakter med massmedia. – Fråga om förvaltningschefen härigenom kränkt den enskildes meddelar- och yttrandefrihet 00/01:581
- åtal mot en tjänsteman för brott mot efterforskningsförbudet i 2 kap. 4 och 5 §§ yttrandefrihetsgrundlagen 00/01:542
- fråga om meddelarfrihet rått för uppgifter som en yrkesinspektör fått kännedom om i samband med inspektion av ett s.k. korttidshem 02/03:486

Militära ärenden

- kränkande särbehandling av en värnpliktig 00/01:259
- handläggningen av ett ärende rörande ändring av vitsord 00/01:260
- Försvarsmakten har med en militär helikopter deltagit i polisens spaning efter misstänkta vapentjuvar; fråga om rättsenligheten härav 00/01:262
- ifrågasatt inskränkning av yttrandefriheten för chef i Försvarsmakten 00/01:575
- fråga om militära chefers ansvar i samband med ett ”prov” vid vilket yngre värnpliktiga tvingats äta hundmat 01/02:191
- Försvarsmaktens medverkan i polisiär verksamhet 01/02:193

Miljöskydd

- kritik mot en miljönämnd för passivitet och otydlighet i ett ärende rörande tillsyn av ett sågverk 99/00:341
- miljö- och hälsoskydds nämnds skyldigheter som tillsynsmyndighet när kommunen ansetts ansvarig för nedskräpning i naturen 99/00:345
- tillsynsmyndighets skyldighet att utreda och fatta beslut vid klagomål om överträdelser av villkor i täkttillstånd 00/01:422
- anmälan till åklagare för brott mot det inom strandskyddsområde gällande nybyggnadsförbudet: Utrymmet för bedömning av gärningens allvar och av uppsåt m.m. Brotts beteckning enligt miljöbalken 01/02:359

Motivering av beslut

- möjligheten för en polismyndighet att lägga ned en förundersökning med motiveringen ”brott kan ej styrkas” 00/01:62
- kritik mot en skattemyndighet för utformningen av en beslutsmotivering 01/02:199

Myndighetsutövning

- fråga huruvida en länsstyrelse överlämnat förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning till en jägarorganisation 00/01:269
- fråga om myndighetsutövning och därmed kommuniseringskyldighet förelegat hos Arbetsmarknadsstyrelsen i ett ärende rörande åtalsanmälan 00/01:237
- vid Aktiebolaget Svensk Bilprovning förrättningar för kontrollbesiktning saknas viss service – upplysningar om alternativ fullgörande – vilken inte enligt föreskrifter om innehållet i beslut (föreläggande) behöver lämnas 00/01:476
- fråga om anlåtande av privata rättssubjekt som utredare inom socialtjänsten 01/02:250
- frågor huruvida tågmästares och väktares agerande mot en resenär innebär myndighetsutövning 01/02:481
- parkeringsövervakning är en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning – meddelande av parkeringsanmärkning (påförande av felparkeringsavgift) – och i lag finns stöd för att överlämna den till personal hos bevakningsföretag 01/02:405
- på JO:s initiativ upptagen fråga om huruvida vissa arbetslöshetskassor överlämnat uppgifter som innefattar myndighetsutövning till fackförbund 01/02:187
- allvarlig kritik mot en kommun som genom uppmaningar som saknat rättslig grund under sken av myndighetsutövning utövat påtryckning mot en fastighetsägare 02/03:452
- en kommunal myndighets rätt att till enskilda överlämna förvaltningsuppgifter: att på gator anordna farthinder och sätta upp vägmärken härom. Även en fråga om myndighetsutövning 02/03:440
- en kommunal nämnd har uppdragit åt en advokat att biträda kommunen i ett ärende rörande inrättande av en allmän vattenanläggning. Bl.a. fråga

om de uppgifter som överlämnats till advokaten innefattar myndighetsutövning 02/03:352

Namnuppgift

- offentliggörande av namnuppgifter i kungörelsedelgivning rörande mål om bistånd enligt 6 g § socialtjänstlagen 99/00:191

Naturvårdslagen

- miljö- och hälsoskydds nämnds skyldigheter som tillsynsmyndighet när kommunen ansetts ansvarig för nedskräpning i naturen 99/00:345

Nummerpresentation

- nummerpresentation när myndigheter kontaktas per telefon. Hänsyn till den enskildes rätt till skydd av anonymitet m.m. 02/03:393

Objektivitetsprincipen

- kritik mot polischef för dennes agerande i samband med en brottsutredning där han själv var målsägande 99/00:111
- handläggningen av framställningar om utredningsåtgärder efter det att en brottmålsdom vunnit laga kraft 00/01:69
- åklagares handläggning av en förundersökning om misshandel där målsäganden pekat ut en polisman som gärningsman 00/01:100
- handläggningen av en förundersökning med anledning av en polisrapport i vilken uppgavs att ett statsråd hade gjort sig skyldig till olovlig körning 00/01:190

Offentligt biträde

- socialnämnds skyldighet att verka för att ett offentligt biträde utses när ett ingripande enligt LVU blir aktuellt 99/00:264
- kritik mot en länsrätt för att muntlig förhandling hållits i ett mål enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) i parts utestämning och utan att något offentligt biträde förordnats 99/00:180

Omprövning av beslut

- fråga om omprövning av ett länsstyrelsebeslut angående tillstånd till jakt på mink då beslutet enligt föreskrift i jaktförordningen inte fick överklagas, m.m. 99/00:339
- förfarandet vid ändringar av en kommunal myndighets beslut genom själv rättelse 02/03:397

Ordningslagen

- kritik mot en polismyndighet för vissa ingripanden i samband med en allmän sammankomst 00/01:75

Parkeringsövervakning

- parkeringsövervakning är en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning – meddelande av parkeringsanmärkning (påförande av fel-

parkeringsavgift) – och i lag finns stöd för att överlämna den till personal hos bevakningsföretag 01/02:405

Partsinsyn

- begäran att få del av betalningsanmaningar, vilka inte fanns i kronofogdemyndighets akt 99/00:166
- hos försäkringskassa 99/00:300
- skyndsamhetskrav hos försäkringskassa 99/00:332
- fråga om rätt till partsinsyn under handläggningen av en vårdnadsutredning 00/01:317

Personlig integritet

- en arbetsförmedling bör regelbundet förvissa sig om att de grundläggande uppgifterna i arbetsförmedlingsregistret är korrekta 00/01:242
- nummerpresentation när myndigheter kontaktas per telefon. Hänsyn till den enskildes rätt till skydd av anonymitet m.m. 02/03:393
- Post- och telestyrelsen sökte vid indrivning av en fordran verkställighet av en icke lagakraftvunnen, senare upphävd, dom utan att ånyo kräva betalning, vilket ledde till registrering för betalningsförsummelse (betalningsanmärkning). Förfarandet har prövats enligt såväl regler om utsökning och personlig integritet som en allmän proportionalitetsprincip 02/03:385

Personuppgifter

- en tingsrätts handläggning av ett mål om umgängesrätt m.m. där svaranden hade s.k. fingerade personuppgifter 00/01:36
- en tingsrätts hantering av s.k. skyddade personuppgifter vilka erhållits från en part i ett förenklat tvistemål (FT-mål) 00/01:44
- en tingsrätts hantering av s.k. skyddade personuppgifter vilka erhållits från en part i ett familjemål 00/01:50

Plan- och bygglagen

- byggnadsnämnd har vidhållit ett krav på avgift enligt plan- och bygglagen, på annan grund än vad länsstyrelsen vid överprövning underkänt och för ett tillstånd som inte utgjort förhandsbesked eller någon annan i lagen föreskriven form av beslut. Serviceskyldighet med avseende på ansökningar om sådant tillstånd 00/01:484
- fråga om skyldighet för en byggnadsnämnd att följa upp ett lagakraftvunnet rivningsföreläggande 01/02:407
- en byggnadsnämnds hantering av ett överklagande som getts in innan beslutet meddelats 02/03:396

Polisförordningen

- kritik mot en polismyndighet för långsam handläggning av ärenden vid dess internutredningsenhet 00/01:173

Polislagen

- fråga om rättsenligheten av polismyndighets beslut att med återopande av 22 § första stycket 2 polislagen (1984:387) – numera 23 § första stycket 2 polislagen – spärra av motorcykelorganisationen Hells Angels lokaler i Hasslarp och Malmö; även fråga om överklagbarheten av sådant beslut 99/00:60
- kritik mot en polismyndighet för vissa ingripanden i samband med en allmän sammankomst 00/01:75
- fråga om rättsenligheten av polisens spaningsmetod att använda en inköpt motorcykel av märket Harley-Davidson som ”lockbete” i brottsutredningar samt vissa uttalanden om de problem som kan uppkomma till följd av skador på eller vållade av ett polisen tillhörigt motorfordon som är försäkrat 00/01:118
- fråga om polisens handlande i samband med anvisning av färdväg för chartrad buss med hemvändande fotbollssupportrar samt dokumentationen av ingripandet 00/01:110
- kritik mot en polismyndighet för ett ingripande mot deltagare i en musikfest vilket bl.a. inneburit att dessa tagits med till en polisstation för kroppsbesiktning 01/02:76

Polismyndighet

- disciplinansvar för en närpolischef som hade fattat ett beslut om husrannsakan utan att ha behörighet till det 99/00:57
- fråga om rättsenligheten av polismyndighets beslut att med återopande av 22 § första stycket 2 polislagen (1984:387) – numera 23 § första stycket 2 polislagen – spärra av motorcykelorganisationen Hells Angels lokaler i Hasslarp och Malmö; även fråga om överklagbarheten av sådant beslut 99/00:60
- kritik mot en polismyndighet för att förhållsledare i samband med förundersökning mot två 15-åringar åsidosatt regler av grundläggande betydelse för underårigas rättssäkerhet 99/00:78
- uttalanden om lagligheten av att under en förundersökning i hemlighet videofilma en person som var intagen i häkte 99/00:91
- fråga om när polismyndighet skall ta kontakt med åklagare för att bereda denne tillfälle att överta förundersökningsledarskap och därmed sammanhängande frågor om användande av tvångsmedel (i fallet s.k. personell husrannsakan i samband med en gisslansituation) 99/00:114
- fråga om fullgörande av skyldighet att underrätta vårdnadshavare enligt 5 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare 99/00:118
- fråga om polismyndighets skyldighet att låta översätta innehållet i en underrättelse (angående hävt beslag) som sänts till en polsk medborgare i Polen 99/00:127
- fråga om polismyndighet ägt rätt att vilandeförklara en ansökan om vissa ändringar i ett tillstånd att handla med vapen i avvaktan på domstolsavgörande avseende polismyndighetens dessförinnan fattade beslut att återkalla handelstillståndet 99/00:133

- polisbefäls instruktioner till underlydande polismän i samband med ett ingripande föranlett av en vårdnadstvist; även fråga om polismännens uppträdande på platsen för ingripandet 99/00:135
- fråga om utformningen av polismyndighets uppdrag till Statens kriminaltekniska laboratorium avseende analys och förstöring av misstänkt narkotika 99/00:141
- fråga om tillämpningen av 23 kap. 21 § andra stycket rättegångsbalken angående skyldigheten att, innan förhöret avslutas, låta den som hörs bl.a. granska uppteckning av utsagan 99/00:143
- fråga om utlämnande av handling kan ej prövas enligt 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken när den som begärt att få ut handlingen avförts som misstänkt 99/00:392
- uttalande angående vissa oreglerade rutiner vid polismyndighet gällande tillstånd för besökande att följa med i polisens tjänstefordon 99/00:145
- möjligheten för en polismyndighet att lägga ned en förundersökning med motiveringen ”brott kan ej styrkas” 00/01:62
- kritik mot en polismyndighet för vissa ingripanden i samband med en allmän sammankomst 00/01:75
- kritik mot en polismyndighet för att ha inlett utredning enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser för unga lagöverträdare (LUL) mot barn under 15 år samt fråga om underrättelseskyldighet enligt nämnda lag och förhör med barn 00/01:90
- polisens handläggning av en begäran om handräckning enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård samt uttalanden om polisens möjligheter att överlämna uppdrag till Kriminalvårdens Transporttjänst 00/01:95
- fråga om rättsenligheten av polisens spaningsmetod att använda en inköpt motorcykel av märket Harley-Davidson som ”lockbete” i brottsutredningar samt vissa uttalanden om de problem som kan uppkomma till följd av skador på eller vållade av ett polisen tillhörigt motorfordon som är försäkrat 00/01:118
- fråga om polisens handlande i samband med anvisning av färdväg för chartrad buss med hemvändande fotbollssupportrar samt dokumentationen av ingripandet 00/01:110
- kritik mot en polismyndighet för långsam handläggning av ärenden vid dess internutredningsenhet 00/01:173
- möjligheten att inhämta skriftliga berättelser från målsägande och vittnen 00/01:201
- ”snattefönen” – polisens användning av förenklad utredning vid butiks-snatterier 00/01:137
- skrivelse till Justitiedepartementet med synpunkter med anledning av iakttagelser gjorda under inspektioner vid vissa av polisens internutredningsenheter m.m. 00/01:204
- en polismyndighets handläggning av en mordutredning med barn inblandade 01/02:51

- fråga om den s.k. söndagsregelns tillämpning på den 48-timmarsfrist som gäller för att sända handlingarna i ett beslut om ett omedelbart omhändertagande av ett körkort till länsstyrelsen 01/02:66
- kritik mot en polismyndighet för ett ingripande mot deltagare i en musikfest vilket bl.a. inneburit att dessa tagits med till en polisstation för kroppsbesiktning 01/02:76
- frågor om protokollering vid förundersökningar, delgivning av brottsmisstanke per telefon och användandet av civilanställd personal för utredningar av butikstillgrepp 01/02:91
- kritik mot en polismyndighet för att ett beslag hade skett inom ramen för en utredning enligt 23 kap. 22 § rättegångsbalken 01/02:95
- polisens användning av skriftliga berättelser från misstänkta i snatteriutredningar 01/02:103
- fråga om rättsliga förutsättningar förelegat för ett beslut om husrannsakan i transportmedel 01/02:130
- fråga om verkan av en överenskommelse mellan en polismyndighet och en åklagarmyndighet innebärande att underrättelser om att åklagare beslutat att inte inleda förundersökning skall expedieras genom polismyndighetens försorg m.m. 01/02:132
- kritik mot en polismyndighet för handläggningen av ärenden vid en kriminalavdelning 01/02:134
- skrivelse till Justitiedepartementet med anledning av iakttagelser gjorda under inspektioner av den brottsutredande verksamheten vid ett antal polismyndigheter 02/03:98
- kritik mot en polismyndighet för handläggningen av ett ärende rörande utlämnande av en i beslag tagen moped sedan förundersökningen lagts ned; också fråga om grunden för nedläggningen av förundersökningen 02/03:102
- kritik mot en polismyndighet för att den i ett fall inte hade vidtagit tillräckliga utredningsåtgärder innan den beslutat att lägga ned en förundersökning samt att den i ett annat fall beslutat att inte inleda förundersökning trots att det fanns anledning att anta att brott hade förövats 02/03:139
- kritik mot en polismyndighet för dröjsmål med diarieföring och besvarande av ett till myndigheten inkommet e-postmeddelande 02/03:147

Postöppning

- öppnande vid en kriminalvårdsmyndighet av en postförsändelse adresserad till en anställd personligen 01/02:144
- rutiner för hantering av elektronisk post (e-post); bl.a. fråga om myndighetens tillgång till befattningshavares e-post under tid som denne är frånvarande 02/03:497
- rutiner för hantering av postförsändelser till en kommun som adresserats till en anställd personligen 02/03:495

Proportionalitetsprincipen

- Post- och telestyrelsen sökte vid indrivning av en fordran verkställighet av en icke lagakraftvunnen, senare upphävd, dom utan att ånyo kräva betal-

ning, vilket ledde till registrering för betalningsförsummelse (betalningsanmärkning). Förfarandet har prövats enligt såväl regler om utsökning och personlig integritet som en allmän proportionalitetsprincip 02/03:385

Protokoll

- i ett sammanträdesprotokoll från en kommunal nämnd bör tiden och platsen för justeringen av protokollet anges 99/00:373
- fråga om riktigheten av att justeringen av protokoll förda vid sammanträde med kyrkorådets arbetsutskott inte tillkännages på pastoratets anslagstavla 00/01:479
- frågor om protokollering vid förundersökningar, delgivning av brottsmisstanke per telefon och användandet av civilanställd personal för utredningar av butikstillgrepp 01/02:91
- formerna för rättelse av uppgifter i protokoll från ett kommunalt utskotts sammanträde 01/02:422
- om särskilda protokoll förs vid sammanträden i kommunala utskott bör kommunallagens föreskrifter om protokollföring vid nämndsammanträden tillämpas. Även fråga bl.a. om ett fattat beslut hade redovisats på ett korrekt sätt 01/02:427
- förfarandet vid ändringar av en kommunal myndighets beslut genom självrättelse 02/03:397

Provokation

- fråga om rättsenligheten av polisens spaningsmetod att använda en inköpt motorcykel av märket Harley-Davidson som ”lockbete” i brottsutredningar samt vissa uttalanden om de problem som kan uppkomma till följd av skador på eller vållade av ett polisen tillhörigt motorfordon som är försäkrat 00/01:118

Psykiatrisk tvångsvård

- kritik mot en länsrätt för att muntlig förhandling hållits i ett mål enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) i parts utestämning och utan att något offentligt biträde förordnats 99/00:180
- kritik mot rättspsykiatrisk enhet för genomförandet av ytliga kroppsbesiktningar och kontroll av brevfrändelser. Även kritik för underlåtenhet att dokumentera dessa tvångsåtgärder i patientjournalen 00/01:346
- kritik mot en överläkare för det sätt på vilket en psykiskt utvecklingsstörd pojke återförts till sjukhus enligt bestämmelserna i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT). Även fråga om omfattningen av polisens skyldighet att lämna handräckningsbiträde enligt 47 § LPT 00/01:339
- uttalanden rörande förutsättningarna att inom ramen för vård enligt bestämmelserna i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård omhänderta patients bankkort (minutenkort). Kritik för underlåtenhet att dokumentera åtgärden i patientens journal 00/01:343
- disciplinansvar för en överläkare vars felaktiga journalanteckningar lett till beslut om återintagning av patient till sjukvårdsinrättning oaktat stöd här-

för saknats i bestämmelserna i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård 00/01:353

Regeringsformen

- att en byggnadsnämnd låtit ett privat företag bestrida kostnaderna för ett extra nämndsammanträde har ansetts strida mot 1 kap. 9 § regeringsformen 99/00:366
- fråga huruvida en länsstyrelse överlämnat förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning till en jägarorganisation 00/01:269
- på JO:s initiativ upptagen fråga om huruvida vissa arbetslöshetskassor överlämnat uppgifter som innefattar myndighetsutövning till fackförbund 01/02:187

Regeringsrätten

- fråga om handläggning i kammarrätt och Regeringsrätten av en begäran att få utskrifter av vittnesförhör 99/00:201

Registrering

- uttalanden angående att Patent- och registreringsverket i ett ärende om registrering av näringsförbud kontaktat tingsrätten för att få besked om en dom om näringsförbud var omedelbart verkställbar samt registrerat näringsförbud i enlighet med tingsrättens besked, som var felaktigt 01/02:181

Registrering av handlingar

- kommunala nämnder har inte registrerat (diariefört) allmänna handlingar i ärenden om färdtjänst. Fråga om registreringsskyldighet föreligger 00/01:560
- rutiner för diarieföring hos ett kommunalt bolag 02/03:491

Remissyttrande

- allvarlig kritik mot Luleå tekniska universitet för handläggningen av en begäran om att få ta del av en allmän handling och för det sätt på vilket universitet handlagt JO:s remiss 99/00:356

Resning

- handläggningen av framställningar om utredningsåtgärder efter det att en brottmålsdom vunnit laga kraft 00/01:69
- Riksåklagarens handläggning av det s.k. Osmo Vallo-fallet 02/03:116

Revision

- remissyttrande över ett betänkande rörande inrättande och organisation av den nya riksrevisionsmyndigheten under riksdagen 02/03:512

Riksrevisionen

- remissyttrande över ett betänkande rörande inrättande och organisation av den nya riksrevisionsmyndigheten under riksdagen 02/03:512

Rättegångsbalken

- långsam handläggning av en fråga om rättegångshinder 99/00:44
- en tingsrätts handläggning av ett tvistemål efter det att parterna hade förlikts 99/00:51
- bristfällig redovisning av bevisvärderingen i dom där den tilltalade dömts mot sitt nekande 99/00:55
- möjligheten för en polismyndighet att lägga ned en förundersökning med motiveringen ”brott kan ej styrkas” 00/01:62
- ”snattefonen” – polisens användning av förenklad utredning vid butiksnatterier 00/01:137
- kritik mot en tingsrätt för att den låtit ett beslag bestå efter det att åtalet ogillats 01/02:40
- fråga om tillämpning av rättegångsbalkens bestämmelse om förbud mot fotografering i rättsal 01/02:46
- kritik mot en polismyndighet för att ett beslag hade skett inom ramen för en utredning enligt 23 kap. 22 § rättegångsbalken 01/02:95
- handläggningen av en förundersökning angående mord under vilken bl.a. bevisupptagning skett vid domstol med ett ”anonymt” vittne 02/03:67

Rättelse

- formerna för rättelse av uppgifter i protokoll från ett kommunalt utskotts sammanträde 01/02:422
- förfarandet vid ändringar av en kommunal myndighets beslut genom själv rättelse 02/03:397

Rättshjälp

- kritik mot en länsrätt för att muntlig förhandling hållits i ett mål enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) i parts utestämning och utan att något offentligt biträde förordnats 99/00:180

Rättskraft

- byggnadsnämnd har vidhållit ett krav på avgift enligt plan- och bygglagen, på annan grund än vad länsstyrelsen vid överprövning underkänt och för ett tillstånd som inte utgjort förhandsbesked eller någon annan i lagen föreskriven form av beslut. Serviceskyldighet med avseende på ansökningar om sådant tillstånd 00/01:484

Rättspsykiatrisk vård

- uttalanden om vilka rutiner som bör tillämpas när det gäller handläggningen av yttranden enligt 22 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård 99/00:74

Sekretess

- fråga om utlämnande av handling kan ej prövas enligt 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken när den som begärt att få ut handlingen avförts som misstänkt 99/00:392
- utlämnande av uppgift att en person var häktad 99/00:378

- utlämnande av uppgifter vid rehabiliteringsmöte 99/00:380
- fråga om lämpligheten, särskilt från sekretessynpunkt, av att familjerådgivning enligt bestämmelserna i 12 a § socialtjänstlagen (1980:620) bedrivs med anlitande av socialsekreterare som tjänstgör inom kommunens individriktade socialtjänst i övrigt 99/00:272
- kritik mot socialsekreterare som på eget initiativ lämnat ut sekretesskyddad uppgift till försäkringskassan 99/00:374
- fråga angående offentliggörande av integritetskänsliga uppgifter i en dom, då muntlig förhandling hållits inom stängda dörrar 99/00:175
- offentliggörande av namnuppgifter i kungörelsedelgivning rörande mål om bistånd enligt 6 g § socialtjänstlagen 99/00:191
- fråga om två lokala skattekontor tillhörande samma skattemyndighet är att betrakta som självständiga verksamhetsgrenar i förhållande till varandra 99/00:393
- ifrågasatt dataintrång och sekretessbrott hos allmän försäkringskassa 00/01:533
- försäkringskassas utlämnande av handlingar till utländsk myndighet 00/01:539
- läkare har utan medgivande lämnat ut sekretesskyddade uppgifter rörande patient och dennes make till polis och överförmyndare. – Fråga om läkaren haft lagstöd för sina åtgärder 00/01:512
- ett på JO:s initiativ upptaget ärende mot Kriminalvårdsmyndigheten Örebro, anstalten Hinseberg, och Kriminalvårdsmyndigheten Kumla (sjukvårdsavdelningarna) angående hanteringen av vissa sekretessbelagda handlingar 00/01:518
- lämpligheten av att en länsarbetsnämnd i förväg ger företag möjlighet att efterge sekretess i ärenden om varsel enligt lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder 00/01:564
- sekretessfrågor i samband med en skattemyndighets överförande av ett dokument på elektronisk väg 01/02:201
- försäkringskassas deltagande i rehabiliteringsmöte 01/02:442
- En elev medförde ett skarpladdat skjutvapen till skolan. I samband med att han avväpnades av skolans personal hotade han att hämta ett nytt vapen – fråga om rektor i samband med att information om händelsen gavs till de andra elevernas föräldrar kunnat lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess 01/02:451
- kritik mot en vård- och servicenämnd angående utlämnande av namnuppgifter på vissa personer med pågående biståndsinsatser i form av hemtjänst till Pensionärernas Riksorganisation PRO 01/02:437
- fråga om bestämmelsen om sekretess i biblioteksverksamhet kan tillämpas beträffande uppgifter hos ett bibliotek om enskildas sökningar på Internet 01/02:469
- fråga bl.a. om en handläggare vid en arbetsförmedling brutit mot tystnadsplikten 01/02:466
- fråga om skyldighet för Barnombudsmannen att göra anmälan till socialnämnd på grund av anonyma skrivelser enligt vilka det kunde misstänkas att några flickor hade blivit könsstympade; även fråga om det på grund av

sekretess förelåg hinder för Barnombudsmannen att göra en polisanmälan i anledning av de i skrivelserna lämnade uppgifterna 02/03:170

- fråga om meddelarfrihet rått för uppgifter som en yrkesinspektör fått kännedom om i samband med inspektion av ett s.k. korttidshem 02/03:486

Service

- uttalanden rörande omfattningen av allmänhetens möjligheter att per telefon komma i direkt kontakt med en myndighets tjänsteman; särskilt fråga om skyldigheten att lämna ut tjänstemännens direktnummer 00/01:529
- byggnadsnämnd har vidhållit ett krav på avgift enligt plan- och bygglagen, på annan grund än vad länsstyrelsen vid överprövning underkänt och för ett tillstånd som inte utgjort förhandsbesked eller någon annan i lagen föreskriven form av beslut. Serviceskyldighet med avseende på ansökningar om sådant tillstånd 00/01:484
- fråga om skyldighet för Aktiebolaget Svensk Bilprovning att vid kontrollbesiktningsförrättningar upplysa om ett alternativ till att efterkomma förelägganden (provning vid verkstad av särskilt slag) – med hänsyn till utformningen av regeringsförfattningen på området och till föreskrifter i övrigt 00/01:476
- fråga rörande myndigheters skyldighet att vara tillgängliga via elektronisk post (e-post) 00/01:510
- olämpligheten av att en myndighet i beslutsliknande former tolkar ("förtydligar") egna beslut 00/01:490
- vidarebefordran av en skrivelse från en enskild till ledamöter i kommunala nämnder på deras hemadresser har inte ansetts omfattas av serviceskyldigheten enligt förvaltningslagen 01/02:425

Självrättelse

- förfarandet vid ändringar av en kommunal myndighets beslut genom själv rättelse 02/03:397

Skattemyndighet

- beslut om förlängt sekretesskydd skickat till fel person 99/00:229
- förfalskande av annan tjänstemans signatur 99/00:229
- kritik mot en skattemyndighet för utformningen av en beslutsmotivering 01/02:199
- bandupptagning som efterforskningsmetod 02/03:189
- överklagande, återkallelse samt återtagande av återkallelse 02/03:192

Skolledning

- fråga om rektor genom att neka politiskt ungdomsförbund att bedriva verksamhet i skola handlat grundlagsstridigt 99/00:418
- lärare har genom en elev förmedlat ett brev till dennes målsman innehållande känsliga uppgifter om eleven. Förfarandet har ansetts olämpligt 99/00:360
- rektor har förbjudit personalen att använda skolans interna postdistribueringsystem (postfack) för utdelning av privata meddelanden. – Fråga

- om skolan har rätt att ingripa mot spridning av politisk propaganda som läggs i postfacken 99/00:422
- kritik mot skola för användning av s.k. kontrakt i mobbningsfall. Även kritik mot personal som utpekat en elev som ”mobbare” utan att ha tillräckligt underlag härför 99/00:350
 - förvaltningschef har utfärdat riktlinjer rörande lärares och elevers kontakter med massmedia. – Fråga om förvaltningschefen härigenom kränkt den enskildes meddelar- och yttrandefrihet 00/01:581
 - kritik mot barn- och grundskolenämnd för underlåtenhet att individuellt pröva en elevs rätt till fortsatt skolskjuts m.m. 00/01:459
 - kritik mot kommunal vuxenutbildning (komvux) bl.a. för att utan rättsligt stöd ta ut avgifter av eleverna för stenciler 00/01:456
 - kritik mot bl.a. grundskola för bristande åtgärder vad gäller skolelevers fullgörande av skolplikt 00/01:466
 - kritik mot en skola som mottagit ett barn som elev under falskt namn och utan att känna till eller försöka få kännedom om hennes riktiga personuppgifter. Kritik även för att skolan inte kontrollerade uppgiften om vem som var vårdnadshavare för barnet 00/01:429
 - handläggningen av ett ärende rörande utökad tid inom barnomsorgen, bl.a. fråga om sökanden begärt beslut i saken eller endast information. – Kritik mot barn- och ungdomsnämnden för bl.a. dröjsmål med att fatta beslut i ärendet 00/01:463
 - kritik mot en gymnasieskola för bristfälliga åtgärder med avseende på en elevs fortsatta skolgång m.m. 01/02:373
 - En elev medförde ett skarpladdat skjutvapen till skolan. I samband med att han avväpnades av skolans personal hotade han att hämta ett nytt vapen – fråga om rektor i samband med att information om händelsen gavs till de andra elevernas föräldrar kunnat lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess 01/02:451
 - En kommunal tjänsteman har i sin egenskap av rektor vid en gymnasieskola till utbildningskontoret överlämnat förslag till lönesättning för lärare, däribland hans hustru, vid skolan – Fråga om rektorn varit jävig enligt bestämmelserna i 6 kap. 25 § kommunallagen 01/02:388
 - I en grundskola omhändertog personal en s.k. laserpenna, tillhörig en elev. Pennan återlämnades först efter nära ett och ett halvt år. – Fråga om de rättsliga grunderna för omhändertagandet. Även kritik för dröjsmålet med att återlämna pennan 01/02:380

Skolstyrelse

- initiativärende: kritik mot en stadsdelsnämnd för bristfälliga insatser vad gäller skyldigheten att tillse att en elev i grundskolan fullgjorde sin skolplikt. Även kritik för underlåtenhet att fullgöra den i 71 § socialtjänstlagen (1980:620) föreskrivna anmälningsskyldigheten 01/02:400
- två kommundelsnämnders handläggning av ett ärende rörande placeringen av ett barn i skola och skolbarnsomsorg – fråga om skyldighet för skolmyndighet att kontrollera vem som är vårdnadshavare för barnet 01/02:392

- kritik mot en barn- och utbildningsnämnd för placering av barn i en skola mot vårdnadshavares vilja. Fråga om skolmyndighets skyldighet att kontrollera vem som är elevs vårdnadshavare och dennes inställning till inskrivning i viss skola 01/02:397
- kritik mot barn- och grundskolenämnd för dröjsmål med fullgörande av anmälningsskyldigheten i 71 § socialtjänstlagen (1980:620) med anledning av en inträffad händelse. – Även fråga om information om händelsen till föräldrar till övriga barn hos en kommunal dagbarnvårdare 01/02:376

Socialförsäkring

- underlåtenhet att fatta beslut 99/00:294
- underlåtenhet att fatta beslut 99/00:295
- avslag på begäran om hörande av annan än part 99/00:297
- underlåtenhet att fatta beslut i ärende om tandvårdersättning 99/00:299
- försäkringskassa har inte besvarat begäran om anstånd 99/00:300
- dröjsmål med underrättelse om beslut 99/00:300
- partsinsyn 99/00:300
- försäkringskassas beslut och underrättelser därom 99/00:304
- ändring av gynnande beslut 99/00:312
- dröjsmål med omprövning i avvaktan på överklagande 99/00:315
- underlåtenhet att vidarebefordra överklagande 99/00:316
- socialförsäkringsnämnds behörighet att fatta beslut i tjänstemannaärende 99/00:316
- delgivning av omprövningsbeslut enligt 30 § lagen om underhållsstöd 99/00:322
- skyndsamhetskravet vid partsinsyn 99/00:332
- underlåtenhet att fatta beslut i fråga om anstånd eftersom ansökan inte gjorts på fastställd blankett 99/00:330
- tjänstemans överskridande av behörighet 00/01:363
- obesvarade förfrågningar m.m. med anledning av att en akt förkommit 00/01:366
- flera fel i samma ärende 00/01:367
- underlåtenhet att pröva en anmälan rörande statligt personskadeskydd 00/01:372
- handläggning av ärenden enligt 17 kap. 1 § andra stycket lagen AFL 00/01:375
- kommunicering i ärende om förtidspension/sjukbidrag 00/01:380
- ansökan av underårig om förlängt underhållsstöd 00/01:384
- utredningsskyldighet i ärende om underhållsstöd 00/01:388
- kommunicering i ett ärende om bostadsbidrag 00/01:391
- utformningen av en kommuniceringsskrivelse 00/01:392
- utformningen av provisoriskt beslut om sjukbidrag 00/01:394
- dröjsmål med att fatta beslut i ärende om handikappersättning 00/01:396
- återbetalning av bidragsbelopp i ärende om underhållsstöd 00/01:399
- utformningen av en underrättelse om ett av socialförsäkringsnämnden fattat beslut 00/01:402
- dröjsmål med expediering av beslut 00/01:403

2002/03:JO1 BILAGA 4

- rutiner för utsändande av beslut 00/01:406
- långsam handläggning av omprövningsärende 00/01:409
- underlåtenhet att vidarebefordra överklagande 00/01:411
- dröjsmål med verkställighet av länsrätts dom 00/01:417
- Riksförsäkringsverkets dröjsmål att ändra Allmänna råd 00/01:419
- ifrågasatt dataintrång och sekretessbrott hos allmän försäkringskassa 00/01:533
- försäkringskassas utlämnande av handlingar till utländsk myndighet 00/01:539
- handläggning av långa sjukfall 01/02:315
- iakttagelser vid inspektion 01/02:323
- tid för utbetalning av sjukpenning 01/02:328
- ansökan om pensionsförmån som undertecknats av god man 01/02:331
- långsam handläggning 01/02:335
- underlåtenhet att besvara brevvfrågningar 01/02:335
- dröjsmål bl.a. med verkställighet av domstols dom 01/02:338
- långsam handläggning 01/02:340
- ej fattat beslut i ärende om utfärdande av blankett E 121 01/02:341
- underlåtenhet att behandla ett yrkande 01/02:343
- oklarhet om vad som utgjort kassans beslut 01/02:345
- underlåtenhet att kommunicera med förvaltare 01/02:345
- beslut har fattats på kommuniceringstidens sista dag 01/02:347
- val av fullföljdshänvisning vid avvisning av ansökan om bostadsbidrag 01/02:349
- dröjsmål med beslut om indragning av sjukpenning 01/02:353
- underlåtenhet att fatta beslut med anledning av inkomna läkarintyg 01/02:353
- tillämpning av 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring 01/02:356
- företräde inför socialförsäkringsnämnd 01/02:356
- deltagande i rehabiliteringsmöte 01/02:442
- begränsning av anförande 02/03:305
- socialförsäkringsnämnds protokoll 02/03:306
- socialförsäkringsnämnds ”upphävande” av beslut 02/03:309
- tillämpningen av 20 kap. 10 a § AFL 02/03:311
- återkallande av beslut 02/03:315
- besvarande av begäran om anstånd 02/03:316
- handläggningstid för omprövning 02/03:318
- handling rubricerad som överklagande 02/03:322
- utformning av ett avvisningsbeslut 02/03:323
- handläggning av omprövning av beslut om pension resp. beslut om pensionsrätt 02/03:326
- återkrav av assistansersättning 02/03:339

Socialtjänsten

I Socialtjänstlagen (SoL)

Allmänna riktlinjer för socialnämndens verksamhet

- en socialnämnd har möjlighet att efter en anmälan enligt 71 § SoL ta kontakt och diskutera anmälan med barnets vårdnadshavare utan att inleda en utredning enligt 50 § SoL 99/00:238
- fråga om lämpligheten, särskilt från sekretessynpunkt, av att familjerådgivning enligt bestämmelserna i 12 a § socialtjänstlagen (1980:620) bedrivs med anlåtande av socialsekreterare som tjänstgör inom kommunens individinriktade socialtjänst i övrigt 99/00:272
- fråga om en socialnämnds ansvar för personer med psykiska funktionshinder 00/01:297
- om en ansökan om bistånd är oklar skall socialnämnden försöka klarlägga vad sökanden begär bistånd till 00/01:292
- en socialförvaltning kan inte neka den som har ett s.k. egnamedelskonto att göra ett uttag av pengar som finns på kontot 00/01:290
- principen om helhetssyn skall gälla vid handläggningen av ett ärende inom socialtjänsten 00/01:301
- fråga om en socialnämnd har iakttagit bl.a. föreskrifterna i 33 § SoL när nämnden har beviljat bistånd mot återbetalning 00/01:293
- fråga om socialtjänstens möjlighet att, vid tvist mellan två föräldrar, medverka när den ene föräldern avser att hämta ett gemensamt barn från den andre föräldern 00/01:285
- fråga om anlåtande av privata rättssubjekt som utredare inom socialtjänsten 01/02:250
- fråga om socialnämndens handläggning av ett ärende angående bistånd när den enskilde var psykiskt funktionshindrad och inte ville ha kontakt med socialtjänsten 01/02:222
- En förälder motsatte sig att den andra föräldern skulle ha rätt till umgänge med de gemensamma barnen. Fråga om socialförvaltningen varit alltför aktiv för att få till stånd ett möte mellan barnen och den förälder som inte hade del i vårdnaden om barnen 01/02:227
- fråga om en socialnämnd i ett biståndsärende, när sökanden har att förete läkarintyg, kan kräva att intyget skall vara utfärdat av läkare vid en vårdcentral 01/02:240
- I samband med en tvist angående vårdnad om barn anordnade socialförvaltningen s.k. samarbetsamtal. Fråga om den som hade lett samtalen kunde lämna synpunkter på vårdnadsfrågan i en skrivelse till domstolen efter en begäran av den ena parten 01/02:282
- fråga om en socialnämnds handläggning när domstol förordnat att en förälders umgänge med barn skall utövas i närvaro av en kontaktperson som utses av socialnämnden; även fråga bl.a. om det på grund av jäv förelåg hinder för en tjänsteman att fatta beslut angående entledigande av en kontaktperson när en berörd förälder var anställd vid samma förvaltning som tjänstemannen 02/03:252

- fråga om en socialnämnds möjlighet att bistå en dansk social myndighet med uppgifter rörande ett barn som var tvångsomhändertaget i Danmark men som vistades i Sverige 02/03:273
- fråga om det förelagat skäl för en länsstyrelse att kritisera en socialnämnd för att nämnden bl.a. inte verkat för att i ett visst fall få tillstånd s.k. samarbetsamtal 02/03:279

Omsorger om barn och ungdom

- fråga om när en socialnämnd skall underrätta vårdnadshavare om att en s.k. barnavårdsutredning har inletts 99/00:243
- socialnämnds skyldighet att verka för att en förälder upprätthåller kontakt med sitt barn som har beretts vård enligt LVU 99/00:268
- kritik mot bl.a. socialförvaltning för bristande åtgärder vad gäller skol-
elevers fullgörande av skolplikt 00/01:466
- En pojke, som en längre tid hade varit placerad i ett HVB-hem, omplace-
rades till ett familjehem. Fråga om nämnden hade brustit vid planeringen
inför pojkens flyttning 01/02:232
- fråga om det förelåg förutsättningar för att avsluta en s.k. barnavårdsutred-
ning 02/03:196
- fråga om en socialnämnds möjlighet att bistå en dansk social myndighet
med uppgifter rörande ett barn som var tvångsomhändertaget i Danmark
men som vistades i Sverige 02/03:273

Stöd till missbrukare

- en kvinna som hade psykiska problem och som missbrukade narkotika
avled, sannolikt på grund av en överdos av narkotika; fråga om social-
nämnden hade åsidosatt sina åligganden är det gällde att i olika hänse-
nden bistå kvinnan 02/03:205

Vård i familjehem och i hem för vård eller boende

- socialnämnds skyldighet att verka för att en förälder upprätthåller kontakt
med sitt barn som har beretts vård enligt LVU 99/00:268
- fråga om en socialnämnd vid familjehemsplacering av en fyraårig flicka,
vars vårdnadshavare dömts till ett långt fängelsestraff för mord på flickans
mor, fullgjort sin skyldighet att överväga en s.k. anhörigplacering
01/02:204
- En pojke, som en längre tid hade varit placerad i ett HVB-hem, omplace-
rades till ett familjehem. Fråga om nämnden hade brustit vid planeringen
inför pojkens flyttning 01/02:232
- fråga om val av familjehem för en tvåårig flicka vars mor dömts till ett
långvarigt fängelsestraff förenat med utvisning 01/02:217
- fråga om en socialnämnds utförande av en utredning rörande ett familje-
hems lämplighet 02/03:210

Handläggning av ärende m.m.

- fråga om socialnämnds möjlighet att ändra ett beslut enligt 37 § SoL om att efterge den enskildes ersättningsskyldighet för vistelse på behandlingshem 99/00:231
- det är fel att ange att ett beslut om avslag på en ansökan om bistånd enligt 6 g § SoL inte kan överklagas eftersom beslutet kan bli föremål för prövning enligt reglerna om laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen. Av ett beslut att avslå en ansökan om ekonomiskt bistånd måste det tydligt framgå om prövningen har skett enligt 6 b § eller 6 g § SoL 99/00:235
- en socialnämnd har möjlighet att efter en anmälan enligt 71 § SoL ta kontakt och diskutera anmälan med barnets vårdnadshavare utan att inleda en utredning enligt 50 § SoL 99/00:238
- en länsstyrelse uttalade i ett tillsynsbeslut att ett allvarligt fel inträffat vid en socialnämnds handläggning av ett biståndsärende. På grund av brister i socialförvaltningens rutiner föranledde länsstyrelsens beslut inte någon åtgärd från förvaltningens sida 99/00:241
- fråga om när en socialnämnd skall underrätta vårdnadshavare om att en s.k. barnavårdsutredning har inletts 99/00:243
- handläggning av ett ärende rörande återbetalning av bistånd 99/00:248
- om en vårdnadsutredning blir fördröjd måste utredaren självmant underrätta tingsrätten om detta 99/00:280
- kritik mot socialsekreterare som på eget initiativ lämnat ut sekretesskyddad uppgift till försäkringskassan 99/00:374
- offentliggörande av namnuppgifter i kungörelsedelgivning rörande mål om bistånd enligt 6 g § socialtjänstlagen 99/00:191
- kritik mot psykologenhets för genomförande av ett s.k. begåvningsstest av ett barn utan att ha inhämtat tillstånd därtill från båda vårdnadshavarna 00/01:472
- en länsrätt handlade ett mål angående verkställighet av en dom rörande umgängesrätt. Fråga om en tjänsteman vid en socialförvaltning självmant ägt rätt att tillskriva länsrätten och ge uttryck för sin uppfattning i umgängesfrågan 00/01:325
- en tingsrätt handlade ett mål angående umgänge med barn. – Fråga om lämpligheten av att två tjänstemän vid en socialförvaltning, som svarat för s.k. samarbetsamtal mellan föräldrarna, i en skrivelse till en av föräldrarnas ombud i målet uttalade sin uppfattning i umgängesfrågan 00/01:329
- fråga om rätt till partsinsyn under handläggningen av en vårdnadsutredning 00/01:317
- fråga bl.a. om utformningen av ett beslut enligt 6 kap. 19 § föräldrabalken att utse en vårdnadsutredare 00/01:332
- en person erhöll av en socialnämnd bistånd mot återbetalningsskyldighet och utfärdade i samband med beslutet fullmakt för socialnämnden att från hennes arbetsgivare uppbära kommande lön. – Fråga om en tjänsteman vid socialförvaltningen i efterhand i fullmakten kunnat fylla i det belopp som arbetsgivaren skulle betala till socialnämnden 00/01:314

- en tjänsteman vid en socialförvaltning har förtydligat ett läkarintyg efter kontakt med den läkare som utfärdat intyget. Tjänstemannen borde därvid ha gjort en notering om bl.a. vem som hade gjort tillägget 00/01:337
- fråga om en socialnämnd i ett biståndsärende, när sökanden har ett förete läkarintyg, kan kräva att intyget skall vara utfärdat av läkare vid en vårdcentral 01/02:240
- fråga om anlåtande av privata rättssubjekt som utredare inom socialtjänsten 01/02:250
- fråga om beslut i biståndsärenden får delges med den enskilde genom att denne anmodas att hämta beslutet hos myndigheten 01/02:272
- fråga om socialnämnds möjlighet att godkänna ett avtal angående vårdnad, boende eller umgänge när saken är föremål för prövning av domstol 01/02:275
- fråga om vilken utredning som en socialnämnd bör företa innan nämnden godkänner ett avtal angående vårdnad, boende eller umgänge 01/02:278
- fråga om handläggares förslag till beslut i ett s.k. adoptionsärende bör redovisas i socialnämndens adoptionsutredning 01/02:279
- fråga om socialnämnds ansvar för att faderskapet till ett barn klarläggs när det, efter att nämnden godkänt viss mans bekräftelse av faderskapet, kom fram att modern vid barnets födelse var gift med en annan man 01/02:286
- passiv handläggning av ett ärende angående fastställande av faderskap 01/02:290
- fråga om sökandens rätt att i ett biståndsärende få lämna uppgifter muntligt 01/02:294
- handläggningen av en invändning om jäv i ett s.k. barnavårdsärende 01/02:296
- kritik mot socialtjänstemän som utan samtycke från klienten tagit kontakt med anhöriga till denne för att diskutera klientens personliga förhållanden 01/02:433
- kritik mot en vård- och servicenämnd angående utlämnande av namnuppgifter på vissa personer med pågående biståndsinsatser i form av hemtjänst till Pensionärernas Riksorganisation PRO 01/02:437
- fråga om en socialnämnds handläggning när domstol förordnat att en förälders umgänge med barn skall utövas i närvaro av en kontaktperson som utses av socialnämnden; även fråga bl.a. om det på grund av jäv förelåg hinder för en tjänsteman att fatta beslut angående entledigande av en kontaktperson när en berörd förälder var anställd vid samma förvaltning som tjänstemannen 02/03:252
- fråga bl.a. om handläggningen av en ansökan om bistånd när socialnämnden nyligen hade prövat frågan 02/03:218
- fråga om en socialnämnds möjlighet att bistå en dansk social myndighet med uppgifter rörande ett barn som var tvångsomhändertaget i Danmark men som vistades i Sverige 02/03:273
- fråga om det förelegat skäl för en länsstyrelse att kritisera en socialnämnd för att nämnden bl.a. inte verkat för att i ett visst fall få tillstånd s.k. samarbetsamtal 02/03:279

- fråga om två avtal angående umgänge med barn var utformade så att socialnämnden bort godkänna dem 02/03:283
- fråga om en socialnämnds möjlighet att till en tjänsteman delegera rätten att överklaga domar och beslut som meddelats av en länsrätt 02/03:284
- fråga om det på grund av jäv förelåg hinder för en ledamot i en socialnämnd att delta i ett beslut om svar på ett brev 02/03:285
- fråga om en socialnämnd var skyldig att kommunicera ett läkarutlåtande som kom in till nämnden i ett LVU-ärende efter att länsrätten hade hållit förhandling i målet angående vård enligt LVU 02/03:287

II Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

- en mor hade rest med sitt barn till Frankrike. – Fråga om socialnämnden kunde omhänderta barnet enligt 6 § LVU för att återföra barnet till Sverige. Även frågor om formen för återkallande av ett beslut om omhändertagande enligt 6 § LVU, dokumentation, m.m. 99/00:251
- fråga om det förelåg förutsättningar för ett omedelbart omhändertagande av en tonåring med stöd av 3 § och 6 § LVU. Även fråga om socialnämnden ägde anlita polis för att flytta den unge från ett behandlingshem till ett annat hem 99/00:261
- socialnämnds skyldighet att verka för att ett offentligt biträde utses när ett ingripande enligt LVU blir aktuellt 99/00:264
- socialnämnds skyldighet att verka för att en förälder upprätthåller kontakt med sitt barn som har beretts vård enligt LVU 99/00:268
- företrädare för socialnämnd bör som regel närvara vid polishandräckning enligt 43 § 2 lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga 99/00:270
- fråga om en socialnämnd ägt placera en flicka i nedre tonåren, som vårdades med stöd av 2 § LVU, i ett ”eget boende” 00/01:307
- efter att polisen till socialnämnden anmält att en yngling var misstänkt för tillgrepp av en moped beslutades att den unge skulle omhändertas med stöd av 6 § LVU. Vid samtal med socialnämndens handläggare förnekade dock den unge att han tillgripit mopeden och hans uppgift visade sig senare vara riktig. Genom att inte omgående efter samtalet med den unge närmare undersöka vad som låg till grund för polisens misstankar har nämnden brustit i sitt ansvar för utredningen 00/01:305
- en pojke hade beretts vård enligt 2 § LVU. Fråga bl.a. om det fanns förutsättningar för fortsatt vård enligt LVU i samband med att vårdnaden om pojken flyttades från modern till fadern 01/02:244
- fråga om det utan stöd i lag förekommit avskiljning av intagna vid ett särskilt ungdomshem 02/03:222
- en anonym anmälan om att ett barn eventuellt utsatts för ett sexuellt övergrepp inkom till en socialnämnd; fråga bl.a. om det förelåg skäl för att omedelbart omhänderta barnet enligt 6 § LVU 02/03:229
- fråga om socialnämndens skyldighet att samråda med vårdnadshavaren i frågor som rör ett barn som vårdas enligt LVU 02/03:234

- fråga om socialnämnds skyldighet att underrätta vårdnadshavaren om att ett barn som vårdas enligt LVU eventuellt blivit utsatt för sexuellt övergrepp i familjehemmet 02/03:239

III Lagen om vård av missbrukare i vissa fall, LVM

- fråga om föreståndaren för ett LVM-hem haft rätt att omhänderta ett bankomatkort och en legitimationshandling från en person som vårdades vid hemmet 00/01:310
- föreståndaren för ett LVM-hem bedömde att en man som vårdades vid hemmet behövde beredas psykiatrisk vård vid sjukhus. Fråga bl.a. om det förelåg förutsättningar för att skriva ut mannen från LVM-hemmet i samband med att han fördes till sjukhus 02/03:243
- fråga om förutsättningarna för enhet inom hälso- och sjukvården att kvarhålla en patient som är föremål för vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM 02/03:301

Stöd och service till vissa funktionshindrade

- kritik mot kommun för bristande rutiner och åtgärder vid en anställds övergrepp mot boende i ett kommunalt gruppboende 00/01:359
- tillståndsplikt enligt 23 § LSS 01/02:308

Telefon

- inspelning av telefonsamtal till kronofogdemyndighets växel 99/00:168

Tillståndsplikt

- fråga om tillämpningen av bestämmelsen om tillståndsplikt enligt 23 § första stycket stycket lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) vid insatser enligt 9 § 9 LSS 01/02:308

Tillsyn

- kritik mot en miljönämnd för passivitet och otydlighet i ett ärende rörande tillsyn av ett sågverk 99/00:341
- tillsynsmyndighets skyldighet att utreda och fatta beslut vid klagomål om överträdelser av villkor i täkttillstånd 00/01:422
- skrivelse till Justitiedepartementet med synpunkter med anledning av iakttagelser gjorda under inspektioner vid vissa av polisens internutredningsenheter m.m. 00/01:204
- handläggningen av ett tillsynsärende; fråga om en legitimerad psykolog som till domstol avgivit två sakkunnigyttranden stått under socialstyrelsens tillsyn 01/02:299
- anmälan till åklagare för brott mot det inom strandskyddsområde gällande nybyggnadsförbudet: Utrymmet för bedömning av gärningens allvar och av uppsåt m.m. Brottets beteckning enligt miljöbalken 01/02:359
- fråga om det förelegat skäl för en länsstyrelse att kritisera en socialnämnd för att nämnden bl.a. inte verkat för att i ett visst fall få tillstånd s.k. samarbetsamtal 02/03:279

Tjänstefel

- en åklagare har dömts för tjänstefel för att utan laglig grund ha begärt att ett bankkonto skulle spärras 02/03:60
- ett åtal mot en rådman för tjänstefel bestående i att han i tre fall inte haft kanslidomar färdigställda på utsatta tider har ogillats med hänvisning till att gärningarna fick anses vara ringa 02/03:34

Tolk

- fråga om myndighets skyldighet att låta översätta en på utländskt språk författad överklagandeskrift till svenska 99/00:216
- kan en arbetsförmedling kräva att en sökande skall skriva på svenska? Även fråga om formuleringen av ett sådant krav 00/01:245

Tredskodom

- utformningen av domslutet i en tvistemålsdom efter återvinning av en tredskodom 01/02:31

Tryckfrihetsförordningen

- handläggningen av en begäran om utlämnande av allmän handling. Kritik mot Husie stadsdelsfullmäktige för att sökanden avkrävts identitetsuppgift.
 - Fråga om efterforskningsförbudet i 2 kap. 14 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen (TF) överträtts 00/01:578

Tvistemål

- långsam handläggning av en fråga om rättegångshinder 99/00:44
- en tingsrätts handläggning av ett tvistemål efter det att parterna hade förlikts 99/00:51
- åtal mot en domare med anledning av hans handläggning av ett antal tvistemål 00/01:34 + bilaga
- en tingsrätts handläggning av ett mål om umgängesrätt m.m. där svaranden hade s.k. fingerade personuppgifter 00/01:36
- en tingsrätts hantering av s.k. skyddade personuppgifter vilka erhållits från en part i ett förenklat tvistemål (FT-mål) 00/01:44
- en tingsrätts hantering av s.k. skyddade personuppgifter vilka erhållits från en part i ett familjemål 00/01:50
- utformningen av domslutet i en tvistemålsdom efter återvinning av en tredskodom 01/02:31
- långsam handläggning av ett dispositivt tvistemål vid en tingsrätt 01/02:48

Tystnadsplikt

- kritik mot socialtjänstemän som utan samtycke från klienten tagit kontakt med anhöriga till denne för att diskutera klientens personliga förhållanden 01/02:433

Tågmästare

- myndighetsutövning i tågmästares verksamhet 01/02:481

Underrättelse

- kritik mot en polismyndighet för att ha inlett utredning enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser för unga lagöverträdare (LUL) mot barn under 15 år samt fråga om underrättelseskyldighet enligt nämnda lag och förhör med barn 00/01:90
- fråga om verkan av en överenskommelse mellan en polismyndighet och en åklagarmyndighet innebärande att underrättelser om att åklagare beslutat att inte inleda förundersökning skall expedieras genom polismyndighetens försorg m.m. 01/02:132
- uttalanden angående utformningen av författningsföreskrifterna om underrättelse om domar och beslut om näringsförbud 01/02:181
- fråga om skyldighet för barn- och ungdomspsykiatrisk verksamhet att underrätta vårdnadshavare vid misstanke om att ett barn utsatts för sexuella övergrepp 02/03:290

Unga lagöverträdare

- kritik mot en polismyndighet för att förhørsledare i samband med förundersökning mot två 15-åringar åsidosatt regler av grundläggande betydelse för underårigas rättssäkerhet 99/00:78
- fråga om fullgörande av skyldighet att underrätta vårdnadshavare enligt 5 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare 99/00:118
- kritik mot en polismyndighet för att ha inlett utredning enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser för unga lagöverträdare (LUL) mot barn under 15 år samt fråga om underrättelseskyldighet enligt nämnda lag och förhör med barn 00/01:90
- en polismyndighets handläggning av en mordutredning med barn inblandade 01/02:51
- kritik mot en åklagare för bl.a. långsam handläggning av ungdomsären den 01/02:70

Universitets- och högskoleområdet

- kritik mot Högskoleverket för genomförandet av ändrade antagningsregler till högskolan avseende sökanden med utländska gymnasiebetyg 00/01:438
- en kursföreståndare vid institutionen för idéhistoria vid Umeå universitet har efterforskat vem som lämnat vissa uppgifter i en kursutvärdering. Fråga om lagligheten respektive lämpligheten av den vidtagna åtgärden 00/01:452
- ett på JO:s initiativ upptaget ärende mot institutionen för lingvistik vid Uppsala universitet angående strykning av tidigare meddelade kurspoäng utan att höra studenterna 00/01:434
- fråga om uppmaning till en studentrepresentant i en tjänsteförslagsnämnd att inte röja uppgifter rörande sakkunnigutlåtanden i ett ärende innan justerat protokoll från nämndens sammanträde förelåg stått i strid med den i 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) tillförsäkrade yttrandefriheten 01/02:447

Utbildning och studiestöd

Skolledning

- kritik mot en gymnasieskola för bristfälliga åtgärder med avseende på en elevs fortsatta skolgång m.m. 01/02:373
- kritik mot en gymnasieskola för avstängning av en elev inom kommunal vuxenutbildning m.m. 02/03:366
- handläggningen av ett elevvårdsärende i en gymnasieskola. Fråga om eleven varit avstängd från praktikplats och om utformningen av skrivelser till eleven 02/03:373
- fråga om en elev kunde tas emot i en grundskola efter framställning från endast en av barnets båda vårdnadshavare 02/03:362

Studiemedel

- handläggningen av ett återkravsärende; bl.a. fråga om Centrala studie-stödsnämnden (CSN) varit förhindrad att ompröva ett beslut innan Rege-ringsrätten prövat en begäran om rättsprövning av beslutet 02/03:377

Utlänning

- fråga om myndighets skyldighet att låta översätta en på utländskt språk författad överklagandeskrift till svenska 99/00:216
- Statens invandrarverks handläggning av ärenden om dagersättning enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. – Fråga om tid-punkt för utbetalning av ersättningen 99/00:211
- fråga om skyldighet för en svensk ambassad att ta emot asylsökningar och sända dem vidare till behörig beslutsfattare 00/01:256

Utredning

- kommunicering i ett ärende om återkallelse av serveringstillstånd. Fristen för yttrande över ett mindre tillskott till utredningen 01/02:167

Verkställighet

- kritik mot en arbetslöshetskassa för utebliven verkställighet av en läns-rättsdom 00/01:252
- kritik mot Statens jordbruksverk för att ha verkställt ett beslut om destrukt-ion av nötkreatur innan det delgetts djurägaren 02/03:344
- Post- och telestyrelsen sökte vid indrivning av en fordran verkställighet av en icke lagakraftvunnen, senare upphävd, dom utan att ånyo kräva betal-ning, vilket ledde till registrering för betalningsförsummelse (betalnings-anmärkning). Förfarandet har prövats enligt såväl regler om utsökning och personlig integritet som en allmän proportionalitetsprincip 02/03:385

Videofilmning

- uttalanden om lagligheten av att under en förundersökning i hemlighet videofilma en person som var intagen i häkte 99/00:91

Villkor

- utrymmet för villkor i beslut om lov enligt plan- och bygglagen (1987:10, PBL) 02/03:397

Vittnesförhör

- detaljerat återgivande i dom av vittnesförhör när muntlig förhandling hållits inom stängda dörrar 99/00:175

Vårdnadshavare

- hur skall en begäran om omplacering av barn i förskolan hanteras om endast en av vårdnadshavarna står bakom framställningen om byte av förskola 99/00:283
- kritik mot psykologienhet för genomförande av ett s.k. begåvningsstest av ett barn utan att ha inhämtat tillstånd därtill från båda vårdnadshavarna 00/01:472
- fråga om en elev kunde tas emot i en grundskola efter framställning från endast en av barnets båda vårdnadshavare 02/03:362

Vårdnads mål

- polisbefäls instruktioner till underlydande polismän i samband med ett ingripande föranlett av en vårdnadstvist; även fråga om polismännens uppträdande på platsen för ingripandet 99/00:135
- om en vårdnadsutredning blir fördröjd måste utredaren självant utreda tingsrätten om detta 99/00:280
- fråga om socialnämnds möjlighet att ändra ett beslut enligt 37 § SoL om att efterge den enskildes ersättningsskyldighet för vistelse på behandlingshem 99/00:231
- en länsrätt handlade ett mål angående verkställighet av en dom rörande umgängesrätt. Fråga om en tjänsteman vid en socialförvaltning självant ägt rätt att tillskriva länsrätten och ge uttryck för sin uppfattning i umgängesfrågan 00/01:325
- en tingsrätt handlade ett mål angående umgänge med barn. – Fråga om lämpligheten av att två tjänstemän vid en socialförvaltning, som svarat för s.k. samarbetsamtal mellan föräldrarna, i en skrivelse till en av föräldrarnas ombud i målet uttalade sin uppfattning i umgängesfrågan 00/01:329
- fråga om rätt till partsinsyn under handläggningen av en vårdnadsutredning 00/01:317
- fråga om socialnämnds möjlighet att godkänna ett avtal angående vårdnad, boende eller umgänge när saken är föremål för prövning av domstol 01/02:275
- I samband med en tvist angående vårdnad om barn anordnade socialförvaltningen s.k. samarbetsamtal. Fråga om den som hade lett samtalen kunde lämna synpunkter på vårdnadsfrågan i en skrivelse till domstolen efter en begäran av den ena parten 01/02:282
- handläggningen av ett mål om vårdnad av barn m.m. 02/03:40

- fråga om en socialnämnds handläggning när domstol förordnat att en förälders umgänge med barn skall utövas i närvaro av en kontaktperson som utses av socialnämnden 02/03:252
- fråga om två avtal angående umgänge med barn var utformade så att socialnämnden bort godkänna dem 02/03:283

Yttrandefrihet

- fråga huruvida polischef kränkt en underställd tjänstemans grundlagskyddade yttrandefrihet 99/00:130
- kritik mot ordförande i gymnasienämnd för åtgärder som denne vidtagit mot nämndsekreterare för uttalanden i lokalpressen 99/00:424
- tjänstemän vid en förvaltning har i ett diskussionsunderlag, skrivet på förvaltningens papper, framfört vissa åsikter. Diskussionsunderlaget har, utan förvaltningens kännedom, överlämnats av tjänstemännen till ett statsråd och även delats ut till deltagare vid en konferens. Kritik har riktats mot chefen för förvaltningen avseende de åtgärder som vidtagits mot tjänstemännen i anledning av det inträffade 99/00:429
- ifrågasatt inskränkning av yttrandefriheten för chef i Försvarsmakten 00/01:575
- förvaltningschef har utfärdat riktlinjer rörande lärares och elevers kontakter med massmedia. – Fråga om förvaltningschefen härigenom kränkt den enskildes meddelar- och yttrandefrihet 00/01:581
- fråga huruvida kommunanställdas yttrandefrihet kränkts genom bl.a. uttalanden av företrädare för en kommun om krav på lojalitet mot arbetsgivaren 00/01:544
- åtal mot en tjänsteman för brott mot efterforskningsförbudet i 2 kap. 4 och 5 §§ yttrandefrihetsgrundlagen 00/01:542
- fråga om uppmaning till en studentrepresentant i en tjänsteförslagsnämnd att inte röja uppgifter rörande sakkunnigutlåtanden i ett ärende innan justerat protokoll från nämndens sammanträde förelåg stått i strid med den i 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) tillförsäkrade yttrandefriheten 01/02:447
- kritik mot en kommun som kränkt en anställds yttrandefrihet genom en erinran mot henne för att hon uttalat sig inför utomstående om förhållanden på arbetsplatsen 01/02:455
- fråga om en barnomsorgschef genom bl.a. olika uttalanden kränkt de anställdas yttrandefrihet 02/03:470
- fråga om ett uttalande av en ledamot av en socialnämnd utgjort kränkning av tjänstemans yttrande- och meddelarfrihet m.m. 02/03:455
- fråga om vissa tjänstemän vid en barn-, kultur- och utbildningsnämnd kränkt anställdas meddelar- och yttrandefrihet m.m. 02/03:479

Åklagare

- frågan om ett häktningsbeslut borde ha hävts när åtalet kom att avse andra brott än de som låg till grund för häktningen 99/00:32
- uttalanden om vilka rutiner som bör tillämpas när det gäller handläggningen av yttranden enligt 22 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård 99/00:74

- beslut om rättsmedicinsk obduktion kan fattas utan att förundersökning har inletts; uttalanden om möjligheten att inhämta yttranden från en myndighet under en s.k. förutredning dvs. utan att förundersökning har inletts 99/00:85
- uttalanden om lagligheten av att under en förundersökning i hemlighet videofilma en person som var intagen i häkte 99/00:91
- kritik mot en åklagare för att denne inte omgående tog ställning till om förundersökning skulle inledas i ett ärende om påstådd misshandel och tjänstefel 99/00:122
- handläggningen av framställningar om utredningsåtgärder efter det att en brottmålsdom vunnit laga kraft 00/01:69
- åklagares handläggning av en förundersökning om misshandel där målsäganden pekade ut en polisman som gärningsman 00/01:100
- uttalanden om principerna för fördelningen inom en åklagarmyndighet av anmälningar mot polismän 00/01:106
- fråga om tillämpningen av bestämmelserna i 20 kap. 5 § brottsbalken vid prövning av om förundersökning skulle inledas med anledning av en polis-anmälan om förolämpning i vilken det påstods att gärningen inträffat i samband med utövningen av anställningen vid en polismyndighet 00/01:184
- handläggningen hos överåklagare av en anmälan mot en kammaråklagare för försummelse i tjänsten 00/01:197
- skrivelse till Justitiedepartementet med synpunkter med anledning av iakttagelser gjorda under inspektioner vid vissa av polisens internutredningsenheter m.m. 00/01:204
- en polismyndighets handläggning av en mordutredning med barn inblandade 01/02:51
- kritik mot en åklagare för bl.a. långsam handläggning av ungdomsärenden 01/02:70
- en åklagares beslut om personell husrannsakan för eftersökande av en för mord misstänkt person, trots att något annat tvångsmedelsbeslut inte dessförinnan hade fattats beträffande den eftersökte 01/02:113
- handläggningen hos Riksåklagaren av anmälningar som innehöll påståendet att domare och åklagare gjort sig skyldiga till brott 01/02:120
- fråga om verkan av en överenskommelse mellan en polismyndighet och en åklagarmyndighet innebärande att underrättelser om att åklagare beslutat att inte inleda förundersökning skall expedieras genom polismyndighetens försorg m.m. 01/02:132
- en åklagare har dömts för tjänstefel för att utan laglig grund ha begärt att ett bankkonto skulle spärras 02/03:60
- handläggningen av förundersökningar efter det att åklagares ställningstagande varit föremål för överprövning m.m. 02/03:107
- Riksåklagares handläggning av det s.k. Osmo Vallo-fallet 02/03:116

Åtal

- frågan om ett häktningsbeslut borde ha hävts när åtalet kom att avse andra brott än de som låg till grund för häktningen 99/00:32

- åtal mot en domare med anledning av hans handläggning av ett antal tvistemål 00/01:34 + bilaga
- åtal mot en tjänsteman för brott mot efterforskningsförbudet i 2 kap. 4 och 5 §§ yttrandefrihetsgrundlagen 00/01:542
- en åklagare har dömts för tjänstefel för att utan laglig grund ha begärt att ett bankkonto skulle spärras 02/03:60
- ett åtal mot en rådmän för tjänstefel bestående i att han i tre fall inte haft kanslidomar färdigställda på utsatta tider har ogillats med hänvisning till att gärningarna fick anses vara ringa 02/03:34

Åtalsanmälan

- anmälan till åklagare för brott mot det inom strandskyddsområde gällande nybyggnadsförbudet: Utrymmet för bedömning av gärningens allvar och av uppsåt m.m. Brotts beteckning enligt miljöbalken 01/02:359

Överförmyndare, överförmyndarnämnder

- kritik mot en överförmyndarnämnd för underlåtenhet att underrätta den underårige om beslut om arvode till förmyndare 99/00:368
- kritik mot länsstyrelse för brister i tillsynen över överförmyndare och överförmyndarnämnder 99/00:371
- vissa iakttagelser och uttalanden med anknytning till förmyndarskapslagstiftningen 00/01:496
- kritik mot en överförmyndare för underlåtenhet att kommunicera ett arvodesyrkande med dödsbo m.m. 00/01:498
- fråga om en överförmyndare varit jävig vid handläggningen av ett förvaltare ärende 00/01:501
- kritik mot överförmyndare för handläggningen av en god mans begäran om försäljning av huvudmannens fastighetsandel m.m. 00/01:504
- ett på JO:s initiativ upptaget ärende angående handläggningen av ett ärende om godmanskap 00/01:506
- vissa iakttagelser och uttalanden med anknytning till förmyndarskapslagstiftningen 01/02:411
- kritik mot överförmyndare för brister i handläggningen av ansökningar om godmanskap m.m. 01/02:412
- kritik mot överförmyndare för brister i handläggningen av ett ärende om godmanskap m.m. 02/03:403
- kritik mot en överförmyndare för handläggningen av ett ärende om godmanskap m.m. 02/03:409
- en överförmyndarnämnds handläggning av ärenden om god man och förvaltare 02/03:415
- kritik mot en överförmyndarnämnd för handläggningen av och tillsynen över ett ärende om godmanskap 02/03:417
- kritik mot en överförmyndarnämnd för brister i handläggningen av ett ärende om godmanskap 02/03:420
- kritik mot en överförmyndare för långsam handläggning av en begäran om byte av god man 02/03:421

- kritik mot en överförmyndarnämnd för dröjsmål med att överlämna överklaganden till tingsrätten 02/03:424
- kritik mot en överförmyndare för brister i handläggningen av ett ärende om godmanskap 02/03:426
- kritik mot en överförmyndare för brister i handläggningen av ett ärende om godmanskap 02/03:430
- kritik mot en överförmyndare för handläggningen av ett godmansärende 02/03:432
- kritik mot en överförmyndare för brister i handläggningen av ett godmansärende 02/03:436

Överklagande

- fråga om en länsrätt bort ta upp en viss skrivelse som ett överklagande 99/00:188
- fråga om myndighets skyldighet att låta översätta en på utländskt språk författad överklagandeskrift till svenska 99/00:216
- kronofogdemyndighets hantering av ett överklagande 00/01:228
- kronofogdemyndighets dröjsmål med att översända ett överklagande till domstol 00/01:229
- försäkringskassas underlåtenhet att vidarebefordra överklagande 00/01:411
- tiden för överklagande av förvaltningsbeslut 00/01:495
- en byggnadsnämnds hantering av ett överklagande som getts in innan beslutet meddelats 02/03:396
- en miljö- och samhällsbyggnadsnämnd har dröjt med att översända ett överklagande till länsstyrelsen 02/03:359

Överlämnande av förvaltningsuppgift till enskilda

- en kommunal myndighets rätt att till enskilda överlämna förvaltningsuppgifter: att på gator anordna farthinder och sätta upp vägmärken härom 02/03:440

Överlämnande av myndighetsutövning

- fråga huruvida en länsstyrelse överlämnat förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning till en jägarorganisation 00/01:269
- på JO:s initiativ upptagen fråga om huruvida vissa arbetslöshetskassor överlämnat uppgifter som innefattar myndighetsutövning till fackförbund 01/02:187
- en kommunal nämnd har uppdragit åt en advokat att biträda kommunen i ett ärende rörande inrättande av en allmän vattenanläggning. Bl.a. fråga om de uppgifter som överlämnats till advokaten innefattar myndighetsutövning 02/03:352

Överprövning

- handläggningen av förundersökningar efter det att åklagares ställningstagande varit föremål för överprövning m.m. 02/03:107

The Swedish Parliamentary Ombudsmen

Report for the period 1 July 2001 to 30 June 2002

During the period covered by the report, the following have held office as Parliamentary Ombudsmen: Mr. Claes Eklundh, who is Chief Parliamentary Ombudsman, Mr. Jan Pennlöv, Mrs. Kerstin André and Mr. Nils-Olof Berggren. The Deputy Ombudsmen Mrs. Gunnel Norell Söderblom and Mr. Leif Ekberg have handled and decided cases of supervision during a number of shorter periods.

Mr. Eklundh has supervised the courts of law, the public prosecution service and the police, while Mr. Pennlöv has dealt with matters concerning the prisons, the armed forces, taxation, customs, the execution of judgements, social insurance and chief guardians. Mrs. André has supervised the fields of social welfare, public health and medical care and education. Mr. Berggren, finally, has been responsible for the supervision of the administrative courts, building and construction, immigration, administration of foreign affairs, environmental protection, farming and protection of animals, labour market, and all additional aspects of civil administration not supervised by any other Parliamentary Ombudsman.

During the year, 4 574 new cases were registered with the Ombudsmen; 4 463 of them were complaints and other cases received (a decrease by 48 compared to the number of cases received during the previous year) and 111 were cases initiated by the Ombudsmen themselves on the basis of observations made during inspections, of newspaper reports or on other grounds.

4 588 cases were concluded during the period; out of them 4 467 were complaint cases and other cases received, whereas 121 were cases initiated by the Ombudsmen themselves. It should be noted that the schedules overleaf show cases concluded during the period, not all cases lodged.

This summary also comprises full reports of some of the cases dealt with by the Ombudsmen during the period.

Schedule of cases initiated by the Ombudsmen and concluded during the period 1 July 2001–30 June 2002

| Activity concerned | Closed without final criticism | Admonitions or other criticism | Preliminary criminal investigation; no prosecution | Referred to other agencies or state-organs | Proposal to Parliament or Government | Total |
|--|--------------------------------|--------------------------------|--|--|--------------------------------------|------------|
| Courts | – | 12 | – | – | – | 12 |
| Public prosecutors | 1 | 4 | – | 2 | – | 7 |
| Police authorities | 5 | 11 | – | 1 | – | 17 |
| Armed forces | 2 | 3 | – | – | – | 5 |
| Prison administration | 4 | 7 | – | – | – | 11 |
| Social welfare | – | 3 | – | – | – | 3 |
| Medical care | – | 1 | – | – | – | 1 |
| Social insurance | – | 17 | – | – | – | 17 |
| Labour market | – | 1 | – | – | – | 1 |
| Education, culture | 2 | 1 | – | – | – | 3 |
| Taxation, customs | – | 1 | – | – | – | 1 |
| Environmental management, public health, protection of animals | – | 13 | – | – | – | 13 |
| Planning, construction | – | 4 | – | – | – | 4 |
| Execution of judgements | – | 1 | – | – | – | 1 |
| Communications | – | 1 | – | – | – | 1 |
| Local government | 2 | 1 | – | – | – | 3 |
| Immigration | 2 | – | – | – | – | 2 |
| Central state authorities | 2 | 1 | – | – | – | 3 |
| Chief guardians | 2 | 10 | – | – | – | 12 |
| Access to official documents, Freedom of the press | 1 | 3 | – | – | – | 4 |
| Total | 23 | 95 | 0 | 3 | 0 | 121 |

*Schedule of complaint cases concluded during the period 1 July 2001–
30 June 2002*

| Activity concerned | Dismissed without investigation | Referred to other agencies or state organs | No criticism after investigation | Admonitions or other criticism | Prosecutions or disciplinary proceedings | Proposal to Parliament or Government | Total |
|---|---------------------------------|--|----------------------------------|--------------------------------|--|--------------------------------------|--------------|
| Courts of law | 162 | – | 109 | 17 | 1 | – | 289 |
| Administrative courts | 30 | – | 32 | 3 | – | – | 65 |
| Public prosecutors | 88 | 6 | 77 | 9 | 1 | – | 181 |
| Police authorities | 210 | 43 | 178 | 23 | – | – | 454 |
| Armed forces | 5 | – | 1 | 2 | – | – | 8 |
| Prison administration | 352 | – | 167 | 59 | – | – | 578 |
| Social welfare | 254 | 7 | 305 | 54 | – | – | 620 |
| Medical care | 130 | 3 | 80 | 8 | – | – | 221 |
| Social insurance | 147 | – | 85 | 36 | – | 1 | 269 |
| Labour market etc. | 46 | 1 | 49 | 11 | – | – | 107 |
| Planning, construction | 53 | – | 35 | 15 | – | – | 103 |
| Execution of judgments | 73 | – | 35 | 11 | – | – | 119 |
| Local government | 63 | – | 25 | 1 | – | – | 89 |
| Communications | 68 | – | 35 | 16 | – | – | 119 |
| Taxation, customs | 100 | – | 42 | 32 | – | – | 174 |
| Education, culture | 75 | 2 | 83 | 23 | – | – | 183 |
| Church | 5 | – | – | – | – | – | 5 |
| Chief guardians | 27 | – | 18 | 12 | – | – | 57 |
| Agriculture, environmental management, public health, protection of animals | 53 | – | 63 | 13 | – | – | 129 |
| Immigration | 41 | – | 31 | 7 | – | – | 79 |
| Other cases at County administrative boards, control of lotteries e.a. | 18 | – | 8 | 3 | – | – | 29 |
| Employment of civil servants etc. | 68 | – | 15 | 4 | – | – | 87 |
| Access to official documents; Freedom of the press | 97 | 2 | 74 | 89 | – | – | 262 |
| Administration of parliamentary and foreign affairs; general elections | 11 | – | 2 | – | – | – | 13 |
| Miscellaneous | 36 | – | 26 | 4 | – | – | 66 |
| Complaints outside jurisdiction, complaints of obscure meaning | 76 | – | – | – | – | – | 76 |
| Total | 2 288 | 64 | 1 575 | 452 | 2 | 1 | 4 382 |

Prosecutor convicted of misuse of office for freezing a bank account without legal grounds

(Registration number 2626-1999)

The complaint and the enquiry

In a complaint to the Parliamentary Ombudsman, R.A. alleged that during the preliminary investigation of an offence against the Copyright Act Anita Enocsson, a district prosecutor with the regional public prosecution office in Umeå (serving at the Sundsvall office), had been guilty of misuse of office by freezing his postal giro account without a valid decision.

After analysis of certain documents pertaining to the case, *the Chief Parliamentary Ombudsman, Mr. Eklundh*, found grounds for assuming misuse of office as laid down in Chapter 20 Section 1 of the Penal Code in the course of the investigation. On 3 September 1999 he decided to initiate a preliminary enquiry to determine whether such an offence had been committed.

On completion of this enquiry, *the Chief Parliamentary Ombudsman, Mr. Eklundh*, decided to initiate proceedings in Sundsvall District Court against Anita Enocsson on a charge of misuse of office in accordance with the following description of the crime.

Anita Enocsson, a district prosecutor, led the investigation conducted by the Sundsvall local prosecution office of case C-10-1300-98 concerning an offence against the Copyright Act. The suspected crime involved, among other things, the unlawful copying by R.A. of computer games and the subsequent sale of these copies. In a document dated 16 October 1998 to the section of Postgiro Bank in Stockholm responsible for freezing accounts, Anita Enocsson requested that no direct withdrawals or withdrawals of any other kind from the account of R.A., account number – – –, should be permitted. Reference was made in this document to the preliminary investigation of a criminal offence and it was also stated that “it is suspected that the account is being used for unlawful purposes”. Sten Burman, the attorney appointed by the court to act as R.A.’s defence counsel, submitted a written request that was received by the prosecution office on 11 March 1999 that the ban be lifted. In her written response to this request, dated 17 March 1999, Anita Enocsson stated that the money in the account represented payment accruing from the sale of pirate copies and would be declared forfeit, and that she therefore had no intention of lifting the restrictions. In a provisional attachment hearing on 22 March 1999 in Sundsvall District Court, case B 1647-98, she stated, according to the record of the court, among other things, that forfeiture of R.A.’s postal giro account had never been an issue so there must have been a misunderstanding between the prosecution office and Postgiro Bank in Stockholm and this was to be rectified immediately. The ban on withdrawals was lifted on the same day.

The legal requirements to enable restriction of R.A.’s right to dispose of this account as an investigative measure during a preliminary investigation were not fulfilled. As far as can be ascertained, there were no other legal

grounds for such a measure. As a result of the actions of Anita Enocsson, therefore, R.A. was deprived of his right to dispose of the funds in the account from 19 October 1998 until 21 March 1999 without there being any basis in law for this measure. Anita Enocsson has, in other words, in the exercise of her authority disregarded through negligence the applicable provisions.

The judgment of Sundsvall District Court

In a judgment issued on 25 May 2000, Sundsvall District Court found Anita Enocsson guilty of misuse of office as charged and sentenced her to a fine of 30 day-fines.

Under the heading *Grounds for the judgment*, the District Court made the following observations.

Anita Enocsson has acknowledged the actual circumstances detailed in the first paragraph of the description of the offence but has contested the charge. In doing so, she claims that she did in fact have a legal basis for the restriction of R.A.'s right to dispose of the funds in the account as an investigative measure by virtue of a decision that the funds should be taken into custody and a subsequent application for their provisional attachment. In addition, she claims that freezing the account occasioned R.A. no more than negligible injury and that invocation of the principle of proportionality should result in her being acquitted of the charge. Finally, she has objected that in any event the offence should be considered a minor one and should not therefore give rise to a conviction.

In addition to Anita Enocsson's testimony, the documentary evidence listed in Annex 1 (not included here, Ombudsman's comment) has been submitted and examined.

With regard to the circumstances disclosed by the proceedings, the District Court notes the following to begin with. Anita Enocsson has served as a prosecutor since 1986. In 1992 she was appointed special prosecutor for environmental offences and served in this capacity at the regional public prosecution office at Härnösand until the reorganisation of the prosecution service in 1996. Since then she has been working at the local prosecution office in Sundsvall, retaining special responsibility for environmental offences. One of the reasons why the case in question arose was that a group representing the interests of manufacturers of computer games, called MDTS, submitted a new complaint regarding a case that was pending after having purchased games through the Internet that turned out to have been copied. On 7 October 1998, Anita Enocsson decided that on the grounds of suspicion of an offence against the Copyright Act a search was to be made of premises belonging to R.A. in Söråker outside Sundsvall. This search took place on 8 October 1998, and led to the seizure of a large quantity of CD discs and computer equipment. R.A. was arrested on the same date and detained on the following day. He was released later, more precisely on 22 October 1998, on the decision of the prosecutor. During the same period, another individual called P.H. was also detained on suspicion of involvement in the same criminal activities. On 16

October 1998, or in other words during the period in which R.A. was in custody, Anita Enocsson requested in a letter headed "request for an account to be frozen" addressed to Postgiro Bank in Stockholm that no direct withdrawals or withdrawals of any other kind should be permitted from R.A.'s postal giro account, number – – – "in connection with the investigation of a criminal offence" and also stated that "it is suspected that the account is being used for unlawful purposes". The balance of the account, which was frozen on 19 October 1998, amounted to SEK 12,935.92. The letter to Postgiro Bank was not registered as outgoing post at the prosecution office. According to information received, R.A. was recently sentenced to prison for an offence against the Copyright Act.

With regard to the routines that apply to registration etc. at the prosecution office in Sundsvall, Anita Enocsson supplied the following information. In connection with the reorganisation in 1996 several of the administrative staff were made redundant. Previously two or three prosecutors had shared the services of one secretary, which meant that there was one more individual, apart from the prosecutor, who had a firm grip on cases. After the reorganisation, what was called a "general pool" was created. When a decision had been made, a copy was to be placed on a shelf in a post room so that the office staff could deal with it and ensure that it was registered. The outcome of this case had led to alteration of the routines so that there is now one duty administrator each day who can ensure immediate registration of decisions that need to be monitored.

In addition, the remaining information submitted by Anita Enocsson can on the whole be summarised as follows. The preliminary investigation dealt only with an offence against the Copyright Act. When the decision was made to carry out a search of premises there was however one line of investigation that indicated criminal activity in the form of computer theft and bootlegging. The criminal intelligence service had in fact been tipped off about computers being carried backwards and forwards and mysterious vehicle movements in the area where the search was to take place, which consisted mainly of flats for retired people. She had, however, made it clear to the police officers that if they came across any other form of criminal activity apart from offences against the Copyright Act, they were to contact her for new instructions. The police officers did contact her when the search was being made. She was told that the activities were considerably more extensive than they had believed with, for instance, three computers with CD-burners in operation and large quantities of CDs ready for delivery. The police made a video film of the flat in which the search took place which she was shown. All the equipment in the flat was taken to the police station. When the seized property was analysed, a large number of postal giro vouchers issued to R.A. were discovered which specified amounts paid in to his account. There were also deposit slips to a postal giro account in P.H.'s name. Postgiro Bank provided the information that the account in P.H.'s name had been opened on 1 July 1998 and that up until October of the same year the balance had been about SEK 120,000. P.H. denied that the money in the account was his, claiming that he had opened the account at R.A.'s request. The account was later closed on P.H.'s instructions.

Anita Enocsson suspected for various reasons that the postal giro account in R.A.'s name could have been used, at least in part, in these activities as a back-up or current account and that, in view of the extent of these activities, there could be other individuals who could make withdrawals. Copyright offences were not her "strong suit" but she saw the possibility of reaching firmer ground if it could be shown that R.A. had been carrying on some form of legal business activity and failed to keep proper accounts. This is why the provisions on forfeiture in Chapter 36 of the Penal Code were pertinent. R.A. claimed that he had been repairing video-games and selling accessories for them. It was, however, difficult to establish that R.A. had been conducting any kind of legitimate business. The fact that she had failed during the preliminary investigation to refer to the existence of suspicion of crime in connection with business activities was due the fact that she was not used to being the subject of a preliminary investigation herself. – A list of transactions related to the account was requested but it took a few days before the lists were available. From studying legal precedents and in other ways, she realised that the damages awarded in cases concerning breach of copyright could amount to large sums. However, no formal claims for damages had been submitted in this case. While R.A. was detained in custody she felt that she owed it to the aggrieved parties to check whether the money in the postal giro account could have derived from the production of pirate copies. In view of the possibility that others could withdraw money from the account, she asked Postgiro Bank what courses of action were open to her and was told that it was not uncommon for an account to be frozen for a few days pending a decision. The idea of freezing the account originated therefore with Postgiro Bank. In this situation she did not reflect any more closely on the legal implications of this measure but merely wanted to secure the amount. When she decided to freeze the account, she believed that it would play a significant role in the investigation of the crime as part of the preliminary investigation process. She wanted to gain control over the funds. This was the preliminary stage of a decision to attach them. The long-term aim was to safeguard the rights of the aggrieved parties. She was aware that freezing the account was not a lawful measure during the investigation, but considered it to be a temporary measure pending a decision on provisional attachment. In addition, she knew that accounts had been frozen in other cases as a temporary measure without any prior decision on the use of coercive measures, with the property subsequently being taken into custody and provisional attachment applied for. As was customary, her decision was then placed on the shelf for registration. She does not know what happened thereafter, but she presumably was obliged to retrieve the file and did not then replace it so that the decision could be registered, as she should have done. For this reason the decision was not registered and was not therefore subject to monitoring. She then forgot about the frozen account. She did not personally inform R.A. or his counsel about the measure. When R.A. was later released, he contacted her, occasionally several times a day, and asked for the return of his possessions. On one occasion he also mentioned his money. She was then convinced that he was referring to the money in the account belonging to P.H. Even when she re-

ceived the written request dated 10 March 1999 from Sten Burman she was still convinced that the postal giro account referred to was the one in the name of P.H. The letter did not contain the number of the account. It was not until she received the letter dated 17 March 1999 from Sten Burman containing an account number she did not recognize that she realised that something was amiss. This account number was not listed in the record of the property seized. She contacted Postgiro Bank and was informed that the account had been frozen at her request. This is why she said at the provisional attachment hearing that the account had been frozen as the result of a misunderstanding and re-opened the account. She found the document with the decision to freeze the account among a set of precedents while she was going through the case file. – As there were no investigators specialising in IT at Sundsvall at that time, as well as for other reasons, she became involved to a much greater degree than normal in the practical administration of the case. In addition, at the same time she was in charge of a police raid that was being prepared in a case concerning imported motor vehicles.

The District Court finds as follows.

To begin with, it has been established that Anita Enocsson through her request and the subsequent freezing of the account restricted R.A's right to dispose of the funds in the account. It is also clear that Anita Enocsson had no legal grounds for having the account frozen in the way it was arranged. In defence of her actions Anita Enocsson has claimed that, in the first case, she did have the legal possibility of restricting R.A's access to the account as an investigative measure during the preliminary investigation by virtue of a decision to take the funds into custody and then request their provisional attachment. In other words, according to Anita Enocsson, there was the possibility within the framework of the coercive measures permitted in the process of law to restrict R.A's right to dispose of the money in his account, even though she did not resort to it. The coercive measures that could have been lawfully invoked were taking custody of the funds and provisional attachment.

Anita Enocsson has given various explanations of her reasons for arranging to have the account frozen and at the main hearing she gave information about her motives for doing so that she had obviously not presented during the preliminary enquiry into the case. She claims, for instance, that when she decided to freeze the account, she considered that this would play a significant role in the investigation of the crime as one of the investigative measures in her preliminary investigation. She has also maintained that the reason for freezing the account must have been the one stated in her written request to Postgiro Bank, which is that it was called for in connection with the preliminary investigation of a crime.

The first paragraph of Chapter 27 Section 1 of the Code of Judicial Procedure, insofar as this is of relevance, enables seizure of objects that can reasonably be assumed to be of some significance for the investigation of a crime. It is obvious that this provision was not applicable in this case and Anita Enocsson has also herself maintained, according to the entries in the record of the seizure, that there was never any question of seizing R.A's postal giro

account. There was, therefore, no basis in law for restricting R.A.'s right to dispose of the funds in the account as an investigative measure during a preliminary investigation. The question then remains of whether there were any legal grounds for provisional attachment of the funds.

Anita Enocsson has claimed that the grounds for attachment of the funds were to guarantee any damages claimed by the aggrieved parties and also that R.A. could be suspected of a crime committed in the course of business so that forfeiture according to the provisions of Sections 1, 2 & 4 of Chapter 36 of the Penal Code could be invoked.

It has not transpired that any manifest claims for damages had been submitted when Anita Enocsson came to her decision that the account should be frozen. The investigation concerned an offence against the Copyright Act. The Copyright Act contains no provisions relating to forfeiture. Anita Enocsson's asseveration, which was obviously not made prior to the main hearing, that her decision was based on suspicion that R.A. had committed a crime in the course of business and that the provisions regarding forfeiture in the Penal Code could be invoked appears largely to be a post-hoc construction. Nor has she been able to present a more concrete account of the nature of the crime involved. Furthermore it is evident that any suspicion that may have arisen of such an offence had not become strong enough to prompt a decision to attach the funds. As far as has been shown, therefore, there was no legal justification for restricting R.A.'s right to dispose of the funds in his account by acquiring custody of them.

The District Court therefore finds that it has been shown that Anita Enocsson's decision to arrange for the account to be frozen had no basis in law and that the provisions applying to the use of coercive measures as part of the process of law provided no legal grounds for restricting R.A.'s right to dispose of the funds in his account. R.A. has therefore been deprived of the right to dispose of these funds during the period described in the description of the offence without any basis in law.

According to her own testimony, the idea of freezing the account was suggested to Anita Enocsson by Postgiro Bank. It is clear that she did not consider any legal implications before arranging to have the account frozen. There can be no doubt that as an experienced prosecutor she was negligent in the exercise of her authority. To the extent that the principle of proportionality can be considered relevant in this context, its application cannot lead to Anita Enocsson's acquittal of the charge of misuse of office. The degree of injury that R.A. may have sustained as a result of erroneous exercise of authority is a circumstance that must be taken into account in deciding whether the offence is a minor one or not.

The question therefore is whether this offence should be considered a minor one and that Anita Enocsson should not therefore be convicted.

Anita Enocsson is an experienced prosecutor and as such must have been familiar with the coercive measures that are permissible. As far as can be seen, she was not subject to any time pressure when she decided to freeze the account. Nor has it been shown that her workload on this occasion was notably burdensome. The outcome of her erroneous exercise of authority was

that R.A. was deprived for five months of the right to dispose of the funds, amounting to almost SEK13,000, deposited in the account. This is in other words a relatively substantial sum of money that for a long period of time he was unable to dispose of. After making an overall assessment of these circumstances and other factors pertaining to the case, the District Court finds that the offence cannot be considered a minor one. It therefore finds Anita Enocsson guilty of misuse of office.

The only appropriate penalty is a fine.

Anita Enocsson's appeal etc.

Anita Enocsson appealed the decision of the district court, one of her claims being that she should have been acquitted or, alternatively, that the penalty should be remitted.

The Chief Parliamentary Ombudsman Mr. Eklundh contested the appeal.

The Appeal Court for Southern Norrland granted a review permit for the case.

The judgment of the Appeal Court for Southern Norrland

In a judgment issued on 24 October 2001 the Appeal Court upheld the decision of the District Court.

The grounds cited for its judgment contained the following observations.

Anita Enocsson has entered the same plea as in the District Court. In addition to her testimony in the District Court – according to the account presented in its judgment – the following is the substance of what has been maintained. When she asked for the account to be frozen, it was clear to her that the games manufacturers would, through MDTS, the group representing their interests, submit a claim for damages amounting to between SEK2–3 million. Her intention must have been to submit an application for provisional attachment to the District Court one or two days after freezing the account. MDTS decided, however, to wait upon the outcome of a case in which an accomplice of R.A. in the Stockholm region had been charged with offences against the Copyright Act. At the moment a civil suit is taking place between MDTS and R.A. and others, in which the damages claimed amount to over SEK4 million. – R.A. can have sustained no injury as a result of the freezing of his account as it was not until 10 March 1999 that he asked about the funds in the account and he incurred no loss of these funds or the interest on them. – Offences of this type against the Copyright Act are infrequent and it was easy to make a mistake. Because of this it would at any rate be unreasonable to impose a penalty in this case. – At the moment she is on leave from her post as prosecutor and has a different post in Härnösand.

The written evidence submitted to the District Court has also been cited in the Appeal Court.

The findings of the Appeal Court

The substance of the charge against Anita Enocsson is that, even though the legal requirements for restricting R.A.'s right to dispose of the funds in his account were not fulfilled, she submitted a request to Postgiro Bank that no direct withdrawals or withdrawals of any other kind from the account should be permitted – citing the preliminary investigation of a crime and the suspicion that had arisen that the account was being used for unlawful activities. As a result of her request, R.A. was deprived of the right to dispose of the funds in his account during the period from 19 October 1998 until 21 March 1999. It is alleged in the charge that in doing so Anita Enocsson has in the exercise of her authority disregarded through negligence the applicable provisions.

There can be no dispute that the enquiry has revealed that it was solely Anita Enocsson's request to Postgiro Bank that led to the freezing of the account, that it was later opened at her request, and that the import of this measure was that R.A. could not dispose of the funds during the period for which the account was frozen.

Anita Enocsson has stated in the Court of Appeal that the intention of freezing withdrawals from the account while permitting deposits, was to enable those who had received pirate copies of games and software, for instance, to continue to make payments into it. In view of this and in consideration of what has otherwise been revealed in the proceedings, the Court of Appeal finds no evidence to suggest that the criminal activities of which R.A. was suspected that were referred to in the request for the account to be frozen comprised anything more than the offence against the Copyright Act. Therefore in applying the process of law the only form of coercive action open to Anita Enocsson was to seize the funds in the account.

According to Anita Enocsson's own statement, taking custody of the funds was intended to guarantee the execution of a claim for damages submitted by the aggrieved person. When objects are taken into custody on these grounds, a request for provisional attachment must be submitted within five days as provided by Chapter 26 of the Code of Judicial Procedure. A prosecutor is only empowered to submit such an application if notification of such a claim has been received from the aggrieved person. If no application for provisional attachment is made, the property must be returned without delay to its owner. However, no application for provisional attachment was made and it has not been shown that the prosecutor was notified of any claim for damages.

The decision to take custody of sums of money requires, in view of the limited time allowed for submission of an application for provisional attachment, not only registration of the decision but also the initiation of measures to ensure that the time limit can be complied with. No examination of the routines at the prosecution office for monitoring time limits has been made in this case. The contents of the document could hardly have prompted any member of the prosecution office's staff other than Anita Enocsson to take the initiative to ensure that this time limit was observed and it is obvious that she did not take any such initiative herself.

In view of the above, the judgment of the Court of Appeal is that Anita Enocsson's request to Postgiro Bank that the account should be frozen does not constitute and cannot be equated with a decision to take custody of property. As the District Court found, it cannot, therefore, be considered that there was any basis in law for imposing restrictions on R.A's right to dispose of the funds in his account.

The Court of Appeal concurs with the judgment of the District Court that Anita Enocsson, as described in the charge and accounted for above, as a result of negligence in the exercise of her authority has disregarded the provisions applying to the case and that her offence cannot be considered to be merely minor. The circumstance that the employees of Postgiro Bank may perhaps not be obliged to comply with a prosecutor's request for the freezing of an account has, in the opinion of the Court of Appeal, no significance for this assessment. Anita Enocsson cannot therefore be acquitted of misuse of office.

Neither Anita Enocsson's own testimony nor what has otherwise come to light justifies her exemption from sanction as provided by Section 6 of Chapter 29 of the Penal Code.

The judgment of the District Court on these points is to be upheld.

Complaint against Råby Youth Residential Centre concerning the "segregation" of inmates without any legal basis

(Registration number 1036-2000)

Background

In a letter to the board of control of the National Board of Institutional Care, Maria Hultén, who was employed as an on-call inspector at Råby Youth Residential Centre, pointed out that in repeated discussions at the centre different opinions had been expressed about what was to be considered as "segregation" and whether there was any legal basis for "placement in a room for special supervision". She therefore requested answers to the following questions.

1. Does the law provide any form of support for this method of segregating one inmate in the centre for an unlimited period of time?
2. Who will be held responsible if this is an erroneous procedure?
3. Can the possibility of segregating inmates be used for corrective purposes?

In her letter to the National Board of Institutional Care, Maria Hultén gave an account of the way in which the cases of two inmates at Råby, Y.N., born in 1981, and S.Å., born in 1982, had been dealt with.

The response to Maria Hultén's letter from Sören Öman, then the Senior Legal Officer at the National Board of Institutional Care, contained the following answers.

The answer to your first question (1) is as follows. The kind of segregation referred to in Section 27 of the Social Services Ordinance requires among other things that the inmate is “segregated from others at the centre”. In the opinion of the National Board of Institutional Care the wording “others at the centre” includes both the staff and its inmates. Therefore, if inmates are confined together with members of the staff, this is not, in the view of the National Board of Institutional Care a question of segregation as laid down in Section 27 of the Social Services Ordinance. When it comes to restrictions on the movements of inmates other than segregation in accordance with Section 27 of the Social Services Ordinance, there is support for such measures for instance in Section 15 of the Care of Young Persons (Special Provisions) Act (1990:52), which provides for inmates to be prevented from leaving a centre or subjected to other forms of restriction required for the administration of treatment or to ensure the safety of other inmates or members of the staff.

With regard to your second question (2), the answer depends on what kind of responsibility you consider the superintendent to have to the Board for ensuring, for instance, that the operations of the institution comply with the legislation in force.

The answer to your third question (3) is that segregation as laid down in Section 27 of the Social Services Ordinance – or any other coercive powers for that matter – may not be used in order to punish an inmate; it is quite another matter that, irrespective of its underlying intention, a measure can be regarded by an inmate as a form of punishment. The wording of Section 27 of the Social Services Ordinance suggests that the purpose of the legislation on segregation is to enable the maintenance of security and order at the institution.

In a complaint to the Parliamentary Ombudsman, Maria Hultén has requested an enquiry into the treatment of Y.N. and S.Å. at Råby Youth Residential Centre, in particular where the issue of segregation is concerned. In the complaint she expresses opinions on the response received from the National Board of Institutional Care and raises some issues she considers the response entails.

Extracts from Råby Youth Residential Centre’s journals on Y.N. and S.Å. were attached to Maria Hultén’s complaint.

The enquiry

After the complaint had been referred to Råby Youth Residential Centre, its superintendent, Lars Wetter, replied as follows.

Onsjö emergency section has seven places. One of them is in what is known as the “Wing” (see attached plan) (*omitted here, Ombudman’s comment*). It normally only has one occupant. This accommodation unit is close to a solitary confinement unit of a more traditional kind and also next to the section duty room. This seventh accommodation unit also has an additional day-room with its own seating, access to a television, and a small vestibule with adjacent shower and toilet. The unit has two exits, which are kept locked when there are no members of the staff with the inmates or when the staff office is unmanned. One exit leads into the section’s exercise room and the other into a fenced outdoor area. This part of the building forms an independent unit, which enables it be used to accommodate one inmate and also for solitary confinement in the special room equipped with a cell door.

Nowadays greater emphasis is laid on treatment, so that custody and supervision have become ancillary to the task of providing care. Because of the

high staff ratio and the few places for inmates in each unit (seven at Onsjö) the nature or the treatment offered has changed in recent years. Formerly it was more traditionally institutional and inmates were treated in groups, but developments have led to a more personal approach with treatment tailored to individual needs.

This broadening and intensification of treatment has made it possible to focus measures more individually and accommodate inmates in small groups. The traditional institutional environment has been shown to contain certain destructive features, and therefore a higher degree of individual adaptation has helped to raise quality. Because the degree of maturity, interests and needs of these young people often vary, it is inappropriate to organise certain activities or forms of treatment on a group basis. For instance, in situations involving confrontation and refusal to compromise, which lead to aggression and conflict, individual solutions that are more tactful and gentler are often more suitable. This has played a not insignificant role in avoiding the use of segregation as laid down in Section 27 of the Social Services Ordinance. The susceptibility of young people of this kind to stress and frustration and the difficulties they often experience in conforming to groups and adopting appropriate group behaviour mean that staff have to be highly flexible and receptive in order to avoid the occurrence of violence.

For the above reasons, we often refrain from resorting to segregation in its traditional form and choose instead a gentler and more welcoming and dignified form of accommodation which provides the necessary enclosure. We consider that it is a healthy development that we can “section” the accommodation offered in this form of collective residence.

In the enclosed section of a youth residential centre, threats and threatening behaviour occur frequently, and these lead at times to frequent violence (blows, kicks, verbal threats, refusals, etc.).

Not infrequently, one member of the staff is played off against another. The inmates attempt to further their own interests in different ways and gain advantages. In such cases, some members of the staff are singled out for confrontation, while the others are allowed to “understand”, console and encourage.

The reasons and justification for the individual placement in the cases in question:

1. Y.N.

As an active substance abuser who had great difficulty in functioning in a socially acceptable way, for instance through unprovoked attacks on members of the staff, Y.N. was in a very difficult predicament. He was highly irritable, his behaviour and mood unpredictable, so that he was difficult to cope with in the section along with the other inmates. This form of accommodation was inappropriate and caused problems both for Y.N. himself and for the other members of the group. It was felt more suitable to place Y.N. in the “Wing” with contacts with the staff and regular supervision and also at this stage to restrict his contact with the other inmates.

The “Wing” makes it possible to divide the section and the inmates up into two. Both forms of division take place on the same terms. Lack of contact with the other inmates makes those placed on their own more dependent on contact with the staff. Once every hour, therefore, Y.N. was offered the possibility of going out into the open air. Other activities, such as conversation, table tennis and other forms of physical activity, access to a computer etc, either in the section or elsewhere, took place as often as required or were otherwise felt appropriate.

2. S.Å.

Onsjö is an emergency section and receives young people of both sexes. They are not allowed to develop sexual relationships. The high ratio of staff is considered to enable control of the situation and adequate supervision.

In a situation in which S.Å. was exerting undue pressure on the female inmates of the section and making sexual advances in various ways with verbal threats, he was placed in the "Wing". Contact with the rest of the group and participation in group activities thereafter were only allowed to a restricted extent and in more controlled forms. S.Å. participated in activities with the other boys in the section and was not, therefore, confined to the "Wing". He too was offered the same opportunities of getting out into the open air each hour, or the possibility of some other form of suitable activity, treatment or the like as in the case described above.

The periods of placement listed in the complaint are correct.

As we consider that the unit referred to as the "Wing" forms part of the section, we do not consider that placement there constitutes segregation even though its doors are at time kept locked. During the night, for instance, when there are only security staff on duty, the doors to the inmates' accommodation are locked. This means that one of the seven inmates residing in the section is accommodated in a separate unit, without contact with the other inmates.

The above inmates have not been kept in segregation in the manner referred to in Section 27 of the Social Services Ordinance except when it has been decided to do so. Restriction of their contacts with other inmates has been based on the requirements of their treatment and placement in the part of the section called the Wing has involved greater and more frequent contact and activities with members of the staff. Even though these individual placements have not always been in agreement with the wishes of the inmates, for treatment reasons they have been necessary and suitable from the viewpoint of the acute situations in which they found themselves and pending the transfers that were later made. For this reason it cannot be claimed that there were any placements made on erroneous or invalid grounds.

A statement was also requested from the National Board of Institutional Care. The contents of its response, signed by its Director General, Sture Korpi, were as follows.

When the National Board of Institutional Care took over responsibility for the youth residential centres and homes for children in care in April 1994, it came to light after a short time had elapsed that certain residential centres were in the habit of locking the doors of inmates' rooms every evening so that they were locked in individually during the night. The Board pointed out in no uncertain terms that this could be regarded as unjustified segregation and that the procedure must be terminated. The institutions concerned complied with this instruction. The Board's action did not escape the notice of the superintendents of the institutions and was the subject of discussions between them.

Recently, the Board has, as a result of its own inspections and the information submitted by Maria Hultén, become aware that some uncertainty may prevail among the institutions about the interpretation and application of the provisions on what is known as "segregation" in Section 27 of the Social Services Ordinance. This applies for instance to the circumstances in which an inmate can be considered to be segregated from "others at the centre" in accordance with the regulations. Therefore, the Board immediately began the process of formulating advice and guidelines on segregation and also to plan more detailed monitoring of segregation. Before the work on the advice and guidelines had been completed, it came to our knowledge that the Parliamentary Ombudsman intended to institute an enquiry into the case in question and would probably issue an advisory opinion. The National Board of Institution-

al Care has therefore decided to postpone the circulation of its own advice and guidelines.

A draft version of the advice and guidelines is attached to this letter and the Board would like to refer to it in stating its own standpoint in this case. In other words, it is the opinion of the National Board of Institutional Care that placement in the “Wing” in the cases referred to did constitute segregation as laid down in Section 27 of the Social Services Ordinance, to the extent that each of the inmates was locked in on their own against their own wishes for any but brief periods and for practical reasons.

The draft version of the advice and guidelines on segregation attached to this response contained the following.

According to the wording of the legislation, segregation involves keeping an inmate separated from “others at the centre”. Several inmates confined together in the same premises are not therefore subject to segregation, even if there are no members of the staff confined with them. It is the opinion of the National Board of Institutional Care that a client who is confined with members of the staff of the institution and no other inmates is not subject to segregation either. The concept of “others at the centre” includes, therefore, in the opinion of the National Board of Institutional Care the staff of the institution *and* its inmates.

For very many years now, particularly in the care of young offenders, clients with special needs – for instance those who are extremely violent or likely to injure or kill themselves – have been required to spend some period alone in a separate or locked section of the institution with only members of the institution’s staff for company. In the opinion of the National Board of Institutional Care this procedure does not constitute segregation as long as the inmate is not confined alone on the premises. It should be emphasised that members of the staff must be locked in together with the client for the entire period in principle, for instance during the night. For practical reasons, accompanying staff should be permitted to lock the door behind them, during brief visits to the toilet for instance, even if this may mean that from one point of view the inmate has been left alone outside the lavatory door.

Locking a client in with a teacher for special instruction does not, in the opinion of the National Board of Institutional Care, constitute segregation.

Accommodating each inmate in a separate room in which they are required to stay during the night does not, in the opinion of the National Board of Institutional Care constitute segregation as long as inmates are not locked in (by the staff) on their own.

Maria Hultén has responded to the replies received from Råby Youth Residential Centre and the National Board of Institutional Care.

The legal regulations

Measures undertaken by the social services for children and young people have to be implemented with their agreement and the agreement of their caregivers according to the provisions of the Social Services Act (2001:453). Under certain conditions, however, treatment may be given to juveniles without their consent. The regulations that apply can be found primarily in the Care of Young Persons (Special Provisions) Act (1990:52). According to Section 3 of this act, treatment of this kind may be needed for instance when juveniles expose their health or their development to the palpable risk of injury by misusing substances that give rise to dependency, criminal activities or some other socially destructive behaviour.

Section 12 of the Care of Young Persons (Special Provisions) Act stipulates that special youth residential centres are to be provided for the treatment of juveniles who for any of the reasons laid down in Section 3 need to be placed under particularly intensive supervision. The state is to supply the centres required. The National Board of Institutional Care is the central administrative agency for these centres. Its board directs and supervises the activities of the centres.

Anyone undergoing treatment on one of the grounds laid down in Section 3 of the Care of Young Persons (Special Provisions) Act in a special residential centre, may, according to Section 15 of the act, be prevented from leaving the centre and otherwise subjected to the restrictions of their liberty of movement needed to enable treatment to be administered. The freedom of movement of juveniles may also be restricted when this is required to ensure the safety of other inmates and staff. Subsections 15a–15c of the act contain specific provisions regarding for instance the rights of inmates to make and receive telephone calls and to receive visits (15a), the conditions in which treatment can be given to inmates in a unit in the centre which can be locked or arranged in some other way to provide thorough supervision (15b) and in which circumstances an inmate may be segregated from others at the centre (15c). The provisions of Section 15 of the Care of Young Persons (Special Provisions) Act correspond to the stipulations of Section 13 of the 1980 legislation on the Special Provisions concerning the Care of Young Persons. In connection with the enactment of these provisions the minister responsible had this to say, for instance, when it came to segregation/segregated treatment (Government Bill 1979/80: 1 Section A, p. 598).

The act does not contain any more detailed regulations about how treatment in these cases is to be given. The treatment has to be devised on the basis of the needs of the juvenile in each individual case. However, it is necessary to limit the powers granted to the Board in one or two respects. Thus, in principle, segregation should not occur in the course of treatment. It is generally recognised today that segregation can have an injurious effect on a young person. On the other hand, it may become necessary in certain extreme situations – such as when juveniles under the influence of drink or drugs or for some other reason become “disorderly” – to segregate them for a short period from others undergoing treatment. In such cases they should, however, be supervised by treatment staff. The restrictions to the powers granted to the board in this paragraph should be embodied in regulations about the implementation of the legislation.

A regulation about segregated treatment was included in Section 27 of the previous Social Services Ordinance (1981:750). This prescribed as follows:

If special grounds exist because an inmate is behaving violently or is under the influence of intoxicants to such an extent that he is out of control, he may be segregated from other inmates in the centre provided that he is under the constant supervision of its staff. He may not, however, be held in segregation for longer than is unavoidably necessary and in no circumstances for a period exceeding 24 hours.

If an inmate is under the age of 15, a doctor’s opinion is to be sought without delay with respect to every measure adopted according to the preceding paragraph. Such measures are to be terminated immediately, should the doctor so request.

As a result of the amendments to the Care of Young Persons (Special Provisions) Act that came into force on 1 January 2002, the provisions of Section 27 of the Social Services Ordinance were incorporated into the act as subsection 15c, with certain changes in the wording. No changes in the substance of the provisions were intended. The reason for incorporating the provisions on treatment in segregation in the act itself was that segregation was considered to constitute such an infringement of individual liberty that it should be regulated by law (Government Bill 2000/01:80 p.121 f.)

In her adjudication on 31 May, 2002 *the Parliamentary Ombudsman, Mrs. André* made the following observations.

Adjudication

Neither the Care of Young Persons (Special Provisions) Act nor the previous Social Services Ordinance provide any closer guidance when it comes to determining what constitutes the treatment referred to by the wording “kept in segregation from others at the centre”. In its response, the National Board of Institutional Care claims that the separate placement of an inmate together with members of an institution’s staff can hardly constitute segregation. Here the Board has cited the contents of a draft version of new guidelines on segregation (an extract from this draft is quoted above in connection with the account of the Board’s response). The viewpoint of the National Board of Institutional Care does not seem to be totally incontrovertible. In my opinion it would be more appropriate to interpret the wording “others at the centre” in the statute to mean the other inmates. This is almost certainly also how the legislators intended the provision to be read. In this respect, in addition to the previous quotation from Government Bill 1979/80 1 Section A, reference can also be made to the statements in the Bill that resulted in subsection 15c of the Care of Young Persons (Special Provisions) Act (Government Bill 2000/01:80 p. 122). This accounted for “... possibilities of confinement and segregation from the other inmates ...”. Where application of the previous regulations is concerned, I can refer to the general guidelines issued by the Board of Health and Social Welfare, which have since been rescinded, Special Provisions in the Care of Young Persons, 1981:2 p. 129. Comparison may also be made with the rules that applied to segregation in what used to be called Residential Juvenile Centres. The rules concerning segregated treatment at centres of this kind were worded in the same way as the provisions relating to segregation in the Care of Young Persons (Special Provisions) Act. When the legislation on the special provisions in the care of abusers was enacted in 1981, the possibility of segregating abusers was discussed. One of the statements made in the bill by the minister responsible for the legislation was that in the event of violent behaviour by an inmate there should be a possibility to “... keep him segregated from the other inmates ...” (Government Bill 1981/82 p. 96). The interpretation of these provisions advanced here also seems to be the one postulated in the text-books on the subject (see Bramstång, *Sociallagstiftning (Legislation on the Social Services)* p. 445 and

Norström/Thunved *Nya sociallagarna (Recent Social Legislation)*, 15th ed. p. 275).

Where other aspects of the content of the concept of “segregated” in this context are concerned, it must be considered obvious that if individuals choose to lock the doors of their rooms themselves there is no question that they are being segregated in the meaning at issue here; if an inmate is to be considered to be held in segregation it must be assumed that this is as a result of some action by the centre. Typical cases of segregation occur when an inmate is confined alone in a separate room or when a member of the staff locks the door of an inmate’s room. Here it should be possible to disregard cases when doors are locked for purely practical reasons for shorter periods of time. The fact that an inmate has been placed in a room situated in section of a building that is separated from the accommodation of the other inmates does not on its own, of course, necessarily mean that segregation has taken place. If, however, this placement prevents the individual from having contact with the other inmates, it is, in my opinion, segregated treatment. Nor does the fact that an inmate only has contact with members of the staff for some short period of time necessarily constitute segregation, such as when, for instance, an inmate is receiving special instruction from a teacher in a separate room.

The possibility cannot be excluded that there are cases when an inmate must be “segregated” from other inmates in circumstances other than those laid down in subsection 15c of the Care of Young Persons (Special Provisions) Act. Here I am referring in particular to situations to which the provisions of the Penal Code on emergencies may apply, such as, for example, when the behaviour of an inmate, although his actions cannot properly be described as violent or disorderly, is nevertheless severely destructive in the form of a serious suicide threat. To avoid misunderstanding, I would like to point out that this enquiry includes no instances of cases of this kind.

When it comes to the two cases which have formed the subject of this enquiry, it has become clear from all that has transpired that both juveniles were placed in what is known as the “Wing”. According to the response submitted by Råby Youth Residential Centre, the inmates have not been kept in segregation there for the reasons stipulated in the provisions on segregation but their contacts with the other inmates have been restricted in connection with their treatment. In the centre’s opinion, therefore, this has not been a question of application of subsection 15c of the Care of Young Persons (Special Provisions) Act. In practice, however, Y.N. and S.Å. have been prevented from mixing freely with the other inmates. In neither the case of Y.N. nor S.Å. has this been a temporary measure based solely on purely practical circumstances. My opinion is, therefore, that both Y.N. and S.Å. must be considered to have been subjected to treatment in segregation and that this applies irrespective of whether or to what extent they have been accompanied by members of the staff. As is made clear above, Y.N. and S.Å. have not been segregated by virtue of subsection 15c of the Care of Young Persons (Special Provisions) Act (previously Section 27 of the Social Services Ordinance). Nor can any grounds for this measure be found in any of the other provisions of the Care of Young Persons (Special Provisions) Act or any other statute. The

fact that Y.N. and S.Å. have, nevertheless, been kept in segregation is obviously unacceptable.

The response of the National Board of Institutional Care reveals that the Youth Residential Centres have been labouring under a partial misapprehension of what is meant by segregation. Even the point of view adopted by the Board, as it is expressed in its response, indicates the uncertainty that exists in the organization with respect to segregated treatment. In view of this, I have found no grounds for proceeding any further with the case but will terminate it with the criticism implied by the observations above. However, I am assuming that Råby Youth Residential Centre will review its routines for the placement of juveniles in the "Wing" and that the National Board of Institutional Care will continue to rectify any shortcomings that may prevail in the routines of the various centres when it comes to segregation. It is a fundamental requirement that legal grounds must exist for any restriction of the freedoms and rights of inmates in different respects. By the very nature of things, the legislation cannot offer detailed regulations about the various situations that may arise or the ways in which the Youth Residential Centres should respond to them. In purely general terms, it is important that the centres do not apply rules in such a way that treatment is being offered in a "grey area" where uncertainty prevails as to whether or not measures comply with the legislation.

In its response, Råby Youth Residential Centre has emphasised how important it is for centres to have the possibility of offering differentiated forms of treatment. I sympathize with this point of view. It is ultimately for the National Board of Institutional Care to decide whether or not new or modified regulations are needed to increase the possibility of adapting the treatment offered at the Youth Residential Centres to different individuals and I intend to take no initiatives in this respect myself.

Maria Hultén has posed a number of questions with regard to the terms on which segregation may be used for the purpose of correction and under what conditions inmates may be kept in segregation for 24 hours. The legislation lays down when a decision on segregation may be made. I see no reason to go into this in more detail. Whether in any individual case there are grounds for keeping an inmate in segregation for 24 hours involves the kind of consideration on which the Parliamentary Ombudsman should exercise restraint in expressing an opinion. Nor have I found any reason for expressing any other opinion on the way in which Råby Youth Residential Centre has dealt with the two individual cases referred to in Maria Hultén's complaint.

I have also found that there are grounds for submitting a copy of this adjudication to the Ministry of Health and Social Affairs.

This closes the case.

Complaint against the Swedish Board of Agriculture about its handling of a case concerning the destruction of cattle; among other things the application of EC Regulations

(Registration number 3743-1999)

The complaint

In a complaint submitted to the Parliamentary Ombudsman S.-I.S. asked the Ombudsman to look into the way in which the Swedish Board of Agriculture had dealt with and reached a decision in a case concerning the destruction of cattle. The complaint was based on information in an article printed in *Norrköpings Tidningar* on 9 October 1999, which described how six cattle on a farm outside Ljungskile had been shot as a result of decision by the Board of Agriculture because “the cows did not have the yellow EU registration ear-tags”. The newspaper article was appended to the complaint.

The inquiry

The case file was requisitioned on loan from the Board of Agriculture and examined.

A memorandum drawn up by the Parliamentary Ombudsman contained the following.

On 17 September 1999 the Swedish Board of Agriculture decided by virtue of Article 1.1 of Commission Regulation (EC) no. 494/98 of 27 February 1998 to prohibit P.S. from moving his livestock to or from his facilities with a specific production site number. P.S. was also required to prove the identity of all the livestock specified in an attached inspection report within two working days of his receipt of the decision.

On 4 October 1999, the Swedish Board of Agriculture decided, by virtue of Article 1.2 of the same Regulation, that six cattle belonging to P.S. were to be destroyed because he had not been able to prove the identity of the animals.

The destruction of the animals took place – according to a report by the District Veterinary Officer, Nils Vallentin, assigned by the Swedish Board of Agriculture to supervise proceedings – during the morning of 6 October 1999.

This event attracted a great deal of attention from journalists and has so far given rise to fifteen complaints to the Parliamentary Ombudsman, all of them based on media reports.

In view of these complaints the Board of Agriculture’s case file has been requisitioned on loan.

From the file it can be ascertained that, in addition to the information above, notice of the decision of 17 September 1999 requiring P.S. to prove the identity of the livestock was served on him on 21 September 1999. According to the attached appeal instructions, appeal against the decision could be made to the County Administrative Court within three weeks from the date on which P.S. received the notice. In other words, the final date of appeal was 12 October 1999.

The Board of Agriculture’s next decision to destroy the animals was, however, made on 4 October. It was also recorded that this decision was to take immediate effect. P.S. was notified of this decision on 5 October. The case file does not indicate whether P.S. received notice of this decision before the animals were put down. Notice of this decision was also accompanied by

information that appeal could be made to the County Administrative Court within three weeks of the date of service.

In view of these circumstances, a statement should be requested from the Swedish Board of Agriculture. In this statement particular emphasis should be placed on the circumstances in which the decision to destroy the animals was made on 4 October before the injunction of 17 September had gained the force of law and that the decision to destroy the animals was enforced before P.S. – apparently – had been given a reasonable opportunity to exercise his right of appeal.

The Board of Agriculture should also state whether any consideration was given to alternative ways of dealing with the problem of the lack of proof of identity for the animals.

The case was then referred to the Swedish Board of Agriculture for the statement referred to in the memorandum. In its response of 1 December 1999, signed by the Director General, Ingbritt Irhammar, the Board made the following declaration (the annexes have been excluded).

How the case was dealt with and the legal grounds

According to sections 24 & 26 of the Ordinance on EC Regulations on Agricultural Products (SFS 1994:1715) the Swedish Board of Agriculture is empowered to reach decisions concerning the monitoring and supervisory functions that devolve on the Board in order to ensure compliance with Council Regulation no. 820/97 (EC) of 21 April 1997 establishing a system for the identification and registration of bovine animals and regarding the labelling of beef and beef products and Commission Regulation no. 494/98 of 27 February 1998 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation 820/97 as regards the application of minimum administrative sanctions in the framework of the system for the identification and registration of bovine animals.

The Swedish Board of Agriculture has applied the following provisions in the EC regulations referred to above in the case in question.

The first paragraph of Article 3 of Council Regulation 820/97 (EC) lays down that the system for the identification and registration of bovine animals is to contain the following components.

- a) Eartags for the individual identification of animals.
- b) Databases.
- c) Cattle passports (not applicable in Sweden).
- d) The maintenance of up-to-date individual on-farm registration.

Article 1.1 of Commission Regulation 494/98 (EC) stipulates that if there are animals that fail to comply with any of the provisions of article 3 of Council Regulation 820/97 (EC) movement of all livestock to or from the holding of the keeper concerned may be restricted.

Article 1.2 of Commission Regulation 494/98 (EC) goes on to stipulate that if a keeper cannot prove the identity of an animal in his holding within two working days it is to be destroyed without delay under the supervision of the veterinary authorities, and without compensation from the competent authority.

On 11 May 1999 the Swedish Board of Agriculture received notification that there were bovine animals that were neither marked with eartags nor registered in P.S.'s holding. The Board then sent P.S. information about the current regulations concerning marking, registering and submitting notification of bovine animals and subsequently, as nothing happened to suggest that

P.S. intended to mark or register his animals, on 26 August 1999 requested Västra Götaland County Administrative Board to inspect whether the animals belonging to P.S. had been marked and registered. In its inspection report of 7 September 1999, the County Administrative Board stated that the six bovine animals in P.S.'s holding were not marked with eartags. In addition no individual on-farm register had been maintained (farm record) nor had the Central Bovine Animal Register (CDB) been notified. As P.S. had, therefore, failed to comply with *any* of the provisions in Article 3 of Council Regulation 820/97, the Swedish Board of Agriculture decided on 17 September by virtue of Article 1.1 in Commission Regulation 494/98 (EC) to prohibit movement of all animals to or from the holding. P.S. was also enjoined to prove the identity of the bovine animals within two days of service of this notification as laid down in Article 1.2 of Commission Regulation 494/98 (EC). P.S. was served notice of this decision on 21 September 1999. He did not request a stay of execution from the County Administrative Court.

A herdholder is required to submit the following information if an animal is to be considered identified: sex, breed, date of birth, the mother's identification code for animals born after 1 July 1999, the identification number of the holding at which birth took place, the identification numbers of all the holdings at which the animals have been kept together with the dates of all movements. It should be stressed that the Swedish Board of Agriculture endeavours – as far as possible – to provide herdholders with assistance concerning identification. However, it must be pointed out that it is the herdholder, and not the Swedish Board of Agriculture, that is required to prove the identity of the bovine animals. For this reason, case officers at the Swedish Board of Agriculture contacted P.S. on two occasions, 24 and 27 September 1999, to provide information about how the animals could be identified and, if necessary, to assist. On these occasions he refused to speak to the case officers. On 4 October 1999, the Swedish Board of Agriculture decided that the animals in question were to be destroyed. The main events in this case are listed in the attached table (annex 1).

It is important to make it clear that one of the purposes of the relevant EC Regulations is to make it possible to trace infections effectively. This means that very tight time limits are involved when they are applied. According to Article 1.2 of Commission Regulation 494/98 (EC) an animal is to be destroyed without delay if its holder cannot prove its identity within two working days. In the circumstances described here, the Swedish Board of Agriculture decided that its destruction order was to take immediate effect as laid down in section 32 of the Ordinance on EC Regulations on Agricultural Products (SFS 1994:1715). This made it possible to destroy the animals without P.S. being notified of this decision or it having gained the force of law. The use of the word 'immediately' in Article 1.2 means that there is no possibility of waiting for an injunction or a destruction order to gain the force of law before proceeding with the subsequent measure. In this context it should also be mentioned that the decision was dispatched to P.S. on 5 October 1999 by normal post. Another copy of the decision was sent to the District Veterinary Officer, Nils Vallentin, so that he could hand it to P.S. on the day on which the order was enforced.

Alternative procedures

The Swedish Board of Agriculture has also been requested to state whether any consideration was given to alternative ways of dealing with the problem of the lack of identification for the animals. The destruction of bovine animals, especially without any compensation, constitutes a radical intervention in the personal and financial circumstances of a herdholder. In addition a decision of this kind is irrevocable. The Swedish Board of Agriculture therefore devoted a great deal of time to investigating whether there existed any

alternative to destroying these animals. The EC Regulations that apply are, however, explicit and unambiguous and leave the Swedish Board of Agriculture no scope for any other course of action. All alternative procedures, such as the forcible marking of the animals, are excluded.

In this context, the Swedish Board of Agriculture would like to draw attention to the decision of the County Administrative Court for Jönköping County of 11 November 1999 (annex 2) and the response of the European Commission to a question posed by Per Gahrton (annex 3).

The overall opinion of the Swedish Board of Agriculture is that everything possible was done to assist P.S. to identify the bovine animals concerned, that the relevant Swedish legislation and EC Regulations have been applied correctly and that the Board was unable to adopt any other course of action to deal with the failure by P.S. to identify his bovine animals.

On 9 November 1999, the County Administrative Court for Jönköping County dismissed the appeal made by P.S. against the decision of the Swedish Board of Agriculture to destroy his bovine animals.

In his adjudication of 8 January 2002, *The Parliamentary Ombudsman, Mr. Berggren* included the following observations.

The supervisory powers of the Parliamentary Ombudsmen are primarily intended to ensure that the actions of public authorities and their officials comply with the laws and statutes and that they discharge their responsibilities in other respects. The ombudsmen's inquiries are judicial and deal mainly with the application of applicable statutory regulations. On the other hand, the Parliamentary Ombudsmen do not examine the circumstances on which authorities base their actions, particularly when decisions are based on considerations of suitability or require particular expertise. Nor can the Parliamentary Ombudsmen reverse a decision made by a public authority. Inquiry by the Parliamentary Ombudsmen is not intended either to replace any review that may be made or has been made according to normal procedures.

The Swedish Board of Agriculture has stated in its response that it devoted considerable time to establishing whether there was any alternative to the destruction of the animals. In this respect the Swedish Board of Agriculture has pointed out that the EC Regulations are explicit and unambiguous and leave it no scope for any other course of action; any alternative procedure, such as the forcible marking of the animals, is excluded. In response I would merely like to comment that there would be no reasonable ground for criticism of the Swedish Board of Agriculture if before its destruction order it had attempted by means of alternative procedures to achieve the ultimate purpose of the EC Regulation, which is to enable any possible infections to be traced by establishing the origin of the bovine animals. In view of what has been stated about the herdholder's unwillingness to co-operate and his general reaction I do not, however, have any grounds for declaring that the Swedish Board of Agriculture acted wrongly in deciding that the animals were to be destroyed. The legality of this decision has, moreover, been subject to the review of the County Administrative Court for Jönköping County. With this in mind and in view of my initial comments about the content and tenor of the Parliamentary Ombudsmen's supervisory powers I have no further comment on the decision per se.

When it comes to the enforcement of the decision I would like to add the following in connection with the memorandum sent to the Swedish Board of Agriculture.

In its decision of 17 September 1999, the Swedish Board of Agriculture required P.S. to prove the identity of the bovine animals within two days of receipt of notification of the decision. As one of the grounds for the decision it was noted that failure to do so would result in the immediate destruction of the animals. By the very nature of things, the subsequent decision that the animals were to be destroyed could be made after only two days had elapsed, or in other words before the decision had gained the force of law. When authorities are considering a decision of this kind they should, nevertheless, take into account circumstances that recommend postponement of the decision, for instance that it would involve a serious infringement of an individual's liberty or property, that implementation may be irreversible and also that there is a risk that the decision will be reversed if appealed (see Håkan Strömberg *Allmän förvaltningsrätt* 20th ed. 2000, p. 128). The inquiry into this case reveals that case officers at the Swedish Board of Agriculture contacted P.S. on 24 and 27 September 1999 to provide any assistance he might need in identifying the animals. Not until he had refused to speak with these officers on these occasions did the Swedish Board of Agriculture decide on 4 October 1999 on the destruction of the animals. In these circumstances I see no reason to criticise the Swedish Board of Agriculture for its decision that the animals were to be destroyed immediately before the time allowed for appeal against the decision on 17 September 1999 had expired.

Nothing has been adduced to show that P.S. was informed of the Swedish Board of Agriculture's decision of 4 October 1999 that the animals were to be destroyed without delay before it was enforced. He did not, in other words, have any opportunity to appeal against the decision to the County Administrative Court and request a stay of execution. The fundamental principle that applies to all grave decisions is that those concerned must be notified before they are enforced (see Strömberg p. 127). This, as is the case with the enforcement of decisions before they have gained the force of law, is particularly important when the decision involves a serious infringement of the liberty or property of the individual, or if it is irreversible. In its response the Swedish Board of Agriculture has referred to the tight time limits stipulated in Article 1.2 of Commission Regulation 494/98 (EC) – if the keeper of an animal cannot prove its identification within two working days, it shall be destroyed without delay – and also that in accordance with Section 32 of the Ordinance on EC Regulations on Agricultural Products (SFS 1994:1715) the Swedish Board of Agriculture decided that the decision was to take immediate effect. By virtue of these provisions the decision could, in the opinion of the Swedish Board of Agriculture, be enforced even though P.S. had not been notified. I, for my part, am dubious that these provisions provide explicit support for the opinion of the Swedish Board of Agriculture. Nor can the circumstances be considered to have been of the kind that required, out of consideration for public order, for instance, or impending peril or the like, enforcement of the decision before P.S. had been notified. In view of the very

serious infringement of his ownership that the decision involved and the fact that it was irreversible, the Swedish Board of Agriculture should – in accordance with the fundamental principle referred to above – have delayed enforcement of the decision until it could be shown that P.S. had received notification. On the other hand the tight time limits prescribed in the regulations mean that the decision can be enforced even though it has not yet gained the force of law. I am, therefore, critical of the enforcement of the decision to destroy the animals by the Swedish Board of Agriculture before their holder had been notified.

Nothing else that has come to light concerning this case gives me cause to take any further action or express any further opinion.

This closes the Parliamentary Ombudsman's inquiry into this case.