

Redogörelse  
2014/15:JO1

Justitieombudsmännens  
ämbetsberättelse

Omslag Eva Lena Johansson  
Översättning till engelska av Summary in English: David Jones  
ISSN 0282-0560  
Tryck: Elanders, Vällingby 2014

## Innehåll

<b>Skrivelse till riksdagen.....</b>	<b>13</b>
<b>Allmänna domstolar m.m.....</b>	<b>39</b>
Kritik mot tre domare vid Södertörns tingsrätt för ett beslut om besiktning av en fastighet (5904-2012) .....	39
Kritik mot en rådman vid Nacka tingsrätt för utformningen av två interimistiska beslut i ett mål angående vårdnad, boende och umgänge och mot tingsrätten för underlåtenhet att pröva ett interimistiskt yrkande om sommarumgänge (6163-2012) .....	41
Kritik mot en tingsfiskal vid Varbergs tingsrätt för utformningen av två förelägganden i ett ärende om anordnande av godmanskap (6541-2012) .....	51
Anmälan mot lagmannen vid Gotlands tingsrätt för innehållet i två informationsskrifter som hade skickats till bl.a. advokater med verksamhet på Gotland (472-2013) .....	58
Kritik mot en rådman vid Linköpings tingsrätt för att han inte flyttade på tidpunkten för ett sammanträde för muntlig förberedelse när ett ombud som vidtalats av käranden var upptaget av en annan förhandling (1141-2013) .....	65
Kritik mot en nämndeman vid Solna tingsrätt för att han använde sin mobiltelefon under pågående huvudförhandling (2340-2013) .....	69
Allvarlig kritik mot lagmannen vid Kalmar tingsrätt för att han har hjälpt en part att skriva en inlaga till hovrätten (6796-2013).....	71
<b>Åklagar-, polis- och tullärenden .....</b>	<b>77</b>
Kritik mot Polismyndigheten i Västra Götaland för brister i en förundersökning som gällde misstankar om ett planerat bombattentat mot köpcentret Femmanhuset i Göteborg (2978-2012) .....	77
Kritik mot Åklagarmyndigheten för brister i möjligheten för polisen att komma i kontakt med jouråklagare (4865-2012) .....	95
Kritik mot Polismyndigheten i Skåne, som utan tillräcklig grund beslutat om kroppsbesiktning, m.m. (2258-2013) .....	100
Information om rättigheter och verkställighetens innebörd till intagna i polisarrest (2572-2013).....	104
Kritik mot polisen för brister i möjligheten till utomhusvistelse för intagna i arrest (2054-2013).....	115

Kritik mot Polismyndigheten i Västra Götaland för hanteringen av en begäran om handräckning i ett LVU-ärende (273-2013).....	122
Kritik mot Polismyndigheten i Östergötlands län för omhändertagande av egendom i samband med ett ingripande, m.m. (584-2013, 666-2013) .....	127
Anmälan mot polismyndigheterna i Kronobergs län och Stockholms län angående inlägg på Facebook (I) (5875-2012).....	137
Anmälan mot Polismyndigheten i Stockholms län angående bl.a. ett inlägg på Twitter (II) (6153-2012).....	146
Kritik mot vissa polismyndigheter för långa handläggningstider i ärenden om vapentillstånd (5529-2013) .....	152
Kritik mot Tullverket och en åklagare för handläggningen av en förundersökning och ett beslut om anhållande (2556-2013).....	161
Allvarlig kritik mot Tullverket, som dröjt över två år med att meddela obligatoriska omprövningsbeslut (178-2013).....	169
<b>Kriminalvård .....</b>	<b>174</b>
Kritik mot Kriminalvården, anstalten Kumla, för att handlingar som varit underlag för ett psykologutlåtande förstörts (3056-2011) .....	174
Kritik mot Kriminalvården, anstalten Hall, för hanteringen av omhändertagande och kvarhållande av försändelser till en intagen m.m. (5877-2011).....	182
Kriminalvårdens rutiner för hantering av s.k. myndighetspost till intagna m.m.(4465-2012, 5061-2012 och 5239-2012) .....	193
Initiativärende om omhändertagandet av en intagen i arrestavdelningen i häktet Kronoberg; bl.a. frågan om ansvarsfördelningen mellan polisen och Kriminalvården avseende intagnas sjukvård. Kriminalvården kritiserar för bristande dokumentation (3076-2012).....	204
Allvarlig kritik mot Kriminalvården, häktet Gävle, för att ha begränsat de intagnas möjlighet till kontakter med omvärlden utan att det har föregåtts av ett beslut av åklagare m.m. (5528-2012) .....	211
Initiativärende om förvarstagnas rättigheter i häkten och i anstalter (5529-2012).....	216

Kritik mot Kriminalvården, Transporttjänsten, för att en underårig, som var omhändertagen enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, tvingades övernatta i häkte i samband med transport till en domstolsförhandling (6939-2012) .....	227
Allvarlig kritik mot Kriminalvården, anstalten Mariefred, för att ha genomfört tillsyn med hjälp av kameraövervakning i samband med placering av en intagen i avskildhet (115-2013) .....	231
Kritik mot Kriminalvården för att en intagens närmaste anhöriga inte per telefon underrättats om att ett häktningsbeslut verkställts (1944-2013) .....	237
Initiativ angående Kriminalvårdens handläggning av ärenden om placering på säkerhetsavdelningar (2311-2013) .....	243
Kritik mot Kriminalvården, anstalten Saltvik, för bristfällig motivering av ett permissionsbeslut m.m. (3266-2013) .....	257
Kritik mot Kriminalvården, anstalten Saltvik, för det sätt på vilket en kriminalvårdare inom ramen för brottsofferslussverksamheten tagit kontakt med en anhörig till en intagen m.m. (3591-2013) .....	268
Kritik mot Kriminalvården, anstalten Salberga, för bristfällig motivering i ett beslut om återkallelse av besökstillstånd m.m. (4217-2013) .....	276
Allvarlig kritik mot Kriminalvården, anstalten Salberga, för brister i beslut att placera ett stort antal intagna i avskildhet med stöd av 6 kap. 8 § fängeslagen m.m. (4379-2013, 5176-2013) .....	281
Initiativärende angående behandlingen av en intagen som placerats i avskildhet (6211-2013) .....	291
<b>Kronofogdeärenden .....</b>	<b>303</b>
Kritik mot Kronofogdemyndigheten för utformningen av ett meddelande till svaranden i ett mål om betalningsföreläggande (6076-2012) .....	303
Kritik mot en kronoinspektör vid Kronofogdemyndigheten för telefonsamtal inom ramen för en tillgångsundersökning (1744-2013) .....	306
Kritik mot Kronofogdemyndigheten för hur den hanterat och tillämpat möjligheten till självrättelse enligt 2 kap. 20 § utsökningsbalken (1910-2013) .....	309

<b>Förvaltningsdomstolar</b> .....	<b>314</b>
Kritik mot en rådman och en nämndeman vid Förvaltningsrätten i Falun för hanteringen av en fråga om jäv (772-2013) .....	314
Kritik mot fyra domare vid Förvaltningsrätten i Linköping för utformningen av domskäl i mål om psykiatrisk tvångsvård (748-2014) .....	318
<b>Central statsförvaltning m.m.</b> .....	<b>330</b>
Kritik mot Arbetsförmedlingen för bristande dokumentation m.m. i arbetsförmedlingsärenden (3972-2012) .....	330
Kritik mot Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa, som avslagit en ansökan om arbetslöshetsersättning för att arbetsgivarintyget inte utfärdats på ett särskilt formulär (961-2013) .....	340
Anmälan mot Arbetsförmedlingen för att en kommunplacering dröjt två år efter det att uppehållstillstånd beviljats (2697-2013).....	344
Kritik mot Konkurrensverket för brister i samband med upptecknandet av förhör enligt konkurrenslagen (6358-2012) .....	349
Allvarlig kritik mot Statens fastighetsverk för bristfällig hantering av en begäran om handlingsutlämnande m.m. (3869-2013) .....	358
<b>Taxering och uppbörd samt folkbokföring</b> .....	<b>368</b>
Allvarlig kritik mot en tjänsteman vid Skatteverket för bemötandet av en person. Även kritik mot Skatteverket för hanteringen av allmänna handlingar. (641-2013) .....	368
<b>Socialtjänst</b> .....	<b>373</b>
<i>Socialtjänstlagen (SoL)</i>	
En kommunal nämnd genomförde ett oanmält hembesök i syfte att ”utreda misstänkt bidragsbedrägeri”. Fråga bl.a. om förfarandet stred mot artikel 6 i Europakonventionen (6798-2012) .....	373
Fråga bl.a. om skyldighet att dokumentera uppgift om vem som hade gjort anmälan till en ledamot i socialnämnden om oro för barn (4133-2011) .....	381
Allvarlig kritik mot en socialnämnd för brister i handläggningen av ett ärende om försörjningsstöd som domstol återförvisat till nämnden för ny prövning (3548-2012).....	387

I ett ärende om utseende av kontaktperson för ett barn som inte har fyllt 15 år ska båda vårdnadshavarna höras innan nämnden fattar beslut om insatsen (3380-2013) .....	390
<i>Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)</i>	
Kunde ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU fattas efter att ett tidigare beslut hade förfallit därför att beslutet inte hade underställts förvaltningsrätten i rätt tid? Särskilt fråga om betydelsen av bestämmelsen i 1 § LVU om barnets bästa (534-2013) .....	393
I samband med en diskussion mellan socialförvaltningen och förvaltningsrätten om när ett beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU hade underställts skickade förvaltningen ett s.k. faxmissiv till rätten. I missivet hade ett datum ändrats. JO har ansett att missivet utgjorde en urkund och att handlingen därför inte fick ändras (4613-2012).....	398
Fråga om en socialnämnd kan anlita ett privat vaktbolag för att ombesörja transport av en ungdom som är omhändertagen enligt LVU (5187-2012).....	404
Allvarlig kritik mot en kommunal nämnd för handläggningen av två ärenden om umgängesreglering enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU (6524-2012).....	407
Handläggningen av ett ärende om reglering av umgänge med stöd av 14 § LVU. Den omständigheten att vårdnadshavaren inte har begärt ett formellt beslut påverkar inte nämndens skyldighet att utreda umgängesfrågan och fatta ett formellt beslut (2628-2013).....	411
Fråga bl.a. om föräldrarna till ett omhändertaget barn hade rätt att videofilma vid ett övervakat umgänge med barnet (6351-2012).....	414
En sjuuttonårig pojke hade omhändertagits med stöd av 6 § LVU och placerats i ett särskilt ungdomshem; fråga bl.a. om nämnden med stöd av 11 § LVU kunde inskränka den unges kontakt med sin far enbart därför att det fanns oklarheter i en polisutredning om ett allvarligt brott som den unge eventuellt varit inblandad i (120-2012).....	422
Ett beslut om tillfälligt flyttningsförbud får inte fattas enbart för att hindra en vårdnadshavares umgänge med sitt barn vid ett ensstaka tillfälle (6394-2012).....	426

Allvarlig kritik mot en socialnämnd för dröjsmål med att överlämna ett överklagande av ett beslut om omprövning av vård enligt LVU till förvaltningsrätten (6620-2012).....	435
När en socialnämnd med stöd av 11 § andra stycket LVU medger att den unge får vistas i sitt hem finns det inte något formellt hinder mot att nämnden förordnar om s.k. växelvist boende hos vårdnadshavarna (5515-2013).....	439
<i>Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)</i>	
Fråga om ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande enligt 13 § LVM kunde fattas efter att ett tidigare beslut hade förfallit därför att beslutet inte hade underställts förvaltningsrätten i rätt tid (7099-2013).....	440
Fråga om socialnämndens möjlighet att under en utredning enligt 7 § LVM inhämta uppgifter från hälso- och sjukvården (6532-2013).....	443
Fråga om ett LVM-hem har kunnat införa en rutin för posthanteringen som innebär att en intagen regelmässigt ska öppna alla sina inkommande brev i närvaro av personal (2793-2013).....	445
<i>Familjerätt</i>	
Allvarlig kritik mot en socialnämnd för handläggningen av ett ärende gällande förälders underhållsskyldighet gentemot ett barn som hade fyllt 18 år (6889-2012).....	448
<b>Stöd och service till vissa funktionshindrade .....</b>	<b>451</b>
Fråga om skyldighet att kommunicera uppgifter som i ett ärende hade inhämtats från den dagliga verksamheten (5569-2012).....	451
Handläggningen av ett ärende om personlig assistans enligt LSS; fråga bl.a. om kommunen har kunnat avvakta med handläggningen av ansökan i avvaktan på att Försäkringskassan skulle fatta ett beslut om assistansersättning (5076-2012).....	456
<b>Hälso- och sjukvård.....</b>	<b>461</b>
Allvarlig kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för att en patient som har vårdats med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, har belagts med handfängsel trots att det inte finns lagstöd för en sådan åtgärd. Allvarlig kritik även mot den ansvariga läkaren för att hon inte personligen har undersökt patienten inför varje omprövning (förlängning) av bältesläggningen (4471-2011).....	461



Kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för bl.a. användning av s.k. avgränsning för patienter som bedöms ha behov av att vistas på en begränsad yta med mindre stimulirik miljö och liten kontakt med andra patienter (1169-2012).....	477
<b>Socialförsäkring .....</b>	<b>486</b>
Försäkringskassan kritiseras för sin tillämpning av efterfrågeförbudet (5734-2012) .....	486
Försäkringskassan kritiseras inte för att ha lämnat ut uppgifter om en försäkrad till polismyndigheten men däremot för att ha underlåtit att dokumentera övriga kontakter myndigheterna emellan (6156-2011) .....	489
Försäkringskassan kritiseras inte för att ha lämnat ut en uppgift om bosättningsland beträffande en person med skyddade personuppgifter men däremot för att bl.a. ha lämnat felaktig information i en kommuniceringsskrivelse och i ett beslut (2203-2012) .....	494
Försäkringskassan kritiseras för brister i motiveringen av ett beslut om återkrav (6804-2012).....	501
Kritik mot Försäkringskassan för brister i motiveringen av beslut om sjukpenning (513-2013) .....	508
Pensionsmyndigheten kritiseras för att ha utfärdat anvisningar om hanteringen av återkrav som inte gett utrymme för någon egentlig individuell bedömning och som myndigheten insett skulle leda till felaktiga beslut (5060-2012) .....	515
<b>Miljö- och hälsoskydd samt djurskydd .....</b>	<b>523</b>
Kritik mot en länsstyrelse för dröjsmål med att underrätta parterna om ett beslut om omhändertagande enligt 31 § djurskyddslagen (427-2013) .....	523
Kritik mot en länsstyrelse för att inte ha anmält ett brott mot djurskyddslagen till åklagare eller polis (6281-2012).....	525
Allvarlig kritik mot en landshövding för att ha motiverat beslut i strandskyddsärenden på ett sätt som står i strid med både reglerna om motivering av beslut i förvaltningslagen och kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen (4427-2011) .....	528
Allvarlig kritik mot en länsstyrelse för att den försummat sina skyldigheter enligt delgivningslagen (2010:1932) (776-2013).....	536

Kritik mot en länsstyrelse för bl.a. underlåtenhet att kommunicera en uppgift som har varit av betydelse för ett beslut om avlivning av en hund och för dröjsmål med att underrätta djurhållaren om beslutet (1735-2013 och 6458-2013).....	539
<b>Plan- och byggnadsväsendet .....</b>	<b>548</b>
Allvarlig kritik mot en byggnadsnämnd för underlåtenhet att överlämna två överklaganden, varav ett med en begäran om inhibition, till länsstyrelsen (2571-2012) .....	548
Allvarlig kritik mot två tjänstemän på en byggnadsnämnd för att inte ha iakttagit saklighet och opartiskhet vid handläggningen av ett ärende om bygglov (746-2013).....	552
Allvarlig kritik mot Lantmäteriet för långsam handläggning av ett fastighetsregleringsärende (1222-2013).....	573
<b>Utbildnings- och forskningssektorn .....</b>	<b>577</b>
Allvarlig kritik mot en rektor för att han inte genast gjorde en anmälan till socialnämnden efter att en elev hade berättat om våld i hemmet (6755-2012).....	577
Kritik mot en lärare vid en högstadieskola för att han kontrollerade applikationerna i en elevs mobiltelefon (2785-2013) .....	581
Kritik mot en skolsköterska bl.a. för att samtal hållits med en elev om hennes hemsituation utan vårdnadshavarnas samtycke (1382-2012) .....	584
Kritik mot ordföranden i en utbildningsnämnd för att han ensam har beslutat om ett förbud för åhörare att göra inspelningar med ljud och bild under ett styrelsesammanträde som var öppet för allmänheten (6356-2012, 6488-2012).....	591
Kritik mot ordföranden i en utbildningsnämnd för att hon inte på begäran av en tredjedel av nämndens ledamöter kallade nämnden till ett sammanträde (2072-2013) .....	598
<b>Överförmyndarnämnder och överförmyndare.....</b>	<b>602</b>
Allvarlig kritik mot Överförmyndarnämnden Region Gotland för handläggningen av ett antal ansökningar om anordnande av godmanskap (3437-2013) .....	602

**Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet ..... 606***Socialtjänst samt hälso- och sjukvård*

Allvarlig kritik mot en tjänsteman inom socialtjänsten för att vissa uppgifter i ett ärende om kontaktfamilj har lämnats ut (4172-2012) ..... 606

En 18-årig flicka hade beviljats sekretessmarkering för sina personuppgifter och därefter namnbyte. Kritik mot en kommunal nämnd för att flickans namn har röjts för hennes mor genom att namnet framgick av beräkningar om försörjningsstöd som skickades till modern (5932-2012)..... 608

Kritik mot en tjänsteman inom socialtjänsten som har lämnat ut en 19-årig kvinnas telefonnummer till hennes mor (846-2012)..... 614

Kritik mot en socialnämnd för att en videoupptagning som hade gjorts inom ramen för en vårdnads-, boende- och umgängesutredning har förstörts (3483-2011)..... 617

Allvarlig kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för handläggningen av en begäran om utlämnande av journalkopior; fråga om bl.a. att kliniken har återtagit utlämnade journalkopior (6614-2012) ..... 624

*Övriga områden*

Kritik mot Ungdomsstyrelsen bl.a. för att ett ärende om utlämnande av allmän handling har prövats enligt reglerna om utlämnande av uppgift ur allmän handling (1061-2013)..... 630

Kritik mot Kommunalförbundet Västmanlandsmusiken, som bl.a. avtalat bort rätten till insyn i ett tjänstetillsättningsärende (3529-2012) ..... 637

Kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län för handläggningen av en begäran om att få del av sidomaterialet i en avslutad förundersökning (1080-2013) ..... 644

Kritik mot en befattningshavare vid Polismyndigheten Dalarna för dennes handläggning av en begäran om att få del av ett förundersökningsprotokoll (2058-2013) ..... 648

Kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län och en befattningshavare där för bristfällig handläggning av framställningar från en målsägande om att få ta del av handlingar i en förundersökning (2231-2013) ..... 652

Kritik mot Polismyndigheten Dalarna för handläggningen av framställningar om att få ta del av en nedlagd förundersökning (3408-2013) ..... 655

Kritik mot Trafik- och renhållningsnämnden i Stockholms stad med anledning av att Riksteatern nekats att annonsera på de s.k. kulturtavlorna (2290-2012) .....	660
Kritik mot en kommunchef för uttalanden till kommunanställda efter en tidningsartikel och för agerande i strid med det s.k. efterforskningsförbudet (5051-2012) .....	663
<b>Övrigt .....</b>	<b>667</b>
Kritik mot kommundirektören i Kristianstads kommun för hans inblandning i en oberoende nämnds handläggning av ett enskilt ärende (6470-2012) .....	667
Kritik mot landshövdingen i Skåne län för att ha använt sig av sin tjänstetitel i en privat angelägenhet (4087-2013) .....	672
<b>Bilagor</b>	
<b>Ärendestatistiken 2013/14 .....</b>	<b>676</b>
<b>Besvarande av remisser i lagstiftningsärenden m.m. ....</b>	<b>683</b>
<b>Framställningar, överlämnanden, åtal och disciplinmätningar m.m. ....</b>	<b>686</b>
<b>Inspektioner, myndighetsbesök, konferenser och seminarier m.m. ....</b>	<b>687</b>
<b>Internationellt samarbete .....</b>	<b>692</b>
<b>Instruktion för Riksdagens ombudsmän .....</b>	<b>695</b>
<b>Arbetsordning för Riksdagens ombudsmän .....</b>	<b>702</b>
<b>Personalorganisation .....</b>	<b>709</b>
<b>Sakregister .....</b>	<b>710</b>
<b>Summary in English .....</b>	<b>825</b>

## Till RIKSDAGEN

Riksdagens ombudsmän överlämnar härmed enligt 11 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (fortsättningsvis benämnd instruktionen) sin ämbetsberättelse för tiden den 1 juli 2013–30 juni 2014.

### 1 Organisationen m.m.

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

Riksdagen omvalde den 6 november 2013 *Hans Ragnemalm* att vara ställföreträdande justitieombudsman för en tid om två år från den 15 november 2013.

Riksdagen omvalde den 29 april 2014 *Lilian Wiklund* att vara justitieombudsman för tiden från den 1 januari 2015 till dess att nytt val genomförts under fjärde året därefter. Samma dag omvalde riksdagen *Cecilia Nordenfelt* att vara ställföreträdande justitieombudsman från den 1 juni 2014 till och med den 1 juni 2016.

#### 1.2 De ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring

*Ställföreträdande justitieombudsmannen Hans Ragnemalm* tjänstgjorde med handläggning och avgörande av tillsynsärenden den 29 juli–2 augusti och den 26–30 augusti 2013 samt den 2–5 juni 2014.

*Ställföreträdande justitieombudsmannen Cecilia Nordenfelt* tjänstgjorde med handläggning och avgörande av tillsynsärenden den 11 och den 13–14 februari och den 2–13 juni 2014.

#### 1.3 Ändringar i instruktionen och i arbetsordningen

Instruktionen har ändrats med anledning av en ny riksdagsordning. De paragrafer som berörs är 1, 4 och 12 §§ instruktionen (SFS 2014:802). Ändringarna är av redaktionell och språklig art och de träder i kraft den 1 september 2014.

Arbetsordningen har inte ändrats under verksamhetsåret.

Instruktionen och arbetsordningen i lydelse per den 30 juni 2014 framgår av bilagorna 6 respektive 7.

## 2 Verksamheten

### 2.1 Särskilda händelser

Det arbete som påbörjades förra året med att utveckla och tydliggöra JO:s organisation har fortsatt. Arbetet har hittills bl.a. lett fram till att ett flertal policydokument har antagits och att handböcker för de administrativa arbetsuppgifterna tagits fram.

JO:s lokaler har renoverats, bl.a. har ventilation dragits in och modern konferensteknik installerats i JO:s enda större sammanträdesrum.

JO har tidigare haft tillgång till riksdagens intranät (Helgonät). Under våren 2014 tog riksdagen ett nytt intranät i bruk och JO har inte fått tillträde till detta. Därför har JO inlett ett arbete med att skapa ett eget intranät.

I juni stod JO värd för 2014 års nordiska ombudsmannamöte (se vidare under avsnitt 5).

## 2.2 Ärendestatistiken i sammandrag

### *Balansläget*

Ingående balans		1 011
Nya ärenden		
Klagomål och andra framställningar från enskilda	7 110	
Initiativärenden på grund av uppgifter i massmedia m.m.	31	
Inspektioner	50	
Remisser och andra skrivelser från myndigheter	121	
		7 312
Summa balanserade och nya ärenden		<b>8 323</b>
Avslutade ärenden		
Klagomål och andra framställningar från enskilda	7 228	
Initiativärenden på grund av uppgifter i massmedier m.m.	34	
Inspektioner	51	
Remisser och andra skrivelser från myndigheter	124	
Summa avslutade ärenden		<b>7 437</b>
Utgående balans		<b>886</b>

Under perioden nyregistrerades 7 312 ärenden, en ökning med 215 (2,94 procent) i förhållande till verksamhetsåret 2012/13. Antalet klagomålsärenden uppgick till 7 110, vilket är en ökning med 238 (3,35 procent) från 2012/13. Antalet nya inspektions- eller andra initiativärenden minskade från 93 till 81, varav NPM-enheten svarade för 31. I JO:s sedvanliga verksamhet var antalet inspektioner 19, vilket innebär en minskning med 6 jämfört med föregående år. 121 ärenden föranleddes av remisser som huvudsakligen kom från Regeringskansliet. Det innebär en minskning med 11.

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

Antalet avgjorda ärenden uppgick till 7 437, vilket innebär en ökning med 369 (4,96 procent) från föregående års nivå. Av de avslutade ärendena var 7 228 klagomålsärenden, 85 inspektions- eller andra initiativärenden samt 124 lagstiftningsremissärenden.

De oavgjorda ärendena i balans var vid verksamhetsårets slut 886. Det innebär att balansen under året minskade med 125 ärenden (12,36 procent).

Ärendestatistiken redovisas mer utförligt i bilaga 1.

En utförlig redovisning av inspektionsverksamheten finns i bilaga 4.

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

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

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

### 3.1 JO Lars Lindström (ansvarsområde 1)



#### Inledning

Till ansvarsområde 1 hör domstolarna, Kronofogdemyndigheten, plan- och byggnadsväsendet, lantmäteriväsendet, miljö- och hälsoskydd, Skatteverket, överförmyndarna och kommunikationsväsendet. Under året kom det in 1 568 klagomålsärenden, vilket är en minskning med 107 ärenden (-6 procent) jämfört med föregående år. 1 540 klagomålsärenden avgjordes under året. 543 av dessa klagomålsärenden avgjordes av byråchefer med stöd av delegation.

Jag har under verksamhetsåret inspekterat tre tingsrätter och en förvaltningsrätt.

På mitt uppdrag har byråchefen Håkansson inspekterat två kommunala nämnder. Inspektionsprotokollen finns tillgängliga på JO:s webbplats [www.jo.se](http://www.jo.se).

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

#### Motivering av domar och beslut i domstol

I förra årets ämbetsberättelse redovisade jag två beslut som rör de allmänna domstolarnas skyldighet att motivera sina avgöranden. I årets ämbetsberättelse redovisar jag ett initiativärende (dnr 748-2014) om motivering av domar i förvaltningsrätt. Vid en inspektion av en förvaltningsrätt iakttog jag fem domar där motiveringen kunde ifrågasättas. Målen rörde tvångsvård enligt lagstiftningen om psykiatrisk tvångsvård. Motiveringarna, som var näst intill ordagrant likadana i de fem domarna, saknade anknytning till de omständigheter

som rätten bedömde i målen och var helt enkelt redovisningar av lagtexten. I kommentaren till förvaltningsprocesslagen kallas sådana motiveringar för skenmotiveringar. Den som läser domarna får uppfattningen att domsförslagen är skrivna av föredragande eller notarier före rättens förhandling och att domaren inte i nämnvärd utsträckning har ändrat i det förslag som han eller hon har fått sig förelagt.

Av utredningen i ärendet framgick det att förvaltningsrätten använde sig av mallar för domar i psykiatrimål. Det har naturligtvis att göra med att det är en stor målgrupp och att det är angeläget med rationella arbetsmetoder. År 2013 kom det in nästan 13 000 psykiatrimål till landets förvaltningsrätter. Men rationaliseringen får inte drivas så långt att lagens krav på motivering inte upprätthålls. I mitt beslut konstaterar jag att de fem granskade avgörandena inte uppfyller de krav på motivering som ställs i lagen och jag kritiserar de domare som är ansvariga.

#### **Regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet**

Enligt JO-instruktionen ska ombudsmännen särskilt se till att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttar kravet i 1 kap. 9 § regeringsformen på saklighet och opartiskhet, den s.k. objektivitetsprincipen. I årets ämbetsberättelse återges tre fall där myndigheter får kritik för att ha agerat i strid med den regeln.

I ett ärende (dnr 6796-2013) hade en tingsrätts beslut om kontaktförbud överklagats till hovrätten. Lagmannen vid tingsrätten hade hjälpt en av parterna att skriva en inlaga till hovrätten. Jag bad tingsrätten att yttra sig över hur denna hjälp förhöll sig till reglerna i 1 kap. 9 § regeringsformen. I sitt svar till JO hänvisade lagmannen till domstolens skyldighet att utöva processledning, alltså att genom frågor och påpekanden försöka avhjälpa ofullständigheter och otydligheter i parternas framställningar. I mitt beslut konstaterar jag att den hjälp som lagmannen gav parten gick långt utöver vad som kan anses rymmas inom grundlagens krav på saklighet och opartiskhet. Eftersom hjälpen dessutom gällde ett ärende som inte handlades vid tingsrätten utan vid hovrätten borde det ha varit uppenbart för lagmannen att han handlade i strid med grundlagskravet. Lagmannen får därför allvarlig kritik.

Ärende dnr 746-2013 rörde en ovanlig situation. En bostadsrättsförening ansökte om bygglov för balkonger. Föreningen ville emellertid inte ha bygglov utan önskade ett avslag på sin ansökan. Detta avslag tänkte föreningen använda som bevis i en pågående process inför Svea hovrätt där föreningen processade mot ett antal medlemmar i föreningen. Dessa medlemmar anmälde två tjänstemän vid stadsbyggnadskontoret för partisk handläggning. Och när jag gick igenom dokumentationen – framför allt e-postkorrespondens – gick det inte att komma till någon annan slutsats än att anmälarna hade rätt. Ett par allvarliga övertramp, innehållet i e-postkorrespondensen i ärendet samt sjabbel med diariet föringen av den korrespondensen ledde obönhörligen till slutsatsen att de anmälda tjänstemännens sätt att hantera bygglovsansökan stod i strid med det grundlagsfästa kravet på saklighet och opartiskhet i regeringsformen. De får därför allvarlig kritik.



I ärende dnr 4427-2011 hade en landshövding fattat beslut i ärenden om strandskyddsdispens. Den som läser besluten får den uppfattningen att landshövdingen har beslutat i strid med lag. I ärendet hos JO framförde länsstyrelsen emellertid att bedömningarna inte hade redovisats tydligt i besluten utan att det var andra skäl som låg till grund för besluten. I JO:s beslut konstateras att detta innebär att landshövdingen inte hade motiverat sina beslut på det sätt som förskrivs i förvaltningslagen. Eftersom besluten hade utformats så att de gav intryck av att vara olagliga, har landshövdingen brutit mot regeringsformens krav på att en förvaltningsmyndighet ska iaktta saklighet i sin verksamhet. Landshövdingen får därför allvarlig kritik.

#### **Offentlig makt ska utövas under lagarna**

En domstol arbetar med lagen som utgångspunkt och det är en självklarhet att domstolen själv ska agera inom lagens ramar. I två beslut har jag emellertid kritiserat tingsrätter för att de fattat beslut som inte har stöd i lagen. Det första beslutet (dnr 5904-2012) handlar om två parter som processade om en fastighet. Under förberedelsestadiet i processen beslutade tingsrätten att den ena parten skulle få besiktiga motpartens fastighet och att motparten var skyldig att lämna tillträde till fastigheten för besiktningen. Detta beslut saknar stöd i lagen och tingsrätten får därför kritik av mig. Det andra beslutet (dnr 6163-2012) handlar om en process mellan två föräldrar angående vårdnaden om deras barn, hos vem barnet skulle bo samt umgänge mellan barnet och en av föräldrarna. Det regelverk som finns ger domstolen möjlighet att besluta i vissa frågor som anges i lagen medan beslut om detaljfrågor som rör barnet ska avgöras av föräldrarna själva. Tanken är alltså inte att domstolen ska gå in i föräldrarnas ställe. Men det gjorde tingsrätten i det aktuella fallet och tingsrättens beslut saknar därför lagstöd. Tingsrätten får kritik.

#### **Uppförande**

I tre beslut har jag kritiserat sådant som närmast kan beskrivas som dålig attityd till personer som har att göra med domstolar och förvaltningsmyndigheter eller helt enkelt dåligt uppförande. Ett fall (dnr 215-2013) rör en kvinna som uppenbarligen levde under besvärliga förhållanden och som var kallad som part till en förhandling inför en domstol i ett familjemål. Hon anlätade en advokat och en dryg vecka före förhandlingen hörde advokaten av sig till domstolen. Han meddelade att han var kvinnans advokat och bad att tingsrätten skulle flytta förhandlingen eftersom han var upptagen den dagen förhandlingen skulle hållas. Domaren avlog advokatens begäran, vilket ledde till att kvinnan fick byta advokat inför rättsens förhandling. I mitt beslut skriver jag att de upplysningar som fanns om kvinnans utsatta situation borde ha lett till slutsatsen att det var särskilt angeläget att inte arrangera förfarandet så att det blev svårare än nödvändigt för henne och att hänsynen till henne borde ha tillmätts en avsevärd tyngd vid den intresseavvägning som skulle göras på grund av advokatens begäran. Domarens beslut medförde att kvinnan med en veckas varsel behövde hitta ett nytt ombud som hon hade förtroende för och som hade möjlighet att

komma till förhandlingen. Domaren får kritik för att inte tillräckligt ha beaktat kvinnans intresse av att företrädas av ett ombud som hon själv hade utsett.

Ett annat exempel på dåligt uppförande uppvisades av en nämndeman som under en huvudförhandling i en tingsrätt använde sin mobiltelefon för att skicka ett meddelande. I mitt beslut (dnr 2340-2013) konstaterar jag att en domare måste rikta hela sin uppmärksamhet mot själva förhandlingen och att det därför inte är förenligt med domaruppgiften att syssla med ovidkommande saker under förhandlingen. Dessutom kan den som är inblandad i en rättegång bli illa berörd om en domare använder sin telefon under förhandlingen.

I dessa båda fall gjorde de kritiserade personerna fel genom att de inte tänkte igenom hur deras uppträdande uppfattades av de inblandade. Domaren i familjemålet ville antagligen göra sitt bästa för att målet skulle bli avgjort så snabbt som möjligt och nämndemannen insåg säkert inte hur väl det syntes att han satt och tryckte på sin mobiltelefon.

Ett på sitt sätt allvarigare fall rör Skatteverket (dnr 641-2013). Det handlar om en tjänsteman som hamnade i en dispyt med en skattskyldig om Skatteverkets diarieföring av vissa handlingar. Tjänstemannen skickade ett e-postmeddelande till den skattskyldige som var hållet i en obehaglig ton. Tjänstemannen beskyllde den skattskyldige för att raljera, för att skriva sarkastiskt och hotfullt samt för att komma med dumheter som att hota med en meningslös JO-anmälan. Denne tjänsteman, som uppenbarligen inte kan hävda att han ville väl eller att han inte förstod hur hans agerande uppfattades, får allvarlig kritik för att han genom att skriva på det sättet har brutit mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen.

### **Överförmyndare**

Hos JO tror vi att myndigheterna läser vad vi skriver, tar till sig av vår kritik och gör sitt bästa för att arbeta så att det inte ska finnas anledning till kritik i framtiden. Men ibland blir man besviken. Beslut om att någon ska få hjälp av en god man eller att ett godmanskap ska upphöra ska enligt lagen fattas av tingsrätten. Många vänder sig i stället till överförmyndaren som då ska vidarebefordra ansökan till tingsrätten. Den 28 maj 2010 fick överförmyndarnämnden på Gotland kritik av JO för att nämnden inte hade skickat över en ansökan om att ett godmanskap skulle upphöra till tingsrätten. Men när jag i maj 2013 inspekterade Gotlands tingsrätt upptäckte jag fyra fall där Överförmyndarnämnden Region Gotland hade tagit orimligt lång tid på sig – mellan sex månader och två och ett halvt år – innan den vidarebefordrade ansökningarna till tingsrätten (dnr 3437-2013). Nämnden hade tydligen inte tagit till sig av kritiken i det tidigare beslutet och får denna gång allvarlig kritik.

### **Djurskydd**

JO får en hel del klagomål som gäller länsstyrelsernas hantering av frågor enligt djurskyddslagen (1988:534). Det är en känslig hantering där det är angeläget med snabbhet och effektivitet för att se till att djur inte far illa. Samtidigt är det viktigt att hanteringen sköts på ett sätt som tillvaratar den enskilda djurägarens

rättigheter. Det kan vara en svår balansgång inte minst eftersom ärenden om vanvårdade djur ofta rör upp starka känslor hos människor.

I årets ämbetsberättelse återger jag två fall där jag tycker att länsstyrelserna har tagit för lätt på djurägarnas rättigheter. I båda fallen hade länsstyrelsen beslutat att ingripa och var enligt lag skyldig att underrätta djurägaren om detta beslut. I det första fallet (dnr 427-2013) ville länsstyrelsen inte att djurägaren skulle kunna försvåra verkställigheten av beslutet och väntade därför med att underrätta djurägaren till dess att polisen kom till platsen för att ta hand om djuren. Polisen hade då med sig själva beslutet. I det andra fallet (dnr 1735-2013 och dnr 6458-2013) hade länsstyrelsen beslutat att en hund skulle avlivas. I stället för att underrätta hundens ägare med exempelvis ett vanligt brev valde länsstyrelsen att delge beslutet med stämningsman. Det ledde till att hundägaren fick reda på beslutet först 19 dagar efter det att beslutet hade fattats. Hunden var då redan avlivad. I båda dessa fall får länsstyrelsen kritik för att inte tillräckligt snabbt ha underrättat djurägaren om sitt beslut.

I det sista fallet kritiserar jag också länsstyrelsen för hur den förberedde sitt beslut att avliva hunden. Länsstyrelsen hade beslutat att hunden skulle säljas eller överlåtas på något annat sätt och fick senare besked från polisen att det inte gick att överlåta hunden utan att den borde avlivas. Länsstyrelsen beslutade att hunden skulle avlivas utan att ge hundägaren tillfälle att yttra sig över polisens besked och får kritik för det.

### Lagstiftningsremisser

Som framgår av bilaga 2 har jag fått möjlighet att besvara ett stort antal remisser med förslag till författningsändringar. Det har inte varit möjligt att besvara alla dessa remisser utan jag har koncentrerat mig på de remisser som har närmare anknytning till centrala delar av mitt tillsynsområde.

Betänkandet Förbudet mot dubbla förfaranden och andra rättssäkerhetsfrågor i skatteförfarandet rör just sådana frågor. Det står numera klart att den svenska ordningen där en person som lämnat en oriktig uppgift i en deklARATION både kan åläggas skattetillägg och straffas i ett brottmål inte kan behållas. I betänkandet redovisas två olika metoder att rätta till problemet, och utredningen föreslår en lösning i enlighet med en av dessa metoder. I mitt remissvar pekar jag på problem med utredningens förslag och förordar att lagstiftaren väljer en annan lösning än den som utredningen har föreslagit.

### 3.2 ChefsJO Elisabet Fura (ansvarsområde 2)



Till ansvarsområde 2 hör kriminalvården, socialförsäkringen, försvaret och ett antal myndigheter, däribland Allmänna reklamationsnämnden, Diskrimineringsombudsmannen och Konkurrensverket. NPM-enheten tillhör i organisatoriskt avseende ansvarsområde 2, men enhetens inspektioner, som sker inom ramen för det fakultativa protokollet från den 18 december 2002 till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (Opcat), genomförs på uppdrag av den ombudsman som har tillsyn över den myndighet som

är aktuell för besök. En utförligare redogörelse för NPM-enhetens verksamhet återfinns i avsnitt 4.

Under verksamhetsåret kom det in 1 506 ärenden, vilket är en minskning med 119 ärenden (-7 procent) jämfört med föregående år. 1 630 ärenden avgjordes under året. 835 (51 procent) av dessa ärenden avgjordes av byråchefer med stöd av delegation. Jag har under året genomfört åtta inspektioner i den ”traditionella” tillsynsverksamheten. Inom ramen för Opcatverksamheten har därutöver genomförts nio inspektioner inom mina tillsynsområden, se bilaga 4. Med anledning av iakttagelser vid en inspektion som genomfördes av NPM-enheten inledde jag ett initiativärende, vilket dock inte var avgjort vid verksamhetsårets utgång.

#### Kriminalvården

Under verksamhetsåret har den trend som de senaste åren har kunnat iakttas med minskande antal klagomål på kriminalvårdsområdet fortsatt att hålla i sig. Det är inte helt enkelt att förklara vad nedgången beror på, men en anledning är förmodligen det minskade beläggningstrycket i landets kriminalvårdsanstalter. När det gäller avgjorda kriminalvårdsärenden ligger kritikfrekvensen i besluten på ungefär samma nivå som föregående år. Femton beslut har bedömts vara av sådant allmänt intresse att de refereras i denna ämbetsberättelse. Jag vill här särskilt lyfta fram besluten i tre under verksamhetsåret avgjorda initiativärenden.

Det första beslutet (dnr 3076-2012) rör omhändertagandet av en intagen på arrestavdelningen i häktet Kronoberg och behandlar bl.a. frågan om ansvarsfördelningen mellan polisen och Kriminalvården avseende intagnas sjukvård. – En man som hade gripits och placerats på arrestavdelningen hade allvarliga fysiska skador. Trots att han vid upprepade tillfällen bad om läkarvård dröjde det ungefär åtta timmar innan han undersöktes av läkare och transporterades

till sjukhus. Arrestplatserna drivs av Kriminalvården för polisens räkning. Enligt upparbetad praxis har polismyndigheten sett till att intagna på arrestavdelningar som varit i behov av läkarvård har fått sådan vård. Ansvar för dessa intagnas sjukvård hade emellertid inte varit tydligt reglerat i överenskommelsen mellan myndigheterna. I beslutet förutsatte jag att myndigheterna skulle reglera den aktuella ordningen i en skriftlig överenskommelse och att det skulle utarbetas skriftliga rutiner för dokumentation kring bl.a. intagnas behov av läkarvård. I beslutet kritiserades Kriminalvården för brister i dokumentationen av viktiga händelser under den aktuella intagnes vistelse på arrestavdelningen. Jag har sedan fått ta del av en överenskommelse som Polisen och Kriminalvården träffade den 21 maj 2014 i de aktuella frågorna.

Det andra beslutet (dnr 5529-2012) behandlar de rättigheter som personer som är tagna i förvar enligt utlänningslagen (2005:716) har i häkten och anstalter. – Vid ett besök av NPM-enheten i häktet Gävle i juni 2012 kom det fram att vissa ändringar i utlänningslagen beträffande förvarstagnas rättigheter, vilka trädde i kraft den 1 maj 2012, inte hade lett till några åtgärder från häktets sida. Ändringarna innebär att en förvarstagen utlänningsperson ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest ska, utöver av vad som följer av häkteslagen, ges möjlighet att ha kontakt med personer utanför inrättningen. Detta innebär att utlänningspersonen ska ha samma rätt att ta kontakt med personer utanför inrättningen som en förvarstagen person som vistas i Migrationsverkets förvar. Vid NPM-enhetens besök framkom det att en intagen utlänningsperson som var förvarstagen enligt utlänningslagen inte hade beviljats telefontillstånd till en anhörig förrän två veckor efter placeringen i häktet. Jag beslutade att utreda frågan om vilka överväganden Kriminalvården hade gjort med anledning av de aktuella ändringarna i utlänningslagen samt vilka instruktioner som hade meddelats och vilka åtgärder som hade vidtagits från centralt håll för att tillgodose de förvarstagnas rättigheter i häkten och anstalter. I beslutet framhöll jag att förvarstagna som vistas i Migrationsverkets förvar har rätt till obegränsad och okontrollerad användning av mobiltelefon och även rätt att använda dator med internetanslutning. De förvarstagna som placeras inom kriminalvården däremot, har begränsade möjligheter till såväl telefonsamtal som besök och saknar möjlighet till kontakt med omvärlden via internet. Enligt instruktioner som Kriminalvården har utfärdat efter lagändringen ska dessutom de förvarstagnas kontakter kontrolleras i förväg och deras samtal kan avlyssnas. Min slutsats, som redovisas i beslutet, var att Kriminalvårdens överväganden och instruktioner till berörda verksamhetsställen om hur det nya regelverket ska tillämpas i praktiken leder till att de förvarstagnas rättigheter, när det gäller kontakter med omvärlden, inte kommer att tillgodoses fullt ut i häkten och anstalter. Jag ville dock inte lägga Kriminalvården detta till last utan framhöll att det visar på det olämpliga i att förvarstagna vistas i lokaler som är anpassade för personer misstänkta eller dömda för brott.

Det tredje beslutet (dnr 2311-2013) behandlar Kriminalvårdens handläggning av ärenden om placering på säkerhetsavdelningar. – Kriminalvården har möjlighet att under vissa förutsättningar placera intagna på s.k. säkerhetsavdelningar. Detta kan göras för att förhindra rymning, fritagning eller att den in-

tagne fortsätter allvarlig brottslig verksamhet under anstaltsvistelsen. Placeringen på en sådan avdelning innebär att den intagne underkastas mer omfattande kontroller än intagna i övrigt. En placering på säkerhetsavdelning ska omprövas minst en gång i månaden. – Genom anmälningar till JO och vid inspektioner av säkerhetsenheterna i anstalterna Kumla och Saltvik hade det framkommit att det rådde ett utbrett missnöje bland de intagna över hur Kriminalvården motiverar besluten om placering på säkerhetsavdelning och över handläggningen av omprövningsärendena. Jag beslutade därför att inleda ett initiativärende om Kriminalvårdens handläggning av sådana placeringsärendena. – I mitt beslut uttalade jag att myndigheten måste sträva efter att i möjligaste mån på ett klart och tydligt sätt redovisa varifrån olika uppgifter i besluten har hämtats och vilken betydelse uppgifterna har för myndighetens bedömning. Detta är enligt min mening nödvändigt för att skapa ett mer transparent system som är begripligt för den intagne. Att förstå vilka skäl som legat till grund för beslutet är vidare nödvändigt för att den intagne ska kunna genomföra det förändringsarbete som i de flesta fall är nödvändigt för att han eller hon ska kunna påverka placeringen. – Jag konstaterade att Kriminalvården när det gäller de månatliga omprövningsbesluten måste redovisa de omständigheter som tillkommit efter initialbesluten. Det kan exempelvis röra sig om den tid som en intagen har tillbringat på säkerhetsavdelning och uppgifter om skötsamhet eller deltagande i programverksamhet. Vidare måste Kriminalvården analysera betydelsen av de tillkommande faktorerna och varför de, om myndigheten inte väljer att ändra beslutet, inte är tillräckliga för att påverka initialbeslutet. Omprövningsbesluten måste enligt min mening till en inte obetydlig del ses som en utvärdering av den intagnes vistelse på säkerhetsavdelningen, med hjälp av vilken den intagne ska kunna förstå vilka åtgärder denne kan vidta för att påverka sin situation.

### **Socialförsäkringen**

Till de allmänna reflektioner som jag har gjort under året hör bl.a. att Försäkringskassans interna riktlinjer och metodstöd för hur handläggningen ska gå till oftast är mycket bra och tydliga men att de långt ifrån alltid följs. Det är lätt att få uppfattningen att den handläggande personalen inte kan ta sig tid att ta del av de instruktioner för handläggningen som finns och att det är därför som många brister uppstår. Under året har jag också särskilt noterat att det fortfarande är ett stort antal anmälningar mot Försäkringskassan som rör bristande hantering av sekretesskänsliga uppgifter. Inte sällan handlar det om att handlingar har skickats till fel adressat. Detta är ett problem som jag ser mycket allvarligt på och som jag ofta har kritiserat både under det gångna året och tidigare.

I år vill jag emellertid lyfta fram två beslut som rör sekretess- och integritetsfrågor ur ett något annorlunda perspektiv. I det första beslutet (dnr 6156-2011) fann jag att Försäkringskassan hade haft rätt att med stöd av den s.k. generalklausulen i offentlighets- och sekretesslagen lämna ut vissa sekretessbelagda uppgifter om en försäkrad till en polismyndighet. I det andra ärendet (dnr 2203-2012) hade Försäkringskassan i ett ärende om underhållsstöd röjt

uppgiften om bosättningsland beträffande en försäkrad som hade skyddade personuppgifter i form av sekretessmarkering. Som sägs i beslutet är det svårt att ange när en uppgift om i vilket geografiskt område som en person befinner sig kan vara skyddsvärd. Det får avgöras från verksamhet till verksamhet bl.a. utifrån storleken på området. I det aktuella fallet fann jag att det kunde diskuteras om uppgiften om den försäkrades bosättningsland över huvud taget omfattades av sekretess men att Försäkringskassan i vart fall varit oförhindrad att lämna ut uppgiften ifråga med stöd av den sekretessbrytande regeln i 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen. Den bestämmelsen anger att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Utlämnandet av uppgiften föranledde således inte någon kritik från min sida.

Redan under förra verksamhetsåret uppmärksammade jag frågan om kvaliteten på Försäkringskassans beslutsmotiveringar (se JO 2013/14 s. 490). Motiveringskravet i förvaltningslagen syftar bl.a. till att garantera att myndigheterna prövar sina ärenden på ett sakligt och enhetligt sätt. En bra motivering ökar också förståelsen för beslutet och gör det lättare för parten att bedöma om det lönar sig att överklaga eller inte. På det sättet kan meningslösa klagomål undvikas, och i andra fall hjälper motiveringen parten att bygga upp sitt resonemang. Väl motiverade beslut är dessutom en förutsättning för att allmänheten ska känna förtroende för myndigheternas kompetens och objektivitet.

Jag har under det gångna året följt upp den viktiga frågan om myndigheters beslutsmotiveringar, bl.a. i två ärenden som rörde Försäkringskassan. I det ena ärendet (dnr 6804-2012) kritiserades myndigheten för att ha brustit i sin motivering av ett beslut om återkrav genom att endast anföra att hänsyn tagits till den försäkrades synpunkter men utan att redogöra för vilka synpunkter och uppgifter som beaktats eller hur myndigheten resonerat om dessa. I det andra ärendet (dnr 513-2013) fick Försäkringskassan kritik för att i flera beslut om sjukpenning helt ha underlåtit att redovisa de synpunkter och handlingar som den försäkrade hade lämnat in till kassan. Försäkringskassan hade också blandat ihop uppgifter som allmänt beskrev ärendet med sådant som utgjorde avgörande omständigheter för ärendets utgång. Motiveringar med sådana brister uppfyller inte sitt syfte och kan därför inte anses tillfredsställande.

Ett annat ärende (dnr 5060-2012) på socialförsäkringsområdet som förtjänar att uppmärksammas rör Pensionsmyndigheten. Pensionsmyndigheten hade utarbetat särskilda anvisningar till den personal inom myndigheten som handlade ärenden om återkrav av bostadstillägg. Anvisningarna, som gällde hur frågan om god tro hos den som hade fått felaktig ersättning skulle hanteras, innehöll bl.a. följande stycke.

Ärenden som är beräknade före juni 2012 ska vi inte räkna om. De ska kommuniceras och beslutas utefter beräknarens bedömning trots att bort inse bedömningen (ond/god tro) saknas. Vi kommer att få fel från omprövningen i dessa ärenden men de felen kommer inte att falla på handläggaren. Felen kommer ledningsgruppen Återkrav att ta på sig.

Jag är positiv till myndighetsinterna anvisningar som förtydligar sådant som uttalas om lagtillämpningen i t.ex. förarbeten och jag inser att det uppstår situationer som innebär att en myndighet måste ändra sina anvisningar. Ändringarna får emellertid inte resultera i att anvisningarna strider mot en författning, förarbetsuttalanden eller centralt utformade allmänna råd, vilket i detta fall innebär att kravet på en individuell bedömning i varje enskilt ärende inte fick åsidosättas. I det aktuella fallet fann jag att Pensionsmyndighetens anvisningar var alltför generaliserande och kategoriska för att ge utrymme för någon egentlig individuell bedömning. Anvisningarna innehöll dessutom moment som Pensionsmyndigheten redan hade insett skulle leda till oriktiga beslut. Jag var i beslutet mycket kritisk till utformningen av Pensionsmyndighetens anvisningar.

### 3.3 JO Lilian Wiklund (ansvarsområde 3)



Tillsynen inom ansvarsområde 3 omfattar i huvudsak hälso- och sjukvården, utbildningsväsendet och socialtjänsten, dvs. vård, skola och omsorg. Under året har 1 922 klagomålsärenden registrerats, vilket innebär en marginell ökning jämfört med föregående år. En viss ökning har skett inom socialtjänstområdet, som svarar för drygt 60 procent av klagomålen. En viss minskning har skett inom hälso- och sjukvårdsområdet. 1 940 klagomålsärenden har avgjorts under året, även det en ökning jämfört med föregående år. Av de avslutade ärendena har 806 ärenden, 40 procent, avgjorts av en byråchef efter delegation. 136 ärenden har avslutats med att jag har uttalat kritik i någon form mot den myndighet och/eller den tjänsteman som har anmälts.

Jag har vid två tillfällen under verksamhetsåret, båda i september 2013, beslutat att inleda förundersökning på grund av misstanke om brott begånget av befattningshavare som står under min tillsyn. I det ena ärendet har förundersökningen lagts ner och granskningen av handläggningen fortsätter inom ramen för det ursprungliga tillsynsärendet. I det andra ärendet pågår förundersökningen. En förundersökning som inleddes förra verksamhetsåret har lagts ner och ärendet avslutats utan något uttalande från min sida om den aktuella socialnämndens hantering av ärendet i fråga.

Eftersom antalet ärenden fortsatt att öka har jag sett mig tvingad att prioritera ner inspektionsverksamheten under detta verksamhetsår. Jag själv har inspekterat endast två myndigheter: en socialnämnd och, tillsammans med NPM-enheten, ett ungdomshem. Byråchefen Tryblom har på mitt uppdrag inspekterat två socialnämnder. NPM-enheten har på mitt uppdrag inspekterat fem institut-



ioner. En av dessa avsåg Rättsmedicinalverkets rättspsykiatriska undersökningsavdelning i Stockholm och en avsåg en klinik för psykiatrisk tvångsvård. Tre avsåg verksamhet vid s.k. LVM-hem.

### Socialtjänst

Under verksamhetsåret registrerades närmare 1 200 klagomål inom socialtjänstområdet, en ökning med ett åttiotal ärenden. Socialtjänsten är därmed ett av JO:s största tillsynsområden. Ärendegruppen består av fyra undergrupper:

- ärenden som på ett eller annat sätt rör barn, t.ex. frågor om tillämpningen av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU
- ärenden som rör olika former av bistånd
- klagomål som rör lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, samt
- klagomål kopplade till lagen om vård av missbrukare i vissa fall, LVM.

Barnärendena utgör den största undergruppen och svarar detta år också för den antalsmässigt största ökningen, från 560 till 615 registrerade klagomål. I övrigt är de antalsmässiga förändringarna små.

Klagomålen inom socialtjänstområdet kan ofta vara omfattande, gälla många olika frågor och spänna över både lång tid och flera enheter inom socialförvaltningen. Många klagomål riktas mot myndigheternas beslut i sak. Klagomål på bemötandet från myndigheternas sida är också vanliga. JO har betydande frihet att bestämma vilka klagomål som ska utredas och på vilket sätt. Till att börja med föranleder beslut som kan överklagas till domstol normalt ingen åtgärd från JO:s sida. Händelser som ligger mer än två år tillbaka i tiden utreds vanligen inte heller. Vidare är klagomål på tjänstemäns bemötande svåra att utreda eftersom det lätt uppstår en ord-mot-ord-situation, där det är omöjligt att uttala sig om vad som egentligen har förekommit t.ex. vid ett möte mellan en biståndssökande och en biståndshandläggare. Det förekommer därför inte så sällan att endast någon eller några av de brister som klaganden upplevt utreds närmare, medan återstående frågor inte leder till någon åtgärd från JO:s sida. Detta upprör helt naturligt många klagande, som därmed anser sig illa behandlade även av JO. Det leder till både upprörda telefonsamtal och förnyade klagomål, inte minst på JO:s hantering av klagandens ärende. Det är beklagligt men, som jag ser det, också oundvikligt och är någonting som handläggare och byråchefer lägger ner en hel del arbete på att hantera.

Eftersom JO:s tillsyn främst rör myndigheternas formella handläggning gäller många av de beslut som redovisas i ämbetsberättelsen också främst sådana frågor. Jag vill dock här framhålla två beslut av huvudsakligen annan karaktär. Det första rör ett hembesök av socialtjänsten (dnr 6798-2012). Sådana beslut har redovisats i flera av de senare årens ämbetsberättelser. Denna gång hade besöket det uttalade syftet att ”utreda misstänkt bidragsbedrägeri”. Enligt min mening ska socialnämnden inte genomföra sådana besök eftersom det medför att bl.a. bestämmelserna i rättegångsbalken om husrannsakan och hur en sådan ska gå till åsidosätts. Även i övrigt skulle de regler som finns för att skapa garantier för en rättssäker utredning om brott riskera att bli åsidosatta. Ärendet

väckte flera frågor som jag ansåg bör övervägas i ett större sammanhang. Det gällde bl.a. förhållandet mellan socialnämndens utredningsåtgärder och artikel 6 i Europakonventionen, som handlar om rätten till en rättvis rättegång. Jag överlämnade därför en kopia av beslutet till Socialdepartementet och Justitiedepartementet för kännedom.

Det andra beslutet gällde en 17-årig pojke som hade omhändertagits med stöd av LVU och placerats i ett särskilt ungdomshem (dnr 120-2012). Pojken var tillsammans med sin far misstänkt för ett allvarligt brott. Under den första tiden i ungdomshemmet fick han inte ha någon kontakt med sin far eftersom ”allt kring polisutredningen är för oklart än”. Jag uttalade att ett beslut om att inskränka kontakten mellan far och son hade varit godtagbart om det hade behövts för att genomföra vården av pojken. Socialnämnden hade dock inte ens påstått att det var av sådana skäl som beslutet fattades. Det fanns därför inga förutsättningar för nämnden att inskränka kontakten på det sätt som gjordes och jag kritiserade nämnden för det lagstridiga beslutet.

#### **Hälso- och sjukvård**

I ämbetsberättelsen 2012/13 berörde jag de svårigheter som Socialstyrelsen hade haft att brottas med för att skapa en effektiv och fungerande organisation för dels den tidigare egna tillsynsverksamheten, dels de verksamheter som hade övertagits från länsstyrelserna 2010 och från Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, HSAN, 2011. Den 1 juni 2013 flyttades ansvaret för den ordinarie tillsynen över bl.a. socialtjänsten och hälso- och sjukvården från Socialstyrelsen till den då nybildade myndigheten Inspektionen för vård och omsorg, IVO. Den nya myndigheten övertog ett betydande antal ärenden om bl.a. patientklagomål, och det är inte förvånande, om än för den enskilde högst otillfredsställande, att det tar tid för en ny myndighet att nå fram till rimliga handläggningstider. Det har alltså kommit många klagomål till JO på långa handläggningstider hos IVO. När det gäller Socialstyrelsen handlar många klagomål fortfarande om långsam handläggning av ärenden som rör olika slags behörighetsfrågor. Inga beslut i ärenden av nu nämnt slag återfinns dock i denna ämbetsberättelse.

När det gäller klagomål på hälso- och sjukvården som sådan vill jag här nämna ett beslut som rör behandlingen av en patient som vårdades vid en rättspsykiatrisk klinik med stöd av lagen om psykiatrisk tvångsvård, LPT (dnr 4471-2011). Patienten var bälteslagd under cirka två dygn. Under delar av tiden försågs patienten med handfängsel trots att det inte finns lagstöd för en sådan åtgärd. Kliniken fick allvarlig kritik för att patienten, i strid med det grundlagsfästa skyddet mot påtvingade kroppsliga angrepp, hade belagts med handfängsel. Den ansvariga läkaren fick allvarlig kritik för att hon inte personligen undersökte patienten inför varje beslut om förlängning av bältesläggningen. Jag noterade i beslutet att det berörda landstinget i sina remissvar till JO uppvisade otillräckliga kunskaper om reglerna på området. – Att bli lagd i bälte är en mycket ingripande åtgärd och de formella krav som finns rörande användningen av sådana åtgärder har införts bl.a. för att säkerställa den enskildes rätts-

säkerhet. Det är naturligtvis oacceptabelt att en vårdinrättning använder tvångs-åtgärder som saknar stöd i lag och klart oroande att det finns sådana kunskapsbrister hos ansvariga myndigheter som uppvisades i detta ärende.

Särskilt patienter som tvångsvårdas befinner sig i en utsatt position och är en patientgrupp som har svårt att själv bevaka sina rättigheter. De psykiatriska vårdinrättningarna är därför angelägna inspektionsobjekt, och det är beklagligt att jag personligen inte haft möjlighet att genomföra någon psykiatriinspektion under verksamhetsåret. Dock har, som jag redan nämnt, NPM-enheten genomfört sådana på mitt uppdrag. De har resulterat i flera kritiska uttalanden i inspektionsprotokollen. Två inspektioner har under året gett mig anledning att ta initiativ till särskilda granskningar. Det ena fallet rör tillvägagångssättet vid beslut om tvångsåtgärder och tvångsbehandling, och det andra rör beslut om omhändertagande av vissa tidskrifter som en patient innehade. Dessa granskningar är ännu inte avslutade.

#### **Utbildningsväsendet**

I de två senaste ämbetsberättelserna har jag berört Skolverkets hantering av lärarlegitimationer. Jag kan konstatera att klagomålen till JO på bl.a. långa handläggningstider i den typen av ärenden har fortsatt även under detta verksamhetsår. Mot bakgrund av de åtgärder som verket i en redovisning till regeringen i oktober 2013 uppgav att man vidtagit för att komma till rätta med problemen har flertalet klagomål inte föranlett någon utredningsåtgärd från min sida. Dock fann jag under våren 2014 anledning att begära dels ett yttrande från Skolverket över vad en enskild klagande anfört om handläggningen av hennes ärende, dels en allmän redogörelse för hur verket uppfyller det författningsreglerade kravet på att verket ska meddela beslut i legitimationsärenden inom fyra månader efter det att ett ärende är komplett samt en redogörelse för vad verket gör för att förkorta handläggningstiderna. Skolverket yttrade sig i slutet av juni 2014. Något beslut från min sida har följaktligen inte kunnat fattas före verksamhetsårets utgång.

En fråga som fick stor uppmärksamhet i medierna under våren 2014, med anledning av valet till Europaparlamentet, rörde politiska partiers närvaro för att sprida politisk information i skolan. JO har inte fått annat än någon enstaka anmälan, som inte motiverat någon åtgärd från min sida, under våren. Däremot har JO under årens lopp meddelat ett antal beslut som rör dessa frågor, och JO:s praxis får anses vara tydlig. Den objektivitetsprincip som slås fast i regeringsformen (1 kap. 9 § RF) gäller och innebär bl.a. att en rektor som exempelvis väljer att bjuda in riksdagspartierna till skolan inte kan säga nej till ett annat parti enbart med hänvisning till partiets politiska åsikter. Om det i ett visst fall finns godtagbara skäl att säga nej, är en fråga som enligt min mening måste bedömas utifrån omständigheterna i varje enskilt fall. Frågan är komplicerad och jag ser fram emot resultatet av den utredning som aviserats från utbildningsministerns sida.

### Offentlighet och sekretess

Det råder stark sekretess för uppgifter inom såväl socialtjänsten som hälso- och sjukvården. Klagomål som rör hanteringen av allmänna handlingar och andra frågor som rör offentlighet och sekretess är därför vanliga inom mina ansvarsområden. Kunskapen om de relevanta regelverken, som i och för sig inte är helt lättillgängliga, varierar bland myndigheterna, och förhållandevis många klagomål tas upp till utredning och leder till kritik mot berörda myndigheter.

Jag har ovan redovisat ett beslut där jag riktat kritik mot en rättspsykiatrisk vårdinrättning för allvarliga brister i fråga om användningen av tvångsåtgärder i vården. Även den mycket bristfälliga handläggningen av en patients begäran att få ta del av sina journalanteckningar har i ett ärende som redovisas i ämbetsberättelsen lett till allvarlig kritik mot en sådan vårdinrättning (dnr 6614-2012). – När det gäller socialtjänsten kan jag nämna ett beslut som rörde hanteringen av videospelningar av samspelet mellan ett barn och dess föräldrar som hade gjorts som ett led i en vårdnadsutredning (dnr 3483-2011). Inspelningarna förstördes när samspeletsbedömningen slutförts men innan vårdnadsutredningen färdigställdes. Jag kritiserade nämnden i fråga till att börja med för att myndigheten redan på förhand beslutade att inspelningarna skulle förstöras. Genom att materialet förstördes blev det omöjligt att tillämpa bestämmelserna om bevarande av allmänna handlingar på rätt sätt. Dessutom gick parterna miste om rätten att ta del av handlingarna under ärendets gång. Det var alltså enligt min mening fel av myndigheten att förstöra materialet.

### 3.4 JO Cecilia Renfors (ansvarsområde 4)



Till ansvarsområde 4 hör polis-, åklagar- och tullärenden, utlännings- och arbetsmarknadsärenden samt vissa frågor som rör Regeringskansliet och kommunal verksamhet.

Jag tillträdde som JO den 1 september 2013 och har vid halvårsskiftet tjänstgjort närmare ett år. Det har varit både intressant och händelserikt. Jag övertog ett tillsynsområde som har haft sitt nuvarande innehåll under cirka tre år och en välfungerande avdelning med stor erfarenhet av de frågor som omfattas av tillsynen. Det kändes därför väldigt enkelt att komma in i arbetet. Under den period platsen var vakant ryckte övriga ombudsmän och ställföreträdare in, och det fanns därför inga stora balanser som väntade på mig.

Avdelningens tillsynsarbete löpte under hösten på i huvudsak enligt de rutiner och riktlinjer som gällt sedan tidigare. Under några planeringsdagar i början av 2014 gick jag tillsammans med mina medarbetare igenom prioriteringar och fokus. Denna genomgång innebar bl.a. att jag fick möjlighet att på ett strukturerat sätt ta del av medarbetarnas erfarenhet och syn på vad som är särskilt

angeläget att granska och förmedla min syn på hur de prioriteringar som är en del av JO-arbetets vardag ska göras. Även om en ombudsman ensam svarar för sina beslut är de resultatet av ett samarbete där alla medarbetare spelar en stor och viktig roll.

Verksamhetsåret har som sagt varit händelserikt. Vi har glädjande nog hunnit med ett ganska stort antal inspektioner som har täckt flera områden. Inspektioner under min ledning har genomförts vid åklagarkammaren i Södertörn, Polismyndigheten i Blekinge län, Migrationsverkets arbetstillståndsenhet i Hallonbergen och verkets förvar i Märsta. De har samtliga varit mycket givande, och särskilt de sistnämnda inspektionerna har visat att verksamheterna har utvecklats i en mycket positiv riktning. På mitt uppdrag har vidare den första i en rad inspektioner genomförts av en områdesansvarig föredragande med inriktning på ärenden om kontaktförbud.

En rad inspektioner vid polisarrester runtom i landet har på mitt uppdrag också genomförts av NPM-enheten. Vid inspektionen av arresten i Linköping deltog jag själv, vilket gav mig en värdefull inblick i den verksamhet som bedrivs vid polisarrester och den miljö de frihetsberövade möts av.

Under våren genomfördes en inspektion av ett särskilt slag. Tidigare kritik och ett antal anmälningar om mycket långa handläggningstider i ärenden om handlingsutlämnande vid Utrikesdepartementet (UD) gjorde att jag beslutade att göra ett besök på UD:s rättssekretariat. Jag har ännu inte fattat beslut i ärendena, men jag kan redan nu säga att det var ett mycket givande besök som gav en bild av ett ambitiöst arbete med framställningar som i många fall avser ett mycket omfattande material. En allt oftare återkommande fråga är hur en myndighet ska hantera alltmer frekventa framställningar från en och samma person om att få del av omfattande handlingar, samtidigt som den måste kunna bedriva sin ordinarie verksamhet. Saken var aktuell i ett beslut jag fattade under sommaren. Det beslutet hann dock inte komma in i årets ämbetsberättelse. På ett eller annat sätt måste nog lagstiftaren ta hand om frågan.

En lagstiftningsremiss bör nämnas här, nämligen Polisorganisationskommitténs betänkande Tillsyn över polisen (SOU 2013:42). Det är enligt min mening av central betydelse att det finns en oberoende, välfungerande, ordinarie tillsyn över polisen. Det är min fasta uppfattning att den extraordinära tillsyn över polisen som JO står för kommer att ha en stor betydelse även med en framtida ordinarie polistillsyn. Jag anser också att det är viktigt att den ordinarie tillsynen utformas med eftertanke och omsorg och att den bl.a. ges verk samma sanktionsmedel och möjlighet att granska enskilda ärenden.

En uppmärksam fråga under hösten 2013 var uppgifter i en rad tidningsartiklar om att Polismyndigheten i Skåne hade register över romer. En granskning av saken inleddes av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (SIN). SIN konstaterade att polismyndighetens behandling av personuppgifter i den uppgiftssamling som granskats var olaglig i flera avseenden, bl.a. för att ändamålet med personuppgiftsbehandlingen var alltför omfattande. Det var vidare klart att det inte fanns behov av att registrera alla de personer som fanns i samlingen. Justitiekanslern instämde i SIN:s bedömning och beslutade under våren att de personer vilkas uppgifter behandlats i registret har rätt till ersättning av staten. Även Diskrimineringsombudsmannen (DO) granskade saken och fann att det

inte kunde uteslutas att etnisk profilering används i Skånepolisens brottsbekämpande verksamhet och rekommenderade polismyndigheten att utreda om sådan profilering används som arbetssätt och vid behov vidta nödvändiga åtgärder. Slutligen har personuppgiftsbehandlingen varit föremål för straffrättslig bedömning av åklagare vid Riksenheten för polismål, som kom fram till att ingen enskild befattningshavare kunde hållas straffrättsligt ansvarig för de fel som funnits. Med denna omfattande granskning av saken såg det länge ut som om det inte skulle behövas någon utredning också från JO:s sida. Lagligheten av personuppgiftsbehandlingen har blivit ordentligt belyst. Det är dock otillfredsställande om frågan om ansvaret för de felaktigheter som konstaterats inte får något svar. Jag har därför inlett en utredning om ett antal frågor om ansvaret för uppgiftssamlingarna.

#### **Polis- och åklagarväsendena**

Klagomålen på detta område rör i huvudsak samma slag av frågor år från år. De handlar väldigt ofta om att frihetsberövanden och andra tvångsingripanden har varit felaktiga, att polisen inte har uppträtt korrekt och att förundersökningar har tagit alltför lång tid. Att dessa frågor återkommer är inget att nedslås av, i vart fall inte de två förstnämnda. Det utgör inte nödvändigtvis något tecken på att det brister i utvecklingsarbetet inom polis- och åklagarväsendena. I stället handlar det om att dessa frågor är viktiga för de individer som berörs. Det är också svårt för enskilda poliser och åklagare att alltid, även i mycket pressade situationer, göra helt rätt. Långsam handläggning är en annan sak. Där skulle man önska att poliser och åklagare ges tillräckliga resurser för att bedriva sitt arbete på ett sådant sätt att handläggningstiderna inte blir längre än vad som måste godtas.

I en särskild fråga efterlyser jag ett mer aktivt utvecklingsarbete hos polisen. Det är bekymmersamt att man återkommande gör kroppsvisitationer vid misstanke om dopningsbrott utan att det finns tillräcklig grund för det. JO har ett flertal gånger de senaste åren uttalat att stor muskelmassa inte är tillräckligt för att grunda skäligen misstanke. I ämbetsberättelsen tas ett av många fall upp som ett exempel på detta.

Det finns också anledning till en viss oro när det gäller några polismyndigheters sätt att hantera sin skyldighet att ge socialtjänsten och andra biträde med handräckning vid t.ex. omplaceringar av unga som är tvångsomhändertagna. Jag har i ett par beslut, varav ett finns i ämbetsberättelsen (dnr 273-2013), klargjort att det inte är polisens sak att ta ställning till behovet av handräckning och att polisen inte får ställa villkor för sin medverkan. Jag har också pekat på vikten av att myndigheterna samverkar och för en kontinuerlig dialog om de rutiner man bör följa.

Hur de som är frihetsberövade behandlas och bemöts är en viktig fråga för JO, även när det handlar om kortvariga frihetsberövanden. I ett par större beslut (dnr 2054-2013 och 2572-2013) behandlas frågor om rätten till utomhusvistelse i polisarrest och om rätten till information om rättigheter och verkställighetens innebörd för intagna i polisarrest. Granskningsrapporten visar att det brister i dessa avseenden på alltför många håll i landet. Rikspolisstyrelsen arbetar med

att ta fram föreskrifter i dessa frågor. Det är angeläget att detta görs och att det sker skyndsamt.

Många klagomål det gångna året har rört handläggningstiderna i ärenden om vapentillstånd. Det ledde till en granskning av landets samtliga polismyndigheter som visade att det finns stora skillnader mellan dem. Fyra myndigheter hade under 2013 genomsnittliga handläggningstider på ca 70–80 dagar, vilket inte uppfyller förvaltningslagens krav på snabb handläggning. Vapenlagstiftningen och tillståndsgivningen har stor samhällelig betydelse. Utdragna handläggningstider kan dessutom leda till att en vapenägare står utan tillstånd och därmed begår ett brott trots att förnyat tillstånd söks i god tid.

Även administrativa frågor kan ha betydelse från rättssäkerhetssynpunkt. JO kritiserade redan 2009 Åklagarmyndigheten för att polisen haft svårigheter att få kontakt med jouråklagare för beslut om bl.a. frihetsberövanden. Ett nu aktuellt ärende rörde förhållandena under 2012 och visade att problemen kvarstod trots att frågan utretts hos myndigheten under flera år (dnr 4865-2012). Ett system med en köfunktion för telefonsamtalen har nu tagits fram, och Åklagarmyndigheten har fortsatt arbetet med att förbättra tillgängligheten. Uppgifter som jag har fått pekar dock på att ytterligare förbättringar behövs, och jag kommer att följa upp detta.

I ett par beslut (dnr 5875-2012 och 6153-2012) granskade jag några polismyndigheters inlägg på Facebook och Twitter. Anmälarna hade vänt sig emot vissa inlägg som man uppfattade som hånfulla och med omdömen om enskilda personers åsikter, vilket borde ligga utanför polisens uppgifter. Jag kunde konstatera att flera av de anmälda inläggen hade ett innehåll som gjorde att sakens saklighet kunde ifrågasättas. De hade bitvis en raljerande ton som var mindre lämplig, och jag ifrågasatte också om polisen i sociala medier bör berätta om människor i mycket utsatta situationer. Det regelverk som polisen tagit fram för sociala medier tar detta slag av synpunkter i beaktande. Det finns inte skäl att ifrågasätta att polisens deltar i sociala medier. Tvärtom kan det vara ett bra sätt att nå ut till grupper som kanske inte annars skulle intressera sig för polisens arbete.

Ett uppmärksammat beslut (dnr 2978-2012) under våren handlade om en omtalad händelse några år tillbaka i tiden. I oktober 2010 fick polisen ta del av uppgifter som gav upphov till misstankar om att ett bombattentat planerades mot köpcentret Femmanhuset i Göteborg. Tre män kom att misstänkas, och de blev föremål för ingripande tvångsåtgärder. De var dock oskyldiga och det visade sig att det fanns brister i utredningen som ledde till ingripandena mot dem och mot en fjärde man som skulle höras som vittne, ingripanden som också drabbade deras familjer. Tvångsåtgärder i ett tidigt skede av en brottsutredning kan självklart drabba den som senare visar sig vara oskyldig. Detta kan ske utan att något fel har begåtts. Ärendet visar att det alltid är viktigt att säkerställa att åtgärder som vidtas är förankrade i befintligt utredningsmaterial och att vittnesuppgifter verifieras med hjälp av objektiva konstaterbara uppgifter. Dessutom gav mig ärendet anledning att återkomma till frågan om rätten till försvarare vid förhör om allvarliga brott. Det måste finnas en praktisk möjlighet att på kvällar och helger genomföra brådskande förhör med misstänkta i närvaro av försvarare.

### **Offentlighetsprincipen**

Offentlighetsprincipen aktualiseras också i polisens verksamhet. Tryckfrihetsförordningens regler om allmänna handlingars offentlighet gäller ju även på detta område. Det finns dessutom bestämmelser i rättegångsbalken om rätt till insyn för den misstänkte i utredningen. I en del fall vållar samspelet mellan de olika regelverken problem. I ämbetsberättelsen finns fyra beslut som rör dessa frågor (dnr 1080-2013, 2058-2013, 2231-2013 och 3408-2013).

De svårigheter – för att inte säga fallgropar – som möter den som ska tillämpa offentlighetslagstiftningen illustreras av ett beslut om ett tjänstetillsättningsärende (dnr 3529-2012). Västmanlandsmusiken – ett s.k. kommunalförbund – anlidade ett rekryteringsföretag när man skulle anställa en direktör. När en person begärde att få del av handlingarna i anställningsärendet avslogs begäran med hänvisning till att handlingarna inte fanns hos förbundet. Förbundet hade avtalat med rekryteringsföretaget att det inte skulle ha tillgång till de intresseanmälningar eller andra handlingarna som företaget fått in. I praxis har tillgången till handlingar ansetts ha betydelse för skyldigheten att lämna ut sådant som inte omfattas av sekretess. Jag riktade kritik mot kommunalförbundets arrangemang. Enligt min mening bör en myndighet inte träffa avtal som har till syfte att kringgå den grundlagsfästa rätten att ta del av handlingar i ett ärende hos myndigheten. Detta gäller oavsett vilken verkan ett sådant avtal kan anses ha. Rättsläget är komplicerat och oklart, och jag tror att det finns behov av ytterligare klargöranden av vad som gäller och hur myndigheter bör gå till väga när man anlitar rekryteringsföretag, för att både hålla sig till reglerna om offentlighet och genomföra en effektiv rekryteringsprocess.

### **Centrala principer för förvaltningen**

Andra centrala, grundlagsfästa, principer för statlig och kommunal förvaltning är kravet på saklighet och opartiskhet, principen om förvaltningsmyndigheternas självständighet samt meddelarfriheten och efterforskningsförbudet. Bland annat dessa principer är grundläggande för det allmännas verksamhet. För det mesta behöver tjänstemän i sin dagliga verksamhet inte tillämpa de aktuella bestämmelserna, eller ens fundera så mycket på dem. När det krävs måste dock kunskapen om dessa regler finnas, och man måste ha ”magkänsla” som säger att det är dags att tänka efter. Ibland fungerar det inte. I årets ämbetsberättelse finns ett antal exempel på detta från den kommunala verksamheten.

En kommundirektör kritiserades i ett beslut för att ha skrivit ett e-postmeddelande som inte kunde uppfattas på något annat sätt än som ett försök att påverka utgången av ett ärende hos en nämnd i kommunen. I ett annat ärende hade han framfört synpunkter på ett antal utfärdade p-böter, vilket i och för sig inte gav anledning till kritik men påvisade att en kommundirektör måste iaktta stor försiktighet vid kontakter som rör andra nämnders ärenden (dnr 6470-2013).

Behovet av att iaktta försiktighet visade sig också i ett beslut som rörde vissa uttalanden en kommunchef gjort med anledning av att ett antal lärare kritiserat kommunen (dnr 5051-2012). Han skulle bl.a. ha sagt att det var olyckligt med negativ publicitet för såväl kommunen som lärare och elever. Det är av stor



vikt att en myndighetschef undviker att uttala sig på ett sätt som av de anställda kan uppfattas som en uppmaning att inte använda sig av sin meddelarfrihet. Kommunchefen hade dessutom i ett samtal med en journalist frågat denne var han fått de kritiska uppgifterna ifrån. När journalisten invände mot frågan sa han att han ställt frågan utan närmare eftertanke och inte avsett att efterforska källan. Även om kommunchefen omedelbart rättade sig var frågan självklart olämplig.

Ett mer speciellt fall gällde en tjänst som Stockholm stad tillhandahåller, nämligen möjligheten för arrangörer av kulturella evenemang inom kommunen att annonsera om dem på s.k. kulturtavlor (dnr 2290-2012). Riksteatern nekades att annonsera för gatukonstevenemanget Art of the Streets med hänvisning till stadens klotterpolicy. Skyddet för yttrandefriheten hindrar inte det allmänna att reglera i vilken utsträckning olika typer av budskap får spridas på en annonsplats av det aktuella slaget. Sådana regler måste dock vara generella till sin karaktär och får inte diskriminera olika budskap på grund av deras innehåll. Kravet på saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen måste självklart iakttas. Jag kunde konstatera att beslutet att neka annonseringen inte innehöll några egentliga skäl, och de skäl som angavs i yttrandet till JO tydliggjorde inte vilken bedömning nämnden gjort. Enligt min bedömning framstod nämndens ställningstagande som godtyckligt.

#### **Arbetsmarknadsområdet**

Lika viktigt som att grundlagsfästa principer har genomslag i praktiken är att de lite mer vardagliga förvaltningsrättsliga reglerna och principerna följs. Efter iakttagelser av generella brister när det gäller akthantering och dokumentation i ärenden hos Arbetsförmedlingen inledde min företrädare en utredning om de rutiner och arbetssätt som tillämpas vid Arbetsförmedlingen. Jag fattade beslut i ärendet i november 2013 och fick anledning att rikta kritik mot att fastställda rutiner om dokumentation m.m. inte följdes och att rutinerna i vissa fall var oklara (dnr 3972-2012). Bristerna var omfattande och generellt förekommande, de och var av sådant slag att rätten att ta del av allmänna handlingar kunde äventyras. Det fanns alltså skäl att se allvarligt på dem.

Enligt uppgifter jag fått del av ser även Arbetsförmedlingens ledning allvarligt på bristerna och arbetar målmedvetet för att komma till rätta med dem.

#### **Utlänningsrätten**

Jag har inte tagit med något beslut i årets ämbetsberättelse som rör Migrationsverket. Det beror inte på att ärenden har saknats. Tvärtom finns det ett mycket stort antal klagomål på handläggningstiderna för verkets ärenden, liksom på brister i tillgänglighet för den som vill komma i kontakt med en handläggare angående sitt ärende. Jag har inlett en utredning för att granska dessa frågor mer generellt. Ärendet har visat sig vara svårbedömt. Migrationsverket har, samtidigt som man arbetar för att få ner handläggningstiderna, tvingats hantera en stor ökning av antalet ärenden framför allt beroende på ett stort antal asylsökande från Syrien. Jag får säkerligen anledning att återkomma i frågan.

#### 4 JO som nationellt besöksorgan (NPM)

JO:s uppgift som nationellt besöksorgan (NPM) är att genomföra regelbundna inspektioner och besök vid institutioner där människor hålls frihetsberövade samt att rapportera till internationella kontroll- och samarbetsorgan, allt på ett sådant sätt och i en sådan omfattning att JO bidrar till att Sveriges åtaganden enligt tilläggsprotokollet till FN:s antitortyrkonvention (Opcat) uppfylls. För att fullgöra uppgiften som nationellt besöksorgan biträds ombudsmännen av en särskild enhet, NPM-enheten.

JO genomför dels ”traditionella” inspektioner, dels Opcatinspektioner. Under det senaste verksamhetsåret har vissa av de senare inspektionerna genomförts under ledning av berörd JO, medan andra har genomförts av NPM-enheten på JO:s uppdrag.

Information som inhämtas vid en Opcat-inspektion om bl.a. bemanning och bemötande, materiella förhållanden, möjlighet till kontakt med omvärlden, information om rättigheter, tvångsåtgärder, möjligheterna till utomhusvistelse m.m. dokumenteras i ett protokoll som redovisas för respektive JO. Efter varje inspektion bestäms om JO bör inleda något initiativärende eller göra något uttalande i protokollet med anledning av vad som framkommit.

JO har nu varit verksam som nationellt besöksorgan i tre år. Arbetet har under dessa år inriktats på att bygga upp en inspektionsverksamhet som uppfyller kravet i Opcat på regelbundna besök på platser där människor hålls frihetsberövade. De platser som ska inspekteras inom ramen för Opcat har identifierats till att i första hand avse fängelser, häkten, polisarrester, inrättningar för psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård, Migrationsverkets förvarslokaler samt Statens institutionsstyrelses (SiS) särskilda ungdomshem och LVM-hem. De enskilda inspektionsobjekten har bestämts bl.a. utifrån principen att Opcatverksamheten bör avse andra platser än sådana som JO nyligen inspekterat i den traditionella tillsynsverksamheten. Vidare har platser där frihetsberövade ofta har begränsad kontakt med omvärlden och omsättningen av frihetsberövade är hög, t.ex. polisarrester och häkten, prioriterats. Verksamheten har koordinerats med de inspektioner som planerats på respektive tillsynsavdelning.

Under de tre verksamhetsåren som nationellt besöksorgan har 96 Opcat-inspektioner genomförts, och ombudsmännen har beslutat att inleda 16 initiativärenden. Samtliga polismyndigheter har nu inspekterats. Inspektionerna av polisarrester har resulterat i tre initiativärenden. I två av dessa ärenden har *JO Renfors* under detta verksamhetsår fattat beslut. Besluten rör frågan hur polismyndigheterna säkerställer att intagna i arrest ges möjlighet till utomhusvistelse och om, när och hur intagna i arrest informeras om sina rättigheter och verkställighetens innebörd. Inom ramen för Opcatverksamheten har 20 av landets 33 häkten inspekterats. Tillsammans med de 10 inspektioner som ägt rum inom ramen för den berörda tillsynsavdelningens inspektionsverksamhet har totalt 30 häkten inspekterats de senaste tre åren. Verksamheten kommer i fortsättningen att utvecklas med inriktning på frågor om uppföljning m.m. i syfte att stärka respekten för de frihetsberövades mänskliga rättigheter.

### Opcatinspektioner under verksamhetsåret

Under verksamhetsåret har 31 Opcatinspektioner genomförts (varav 9 inom *chefsJO Furas* ansvarsområde, 6 inom *JO Wiklunds* ansvarsområde och 16 inom *JO Renfors* ansvarsområde). Antalet inspektioner har minskat sedan föregående år, vilket beror på att NPM-enheten under en period varit underbemannad. Totalt har 42 dagar tagits i anspråk för inspektionerna, vilka huvudsakligen har ägt rum på dagtid. En polisarrest har inspekterats på kvällstid.

Antalet anmälda och oanmälda inspektioner har under året varit ungefär lika stort. Sammansättningen av besöksteamerna har varierat beroende på institutionernas storlek och eventuella säkerhetsklass. Andelen Opcatinspektioner med deltagande av personal från berörd tillsynsavdelning har på grund av NPM-enhetens underbemanning ökat till mer än hälften.

Flera av de under året genomförda inspektionerna har skett på platser som inte tidigare inspekterats av JO och i något fall inte heller av en ordinarie tillsynsmyndighet, bl.a. Rättsmedicinalverket, Rättsspsykiatriska undersökningsavdelningen i Stockholm.

En viktig del i arbetet ur ett förebyggande perspektiv är den dialog som i samband med inspektionerna förs med företrädare för myndigheterna. Under året har därutöver särskilda möten ägt rum med företrädare för SiS och Rikspolisstyrelsen avseende myndighetsspecifika frågor som iakttagits vid Opcatinspektionerna.

### Opcatinspektioner av Kriminalvården

På uppdrag av *chefsJO Fura* har NPM-enheten under verksamhetsåret inspekterat fem av Kriminalvårdens häkten och två anstalter. Efter en inspektion av häktet Östersund (dnr 6386-2013) uttalade *chefsJO Fura* att lokalerna för häktesverksamheten framstår som direkt olämpliga för bedrivande av häktesverksamhet, bl.a. eftersom de är anpassade och avsedda för betydligt kortare frihetsberövanden än vad som är aktuellt i samband med häktning. Vidare ansåg hon att isoleringsgraden för intagna i häktet Östersund är betydligt högre än i andra häkten på grund av att det saknas gemensamhetsutrymmen och en motionslokal. Även bostadsrummen uppvisar brister avseende ljusinsläpp. *ChefsJO Fura* anförde att hon ställer sig ytterst tveksam till om den nuvarande utformningen av verksamheten är förenlig med lagstiftarens intentioner rörande behandling av intagna i häkte.

Under ledning av *ChefsJO Fura* genomfördes två Opcat-inspektioner av häktena Kronoberg och Huddinge. Vid inspektionen av häktet Huddinge (dnr 715-2014) besökte *chefsJO Fura* häktets lokal för inskrivning och fick en redogörelse för hur inskrivningen av intagna genomförs. Detta föranledde henne att uttala att hennes utgångspunkt är att det inte är rimligt att de intagna har möjlighet att höra informationsöverlämningar, andra intagnas samtal med personal i samband med suicidscreening m.m. Framför allt ansåg hon att invändningar kan göras ur ett integritetsperspektiv. När Kriminalvården genomför suicidscreening ska det inte vara möjligt för andra intagna att höra denna information, alldeles oavsett om man som intagen blir identifierbar för andra som vis-

tas i inskrivningslokalen eller inte. *ChefsJO Fura* pekade på 1 kap. 4 § häktelagen (2010:611), där det anges att intagna ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet, och hon menade att Kriminalvården måste vidta åtgärder för att säkerställa att rutinerna vid inskrivningen i häktet Huddinge utan dröjsmål ändras så att dessa risker undanröjs.

### **Opcatinspektioner av SiS särskilda ungdomshem och LVM-hem samt den psykiatriska tvångsvården och den rättspsykiatriska vården**

Under verksamhetsåret inspekterades tre LVM-hem. Ett särskilt ungdomshem inspekterades under ledning av *JO Wiklund*. Vidare inspekterade NPM-enheten på uppdrag av *JO Wiklund* en psykiatrisk avdelning som vårdar patienter enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård och Rättsmedicinalverket, rättspsykiatriska undersökningsavdelningen i Stockholm.

Inspektionen av Rättsmedicinalverket (dnr 5229-2013) föranledde *JO Wiklund* att inleda ett initiativärende som rör frågan om omhändertagande av tidskrifter, tidningar m.m. Vidare uttalade sig *JO Wiklund* bl.a. om avsaknaden för intagna av skydd mot nederbörd vid utomhusvistelse och pekade på att Europarådets kommitté mot tortyr m.m. (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CPT) vid sitt senaste besök i Sverige år 2009 påtalat detta behov. Hon fann det anmärkningsvärt att Rättsmedicinalverket valt att inte följa denna rekommendation vid nybyggnation av de nuvarande lokalerna.

### **Opcatinspektioner av polisens arrester och Migrationsverkets förvar**

Under verksamhetsåret har sammanlagt 15 polisarrester inspekterats, och inspektion av Migrationsverkets förvarsenhet i Märsta har genomförts. *JO Renfors* ledde två av inspektionerna.

Inspektionerna av polisens arrester föranledde *JO Renfors* att uttala sig bl.a. om vikten av noteringar om den frihetsberövades status vid tillsyn (dnr 626-2014) och av att avvisitering av kvinnor inte sker i kameraövervakade rum (dnr 5260-2013). Vidare ifrågasatte hon att, vid beslut om insättning i cell, en s.k. förmansprövning sker med hjälp av kamera och telefon när ansvarigt ett befäl för förmansprövning finns i en annan del av polishuset (dnr 2187-2014). *JO Renfors* anförde att det närmast är att jämföra med förmansprövning på distans, se *JO 1998/99* s. 116, och att polismyndigheten bör överväga att ändra denna ordning.

## **5 Internationella enheten**

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

JO har under året tagit emot 24 utländska besök för information om JO:s verksamhet, bl.a. av en delegation med tjänstemän från Bangladesh, Kambodja, Kina, Indonesien, Nordkorea, Myanmar, Sri Lanka och Vietnam.

I början av juni 2014 stod JO värd för ett nordiskt ombudsmannamöte. Mötet hölls i Ystad, och cirka 30 deltagare från de nordiska ombudsmannainstitutionerna i Danmark, Finland, Färöarna, Grönland, Island, Norge och Sverige deltog. Sådana möten anordnas vartannat år och har som syfte att ge de nordiska kollegorna tillfälle att dryfta aktuella frågor av gemensamt intresse. Bland de ämnen som diskuterades kan nämnas ombudsmannen som nationellt besöksorgan enligt Opcat (det fakultativa protokollet den 18 december 2002 till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning), ombudsmannen och de nationella institutionerna för mänskliga rättigheter, ombudsmannens tillsyn över privata aktörer och över tillsynsmyndigheter, ombudsmannen och det internationella arbetet samt ett förslag till utbyte på tjänstemannanivå i utbildningssyfte och anordnande av gemensamma seminarier för tjänstemännen vid de nordiska ombudsmannainstitutionerna.

Vidare har justitieombudsmännen och tjänstemän hos JO aktivt deltagit i utländska konferenser och seminarier, bl.a. ett seminarium anordnat av Europeiska ombudsmannen inom nätverket för ombudsmannainstitutioner inom Europeiska unionen m.fl. Medlemmarna i nätverket utbyter information om EU-rätten och bästa praxis under seminarier och möten, i ett regelbundet nyhetsbrev, i ett elektroniskt diskussionsforum och genom en daglig elektronisk nyhetstjänst.

Slutligen kan nämnas att *ChefsJO Fura*, i egenskap av styrelseledamot, tillsammans med medarbetare från den internationella enheten deltagit, i det arbete som utförs av såväl International Ombudsman Institute (IOI) som IOI:s europeiska avdelning. IOI, som etablerades 1978, är en global organisation för samarbete mellan självständiga, huvudsakligen parlamentariska, ombudsmannainstitutioner. I samarbetet deltar ca 155 ombudsmannainstitutioner från mer än 90 länder från alla världsdelar.

## 6 Bilagor

Bilaga 1 innehåller ärendestatistiken för verksamhetsåret.

Bilaga 2 innehåller en förteckning över besvarade lagstiftningsremisser.

Bilaga 3 innefattar redovisning av dels framställningar och överlämnanden av beslut till riksdagen respektive regeringen, dels åtal, anmälningar för vidtagande av disciplinära åtgärder samt överlämnanden av ärenden till andra myndigheter.

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

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

Instruktionen i aktuell lydelse den 30 juni 2014 finns som bilaga 6.

Arbetsordningen i aktuell lydelse den 30 juni 2014 finns som bilaga 7.

En redogörelse för personalorganisationen under verksamhetsåret finns i bilaga 8.

Bilaga 9 innehåller sakregister.

Bilaga 10 innehåller en engelskspråkig sammanfattning av ärendestatistiken och de beslut som finns med i ämbetsberättelsen.

Stockholm i november 2014

*Elisabet Fura*

*Lilian Wiklund*

*Lars Lindström*

*Cecilia Renfors*

*Hans Ragnemalm*

*Cecilia Nordenfelt*

*/ Agneta Lundgren*

## Allmänna domstolar m.m.

### Kritik mot tre domare vid Södertörns tingsrätt för ett beslut om besiktning av en fastighet

(Dnr 5904-2012)

**Beslutet i korthet:** I ett tvistemål beslutade domstolen att kâranden skulle få genomföra en besiktning av svarandenas fastighet och att svarandena hade att bereda kâranden tillträde till fastigheten. Beslutet saknar stöd i lag och de domare som fattade beslutet får kritik.

#### Initiativet

I en anmälan, som kom in till JO den 21 september 2012, framfördes klagomål mot Södertörns tingsrätt angående långsam handläggning av ett tvistemål (JO:s ärende dnr 5210-2012). Handlingar i tingsrättens mål T 6511-08 begärdes in och granskades. Jag avskrev anmälan den 31 oktober 2012. Vid genomgången av de från tingsrätten inhämtade handlingarna noterade jag dock ett beslut daterat den 22 mars 2011 genom vilket tingsrätten biföll kârandens begäran om att få genomföra en egen besiktning av den i målet aktuella fastigheten. I beslutet angavs att det innebar att svarandena hade att bereda kâranden tillträde till fastigheten och det på fastigheten uppförda huset.

Jag beslutade att ta upp saken till utredning i ett särskilt ärende.

#### Utredning

Tingsrättens beslut den 22 mars 2011 i mål nr T 6511-08 tillfördes JO:s akt. Beslutet är fattat av rådmännen Per-Erik Andersson och Rakel Granditsky Hökeberg samt tingsfiskalen Sandra Lundgren.

Därefter remitterades ärendet till tingsrätten som anmodades att yttra sig över vilket lagstöd som fanns för beslutet att bifalla kârandens begäran om besiktning och att i beslutet ange att det innebar att svarandena hade att bereda kâranden tillträde till fastigheten och huset.

Tingsrätten (lagmannen Petra Lundh) kom in med ett remissvar och hänvisade till ett bifogat yttrande från f.d. rådmannen Per-Erik Andersson som var ordförande i rätten då det aktuella beslutet fattades. Till remissvaret var även fogat ett yttrande från enhetschefen på den enhet som handlagt målet, rådmannen Claudia Vadaszi, som delade den uppfattning och de synpunkter som Per-Erik Andersson framförde i sitt yttrande. Per-Erik Andersson anförde följande.

Anmodad yttra mig över tingsrättens beslut 2011-03-22 i mål T 6511-08 får jag efter samråd med Rakel Granditsky Hökeberg och Sandra Lundgren anför följande.

Som framgår av beslutet hade kâranden under målets handläggning åtskilliga gånger begärt antingen syn på eller att få utföra egen besiktning av fastigheten. Kâranden hade framhållit att han inte hade fått närvara vid svarandenas egen besiktning av fastigheten och att han ville anlita opartisk besiktningsman.

Trots tidigare meddelande enligt 42 kap. 15 a § RB att förberedelsen ansågs avslutad hade svarandena tillåtits att åberopa nya omständigheter och ny bevisning.

För att kunna bemöta de nya omständigheterna begärde kändanden på nytt att få rätt att besiktiga fastigheten.

Vid sådant förhållande hade tingsrätten för att föra målet framåt att välja mellan, efter samråd med parterna, att utse egen sakkunnig eller att besluta om syn på fastigheten. Kändanden hade vid denna tidpunkt inte begärt syn och tingsrätten bedömde det inte heller som ändamålsenligt.

I detta läge borde tingsrätten i samråd med parterna ha väckt frågan om en av rätten utsedd sakkunnig eftersom det saknas uttryckligt lagstöd för den lösning tingsrätten valde. Mot bakgrund av den tid målet redan hade pågått och i den uppkomna situationen ansåg tingsrätten dock att det mest ändamålsenliga var att låta kändanden anlita egen sakkunnig att utföra besiktningen. En nödvändig följd av detta beslut var att svarandena hade att bereda honom tillträde till fastigheten och det aktuella huset. Det bör tilläggas att svarandenas enda invändning mot kändandens yrkande i detta avseende var en hänvisning till 42 kap. 15 a § RB. Följaktligen överklagade de inte heller tingsrättens beslut.

Mot bakgrund av vad kändanden tidigare sagt utgick tingsrätten vid beslutet från att besiktningen skulle utföras av en opartisk besiktningsman. Detta borde ha uttryckts klarare i beslutet. Här kan dock tilläggas att besiktningen utfördes av en av kändanden utsedd sakkunnig besiktningsman, samt att besiktningen resulterade i ett utlåtande som gavs in och åberopades som bevisning i målet.

Tingsrätten höll sedermera huvudförhandling vid vilken målet förliktes.

I ett beslut den 3 september 2013 anförde *JO Lindström* följande.

### **Bedömning**

Enligt 2 kap. 6 och 20 §§ regeringsformen krävs det lagstöd för att det allmänna ska få utsätta någon för husrannsakan och liknande intrång. I det nu aktuella fallet har en domstol beslutat att kändanden i en rättegång ska få besiktiga svarandenas fastighet och att svarandena ska bereda kändanden tillträde till fastigheten samt det hus som finns på den. Ett sådant intrång förutsätter lagstöd enligt de redovisade bestämmelserna i regeringsformen.

Fråga om skyldighet för en part att lämna tillträde till en fastighet för besiktning kan aktualiseras när rätten enligt 40 kap. 1 § rättegångsbalken, RB, har uppdragit åt en sakkunnig (s.k. domstolssakkunnig) att avge ett yttrande. Rätten kan då enligt 40 kap. 5 § andra stycket RB förordna att den sakkunnige ska företa besiktning på stället. I förarbetena till den bestämmelsen sägs att det i fråga om skyldigheten för en part att lämna en sakkunnig tillträde för besiktning gäller detsamma som för skyldighet att tåla en av rätten företagen syn (NJA II 1943 s. 510). I förarbetena till bestämmelsen om syn i 39 kap. 1 § RB sägs att såväl parterna som tredje man är skyldiga att underkasta sig syn så snart rätten finner att en sådan förrättning ska äga rum (NJA II 1943 s. 504).

Om rätten inte har utsett en domstolssakkunnig, kan en enskild part enligt 40 kap. 19 § RB själv anlita en sakkunnig, en s.k. privat sakkunnig. Bestämmelserna i 40 kap. 5 § RB om att rätten kan förordna om besiktning gäller inte privata sakkunniga. Det finns inte heller några andra bestämmelser i RB som ger rätten möjlighet att förordna om att den ena parten ska få rätt att besiktiga



motpartens fastighet. Tingsrättens beslut den 22 mars 2011 saknar alltså stöd i lagen och för detta förtjänar de tre domarna kritik.

Ärendet avslutas.

**Kritik mot en rådman vid Nacka tingsrätt för utformningen av två interimistiska beslut i ett mål angående vårdnad, boende och umgänge och mot tingsrätten för underlåtenhet att pröva ett interimistiskt yrkande om sommarumgänge**

(Dnr 6163-2012)

**Beslutet i korthet:** Vid tingsrätten pågick ett mål mellan två föräldrar angående vårdnaden om deras barn, hos vem barnet skulle bo samt umgänge mellan barnet och en av föräldrarna.

1. Den ansvarige domaren kritiserar för

- att utan lagstöd ha fattat beslut om verkställigheten av ett förordnande om var barnet skulle bo,
- att ha meddelat ett beslut om barnets rätt till umgänge med en förälder som är så opreciserat att det inte går att verkställa,
- att ha meddelat två beslut om umgängesstöd som inte är begränsade i tiden trots att lagen föreskriver tidsbegränsning,
- att inte ha inhämtat yttranden från socialnämnden innan besluten om umgängesstöd fattades,
- att i ett av besluten angående umgängesstöd inte ha angett skälen för beslutet,
- att utan stöd i lagen ha meddelat förbud för en förälder att under viss tid ta kontakt med sitt barn, samt
- att utan lagstöd ha fattat beslut om flera detaljfrågor rörande barnet.

2. Tingsrätten kritiserar för sin underlåtenhet att pröva ett interimistiskt yrkande om sommarumgänge som en av föräldrarna framställde inför sommaren 2012.

### Anmälan

H.A. framförde i en anmälan klagomål mot rådmannen Thomas Arvefors vid Nacka tingsrätt för handläggningen av ett mål om vårdnad, boende och umgänge där hon var svarande.

### Utredning

Handlingar i tingsrättens mål T 4710-11 begärdes in och granskades. Bland annat framgick följande. Svea hovrätt förordnade den 20 maj 2011 att barnet L. skulle ha sitt stadigvarande boende hos fadern M.G. samt att L. skulle ha rätt till närmare preciserat umgänge med modern H.A. I september samma år

väckte M.G. talan mot H.A. med yrkande om ensam vårdnad. Ett första sammanträde för muntlig förberedelse hölls den 26 oktober 2011 varvid parterna återkallade sina tidigare framställda interimistiska yrkanden om ensam vårdnad och träffade en överenskommelse som samma dag fastställdes av tingsrätten i ett interimistiskt beslut. I beslutet upphävde tingsrätten vad Svea hovrätt förordnat i umgängesfrågan. Dessutom innehöll beslutet följande.

1. L. ska omgående överlämnas till M.G. Detta ska ske genom att M.G. efter sammanträdet far till H.A:s bostad och hämtar L.
2. M.G. ser till att L., efter att hon mottagit protokollet från dagens sammanträde, kontaktar (H.A:s ombud) per telefon och bekräftar mottagandet.
3. H.A. ska under en månads tid inte ha kontakt med L., med undantag för den riduppvisning som ska äga rum den [...].
4. H.A. får under den månad då inget umgänge sker inte heller söka kontakt med L. genom dotterns skola.
5. Umgänget mellan H.A. och L. ska efter den 26 november 2011 genomföras med umgängesstöd. Umgänget ska ske i så stor omfattning som möjligt.
6. H.A. ska inte ta emot L. om hon rymmer från M.G., och skulle L. rymma ska H.A. medverka till L:s återgång till M.G.
7. L. ska minst en gång i veckan ges möjlighet till kontakt med socialsekreteraren S.M.
8. M.G. och H.A. ska medverka till att L. genomgår terapi hos BUP.
9. L. får ringa till sin halvbror T. på dennes födelsedag [...] och samtalet ska ske genom att L. ringer till H.A:s sambos telefon [...].
10. Parterna ska gemensamt medverka till att L., om hon vill, ges möjlighet att utöva ridsport och delta i riduppvisningen i [...] och i träning inför denna under stundande vecka 47. För att L. ska få tillgång till den häst som hon rider ska hästen ställas på en stallplats på [...]. Denna stallplats ska bekostas av parterna gemensamt. L. ska ha möjlighet att träna tisdagar och torsdagar kl. 18.00 samt ytterligare dagar, om L. önskar det. Om träning avses ske vid annan tid än tisdagar och torsdagar kl. 18.00, ska M.G. underrätta H.A. genom sms om detta. När L. befinner sig i stallet ska H.A. inte vara där, såvitt det inte sker inom ramen för umgänge med umgängesstöd.
11. För det fall tingsrätten vid senare tillfälle beslutar om en vårdnads- boende- och umgängesutredning ska parterna medverka till utredningen.

Beslutet får överklagas särskilt till Svea hovrätt senast den 16 november 2011. Hovrättens tillstånd till prövning av ett överklagande krävs.

Någon kontakt med socialnämnden togs inte innan beslutet om umgängesstöd fattades.

Ett tredje sammanträde för muntlig förberedelse hölls den 9 mars 2012 varvid tingsrätten i ett interimistiskt beslut förordnade om visst umgänge mellan L. och H.A. i närvaro av umgängesstöd. Huruvida kontakt togs med socialnämnden innan beslutet fattades framgick inte av handlingarna. Något skäl för beslutet om umgängesstöd angavs inte i beslutet.

Vidare föreföll målet ha varit obevakat under Thomas Arvefors sommarsemester 2012, vilket ledde till att tingsrätten aldrig tog ställning till ett interimistiskt yrkande från H.A. om sommarumgänge.

Ärendet remitterades till tingsrätten för upplysningar och yttrande över handläggningen av det aktuella målet, särskilt såvitt avsåg innehållet och utformningen av besluten vid de muntliga förberedelserna den 26 oktober 2011 och 9 mars 2012, de kontakter som togs med socialnämnden inför besluten samt tingsrättens rutiner om målbevakning vid semestrar.

Tingsrätten (lagmannen Martin Holmgren) inkom med ett yttrande jämte upplysningar från chefsrådmannen Magdalena Hägg Bergvall och rådmannen Thomas Arvefors.

Av Thomas Arvefors upplysningar framgick i huvudsak följande.

### Allmänt om målet m.m.

Målet gäller vårdnad, boende och umgänge. Parter är M.G. och H.A. Målet rör deras gemensamma barn, dottern L., född i [...]. Fadern bor i Stockholm och modern i Värmdö. L. har skolplats i Stockholm, där hon har haft sin skolgång. Båda parter företräds av ombud, som är advokater. Efter att jag hade varit ordförande vid sammanträdet för muntlig förberedelse den 26 oktober 2011 övergick beredningsansvaret för målet till mig. Fortsatt muntlig förberedelse har ägt rum den 16 december 2011, den 9 mars 2012 och den 3 oktober 2012. Jag har varit ordförande också vid dessa sammanträden. Även i anslutning till sammanträdena den 16 december 2011 och den 3 oktober 2012 har interimistiska beslut meddelats. Efter beviljat anstånd har en verkställd vårdnads-, boende- och umgängesutredning kommit in den 27 september 2012. Målet är utsatt till huvudförhandling att äga rum den 14 och 15 februari 2013.

Mellan samma parter förekom det vid tingsrätten tidigare ett mål angående L:s boende och umgänge (mål T 3635-09). Även för det målet var jag beredningsansvarig. Målet avgjordes efter huvudförhandling genom dom som meddelades den 6 september 2010. Jag var inte ordförande vid huvudförhandlingen eller vid de sammanträden för muntlig förberedelse som hölls i målet. Jag hade däremot hand om den skriftliga delen av förberedelsen, varvid jag genom ett beslut meddelat strax före huvudförhandlingen avslag H.A:s begäran om att ytterligare utredning skulle inhämtas. Genom tingsrättens dom förordnades om växelvis boende hos föräldrarna. Domen överklagades av båda parter i Svea hovrätt, som genom dom den 20 maj 2011 ändrade tingsrättens dom och förordnade att L. dels skulle ha sitt stadigvarande boende hos M.G., dels hade rätt till umgänge med H.A. varannan vecka från torsdag vid skoldagens slut till påföljande måndag morgon och därutöver vid skollov och storhelger och under somrar i domen angiven omfattning. Hovrättens dom vann laga kraft sedan Högsta domstolen den 22 juni 2011 inte meddelat tillstånd till prövning av H.A:s överklagande av domen.

---

Det mål som nu är aktuellt har anhängiggjorts av M.G. den 7 september 2011. I målet yrkar M.G. att han ska anförtrons ensam vårdnad om L., vilket yrkande framställdes även interimistiskt i stämningsansökningen. H.A. bestrider yrkandena och yrkar för egen del ensam vårdnad, också interimistiskt. Dessa yrkanden framställdes redan i det skriftliga svaromålet. Målet berör således även förordnandena om boende och umgänge i hovrättens dom.

---

**Besluten den 26 oktober 2011 och den 9 mars 2012, m.m.**

Vid sammanträdet den 26 oktober 2011 träffade jag parterna för första gången. Då hade L. den 10 oktober 2011 hämtats hos H.A. genom polisens försorg men befann sig sedan den 13 oktober 2011 åter hos modern, vilket stred mot hovrättens dom, och flickan hade med undantag för de första fyra skoldagarna inte gått i skolan under höstterminen. Parternas uppfattning om vad som hade förekommit vid polishämtningen gick isär, men det framgick att hämtningen hade varit påfrestande för L. Den 24 oktober 2011 hade M.G. på nytt ansökt om verkställighet av hovrättens dom (tingsrättens ärende Å 5701-11). Vid sammanträdet den 26 oktober yrkade M.G. även att H.A. skulle föreläggas vid vite att lämna ut L. till honom. Parterna träffade vid sammanträdet den överenskommelse som framgår av JO:s anmodan om yttrande. Parterna frånföll därvid de interimistiska yrkandena. M.G. återkallade även yrkandet om föreläggande av vite samt ansökningen om verkställighet. Överenskommelsen – som tingsrätten förordnade i enlighet med i ett interimistiskt beslut avkunnat vid sammanträdet slut – innebär alltså att det tills vidare inte skulle göras någon ändring av vad som gällde i vårdnads- och boendefrågorna men att umgänget skulle regleras på sätt som var angivet i tingsrättens beslut, varvid sålunda H.A. efter förhandlingen skulle lämna över L. till M.G. Överlämnandet skulle ske med bistånd av H.A:s ombud.

Vad parterna hade blivit ense om var enligt min mening till L:s bästa. Som skäl i ett interimistiskt beslut som bygger på en överenskommelse mellan parterna brukar jag normalt ange endast att överenskommelsen är förenlig med barnets bästa, vilket skäl jag dock förbisåg att ange i förevarande beslut. Några andra skäl i ett sådant interimistiskt beslut anger jag således vanligtvis inte. Anledningen till det är att parterna vid en interimistisk överenskommelse enligt min erfarenhet sällan är nöjda och att ett angivande av utvecklade skäl kan öka såväl ett sådant missnöje som motsättningarna mellan parterna, vilket enligt min mening är ägnat att försämra möjligheterna att komma fram till en slutlig lösning som är till barnets bästa.

I förevarande mål är motsättningarna mellan parterna mycket stora. Överenskommelsen den 26 oktober 2011 var skör, vilket avspeglar sig i den detaljerade regleringen i beslutet. Flera av förordnandena har sådant innehåll att jag inte skulle meddela dem i ett interimistiskt beslut som inte har föregåtts av en överenskommelse mellan parterna, eller i en dom. Utan dessa förordnanden hade det emellertid knappast varit möjligt att få M.G. och H.A. att uppnå en samförståndslösning.

---

I beslutet den 26 oktober 2011 var intaget ett förordnande om att en person som utgjorde umgängesstöd skulle vara närvarande vid L:s umgänge med H.A. och att detta umgänge – som skulle ske efter en månads uppehåll i det i hovrättens dom bestämda umgänget – skulle vara så omfattande som möjligt. Det senare var självfallet långt ifrån så preciserat som skulle ha varit önskvärt. Jag bedömde emellertid att detta förordnande var en förutsättning för att få till stånd en samförståndslösning. Sammanträdet, som hade varat i sex timmar, avslutades kl. 19. Det var därför inte möjligt att kontakta berörd stadsdelsförvaltning i Stockholm inför beslutet. Det bör nämnas att det med anledning av parternas tvistigheter rörande dottern kunde antas att förhållandena var kända av stadsdelsförvaltningen. Sedan stadsdelsförvaltningen den 2 november 2011 påpekat för tingsrätten att förvaltningen önskade ett preciserat förordnande vad gällde tid och plats för umgänget, lämnade tingsrätten dagen därpå parterna ett förslag till ett ändrat förordnande i frågan. Vad som också kan anses vara en brist när det avser utformningen av förordnandet om umgängesstöd – vilket gäller även förordnandet om sådant stöd i beslutet den 9 mars 2012 – är att det löpte på obestämd tid.

Omständigheterna vid dessa båda beslut var emellertid sådana att det inte var avsett att umgängesstöd skulle anlitas under någon längre tid.

Det framkom emellertid snart att förutsättningar för parternas överenskommelse inte längre förelåg, eftersom H.A. på viktiga punkter inte hade efterkommit beslutet den 26 oktober 2011 och L:s skolgång därför åter hade blivit lidande. Efter fortsatt muntlig förberedelse den 16 december 2011 förordnade tingsrätten interimistiskt genom beslut den 20 december 2011 att vårdnaden om L. skulle tillkomma M.G. ensam och att L. inte skulle ha något umgänge med H.A. Av beslutet framgick det att tingsrätten avsåg att söka få till stånd ett umgänge när omständigheterna tillät det. Detta var viktigt, eftersom L. enligt utredningen hade uppfattningen att hon i denna situation inte skulle få träffa sin mor mer. H.A. överklagade beslutet i hovrätten, som inte meddelade prövningstillstånd.

Efter sammanträdet den 9 mars 2012 konstaterade tingsrätten i interimistiskt beslut avkunnat vid sammanträdet slut att det för närvarande inte fanns skäl att ändra tingsrättens tidigare förordnande i vårdnadsfrågan. Därmed avsågs att uttrycka att omständigheterna i allt väsentligt var desamma som de som hade legat till grund för beslutet den 20 december 2011. Vidare bestämdes i det nu fattade beslutet att L. hade rätt till ett mycket begränsat umgänge med H.A. och att umgänget skulle ske i närvaro av umgängesstöd. Några skäl till förordnandet om umgängesstöd angavs inte i beslutet. Detta får anses vara en brist. Skälen på denna punkt torde dock ha framgått av beslutet den 20 december 2011, nämligen att det kunde antas att H.A. dels uppmuntrade L. att rymma från M.G. vilket ledde till att flickan till stor del var frånvarande från skolan, dels påverkade dotterns uppfattning om fadern genom sin negativa inställning till denne, vilket dock i vart fall ensamt inte torde vara skäl att förordna om umgängesstöd. Inför beslutet ansåg jag det inte vara erforderligt att kontakta stadsdelsförvaltningen, eftersom det umgänge som beslutades omfattades med bred marginal av det utrymme för anlitage av umgängesstöd som förvaltningen hade angett den 2 november 2011.

---

### **Sådant som berör tingsrättens bevakningsrutiner under semestertid**

Stadsdelsförvaltningen skulle redovisa vårdnads-, boende- och umgängesutredningen senast den 22 juni 2012. Min förhoppning var att huvudförhandling skulle kunna hållas så snart som möjligt efter sommaren och att det dessförinnan skulle finnas förutsättningar för åtminstone ett mer omfattande umgänge mellan L. och H.A. än det mycket begränsade umgänge som beslutet den 9 mars 2012 innebar. Stadsdelsförvaltningen begärde emellertid den 12 juni 2012 anstånd med redovisningen av utredningen till slutet av september 2012. Ett av skälen till det begärda anståndet var att stadsdelsförvaltningen ville ”se hur det kommer att fungera för familjen under sommaren”. Parterna bereddes tillfälle att yttra sig över anståndsbegäran. Jag räknade med att H.A. skulle yrka på ett utökat umgänge. När jag påbörjade min semesterledighet den 4 juli 2012 hade något sådant yrkande inte framställts.

I en inläga som kom in den 11 juli 2012 yrkade H.A. att L. under sommarlovet skulle ha rätt till umgänge med henne varannan vecka, vilket umgänge enligt en muntlig komplettering gjord den 17 juli 2012 skulle inledas den 23 juli 2012. Av akten i målet framgår det att H.A:s begäran kommunicerades i sedvanlig ordning efter beslut av tjänstgörande domare, först den 12 juli och därefter den 18 juli. Yrkandet var den 3 augusti 2012 klart för prövning, sedan H.A. genom sitt ombud beretts tillfälle att senast den 2 augusti 2012 yttra sig över M.G:s bestridande av yrkandet. Som framgår av dagboksbladet i målet blev det förslag till protokoll med beslut som sattes

upp per den 3 augusti inte föremål för något beslut. Den tingsnotarie som hade upprättat förslaget påbörjade sin semester den 6 augusti 2012. När notarien återkom från ledigheten förklarade hon att hon inte mindes vad hon hade gjort med det upprättade förslaget eller akten. Av det angivna kan dras slutsatsen att fristerna för yttrande har bevakats. Det kan därför antas att dessa bevakningar hade lagts in i VERA-systemet.

Utöver det nu anförda har jag tyvärr inte några andra upplysningar att lämna om anledningen till att akten med upprättat förslag till beslut i VERA blev liggande på enhetens målkansli än vad som framgår av de anteckningar på dagboksbladet som jag gjorde när jag uppmärksammade att målet saknade annan bevakning än den som gällde vårdnads-, boende- och umgängesutredningen. Kanske hade notarien inte hunnit bli klar med förslaget i tid för att beslutet skulle kunna meddelas den 3 augusti 2012, som var en fredag. Klart står att notarien inte lämnade över akten till den domare som utgjorde rätten i beslutsförslaget och som skulle vara i tjänst även påföljande vecka, eller till mig som skulle återkomma från semestern den 6 augusti 2012. Således beror misstaget sannolikt på den mänskliga faktorn och inte på att tingsrättens rutiner för bevakning av mål skulle vara bristfälliga. Ett förbiseende har emellertid skett, vilket naturligtvis är beklagligt. Det bör dock hållas i minne att det den 3 augusti återstod endast två veckor av sommarlovet.

Det inträffade anmälde jag till enhetschefen när hon återkom från sin semesterledighet.

Magdalena Hägg Bergvall anförde i huvudsak följande.

## **1. Målets handläggning**

### **Rättslig reglering**

I mål eller ärenden om vårdnad, boende eller umgänge får rätten enligt 6 kap. 20 § föräldrabalken, FB, om det behövs, besluta om vårdnad, boende eller umgänge för tiden till dess frågan avgjorts genom en dom eller ett beslut som vunnit laga kraft eller föräldrarna har träffat ett avtal om frågan och avtalet har godkänts av socialnämnden.

Enligt 6 kap. 15 c § FB får rätten när den beslutar om umgänge med en förälder som barnet inte bor tillsammans med, om barnet har behov av det, besluta att en person som utses av socialnämnden ska medverka vid umgänget (umgängesstöd). Ett beslut om umgängesstöd ska gälla för viss tid. Innan ett beslut om umgängesstöd meddelas ska rätten inhämta yttrande från socialnämnden.

### **Min bedömning**

Som anges i remissen från JO innehöll tingsrättens beslut den 26 oktober 2011 inte något förordnande om vårdnad eller boende. I protokollet från sammanträdet samma dag har antecknats att parterna under sammanträdet återkallade sina respektive interimistiska yrkanden, dvs. yrkanden om ensam vårdnad. Beslutet, som avkunnades vid sammanträdet slut, innehöll följaktligen inte något beslut om vårdnad eller boende.

Av förarbetena till införandet av bestämmelsen om umgängesstöd framgår att skyldigheten att inhämta yttrande från socialnämnden inför ett beslut om umgängesstöd syftar till att säkerställa att det finns förutsättningar för att umgänge kan genomföras i enlighet med ett meddelat beslut (jfr prop. 2009/10:192 s. 12 f.). Något yttrande från socialnämnden inför beslutet om interimistiskt umgänge den 26 oktober 2011 har inte inhämtats, vilket är en brist. Följande kan dock tilläggas. Av Thomas Arvefors yttrande framgår att han försökt hjälpa parterna att hitta en tillfällig samförståndslösning. Han har angett att förordnandet om umgängesstöd utgjorde en förutsättning för att en överenskommelse skulle komma till stånd och att det på kvällen

den 26 oktober 2011 inte var möjligt att få kontakt med socialnämnden. Genom Thomas Arvefors biträde nådde parterna således en samförstånds-lösning, vilket gjorde att umgänge kunde komma till stånd utan ytterligare verkställighetsförordnanden.

Thomas Arvefors har i sitt yttrande angett att han inte ansåg att det var erforderligt att kontakta stadsdelsförvaltningen inför beslutet den 9 mars 2012 eftersom det umgänge som beslutades med bred marginal omfattades av det utrymme för anlitan- de av umgängesstöd som förvaltningen angett den 2 november 2011. Även om det kunde varit lämpligt att på nytt kontakta nämnden inför beslutet anser jag att Thomas Arvefors haft fog för sitt ställningstagande.

Av 6 kap. 15 c § FB följer att det inför ett beslut om umgängesstöd ska göras en prövning av om barnet har sådant behov. Några skäl till förordnandet om umgängesstöd i beslutet den 9 mars 2012 har inte angetts, vilket borde ha gjorts.

---

## 2. Tingsrättens rutiner för målbevakning

När det gäller frågan om tingsrättens rutiner för målbevakning vid semesterar får jag ange följande avseende enhet 1 och 2.

Under semestertid används, precis som under övriga delar av året, bevakningsfunktionen i målhanteringssystemet VERA. Det innebär att alla mål och ärenden där det finns en bevakning registrerad förs upp på en bevakningslista som kontrolleras av kansliet.

Vid semestertider samarbetar enheterna 1 och 2 på så sätt att det alltid finns domare som bemannar bägge enheterna. De domare som är i tjänst svarar således för hantering av enheternas samtliga mål och ärenden. Under min egen semester hade jag också utsett en domare i taget som i min frånvaro ansvarade för enhetens utsättningar och bemanning av förhandlingar etc.

Under hela sommaren 2012 fanns åtminstone två ordinarie domare och en tingsfiskal på plats (med undantag för två dagar i mitten av juli månad då endast en ordinarie domare och en tingsfiskal tjänstgjorde) på enheterna 1 och 2. Inför semestrarna skickade enhetscheferna ett e-postmeddelande till samtliga på enheterna, dvs. domare, notarier och kanslipersonal, och angav att inkommande post/akter till domarna skulle läggas i en korg på respektive kansli så att de domare som var i tjänst direkt skulle se vad som måste åtgärdas. Vidare påmindes alla sekreterare och notarier om att inga akter fick läggas i någon semesterledig domares personliga postkorg eller på dennes skrivbord. Enhetscheferna har också särskilt påmint samtliga domare på enheterna om vikten av att de domare som är i tjänst stämmer av olika frågor, såsom hantering av post, fördelning av förhandlingar etc. med varandra.

Trots ovanstående rutiner och information om rutinerna har tingsrätten inte tagit ställning till det interimistiska yrkande om sommarumgänge som inkom till rätten den 11 juli 2012. Yrkandet har inledningsvis kommunicerats med motparten och frågan var klar för avgörande sedan tiden för yttrande gått ut den 2 augusti 2012. Jag kan konstatera att några brister avseende bevakning inte förelegat fram till dess. Som Thomas Arvefors har beskrivit i sitt yttrande har en tingsnotarie därefter skrivit ett förslag till beslut per den 3 augusti 2012 och i utkastet angett en av de domare som var i tjänst som rätten. Förslaget har satts upp i VERA. Det har inte gått att klarlägga vad som därefter skett och varför det uppsatta förslaget inte ledde till något beslut. Det står emellertid klart att överlämnande inte skett på erforderligt sätt.

Martin Holmgren upp gav bl.a. följande.

### **Handläggningen kring besluten vid de muntliga förberedelserna den 26 oktober 2011 respektive den 9 mars 2012**

Av 6 kap. 15 c § FB följer att ett beslut om umgängesstöd ska föregås av ett yttrande från socialnämnden samt att beslutet om umgängesstöd ska gälla för viss tid. Såsom bestämmelsen är utformad synes det inte finnas utrymme att i det enskilda fallet frångå vad som stadgats.

Det kan konstateras att beslutet om umgängesstöd den 26 oktober 2011 inte var bestämt i tid och att det inte inför beslutet inhämtats yttrande från socialnämnden. Inte heller beslutet om umgängesstöd den 9 mars 2012 kan anses vara bestämt i tid på det sätt som lagen förutsett.

Vid tiden för beslut den 9 mars 2012 fanns ett yttrande från socialnämnden, daterat den 2 november 2011, till vilket Thomas Arvefors och Magdalena Hägg Bergvall hänvisat. Frågan är om något ytterligare yttrande från socialnämnden hade behövt inhämtas inför beslutet den 9 mars 2012. Jag delar den bedömning som Magdalena Hägg Bergvall gjort, dvs. att det kunnat vara lämpligt men närmast är en bedömningsfråga som får göras i målet. I litteraturen, se Walin & Vängby, Föräldrabalken (1 jan 2012, Zeteo) kommentaren till 6 kap. 15 c §, anføres följande. ”Domstolen får fatta ett interimistiskt beslut om umgänge med umgängesstöd (se 20§). Om det finns ett interimistiskt beslut, är domstolen skyldig att ompröva beslutet i samband med att ett mål eller ärende ska avgöras. Domstolen *bör* (min kursivering) på nytt inhämta yttrande från nämnden för det fall ett fortsatt umgänge med umgängesstöd övervägs.”

Sammanfattningsvis anser jag att det var felaktigt att inte inhämta yttrande från socialnämnden inför beslutet den 26 oktober 2011 samt att de bägge besluten om umgänge med umgängesstöd skulle ha varit bestämda i tid.

### **Tingsrättens rutiner för målbevakning**

Det är mycket beklagligt att umgängesyrkandet som framställdes den 11 juli 2012 inte kom att prövas under Thomas Arvefors semester. I likhet med Thomas Arvefors och Magdalena Hägg Bergvall bedömer jag inte att det varit något fel på rutinerna i sig men att ett handhavandefel tyvärr uppstått. Vi har inte kunnat nå fullständig klarhet i (närmast berörd personal som var i tjänst den aktuella tiden tjänstgör inte nu på tingsrätten) vad det var som gjorde att akten olyckligt blev liggande utan åtgärd.

H.A. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 18 oktober 2013 anförde *JO Lindström* följande.

### **Bedömning**

#### **Tingsrättens beslut den 26 oktober 2011**

Under punkt 1 i beslutet förordnade tingsrätten att L. omgående skulle överlämnas till M.G. och hur detta skulle ske. Det förordnandet kan inte ses som något annat än ett förordnande om hur Svea hovrätts dom skulle verkställas. Frågor om verkställighet av en dom om ett barns boende ska emellertid handläggas enligt särskilda regler i 21 kap. föräldrabalken, FB. Tingsrätten kunde därför inte lagligen förordna om detta i det nu aktuella målet och beslutet saknar således lagstöd.



Själva umgängesbeslutet återfinns under punkt 5. Beslutet är inte så preciserat att det kan verkställas. Även ett beslut som grundas på en överenskommelse måste gå att verkställa. Den möjlighet till ansökan om verkställighet som ges enligt 21 kap. FB skulle annars förlora sin betydelse.

Beslutet innehåller inte heller någon begränsning av umgängesstödet för viss tid. Som framgår av 6 kap. 15 c § FB är detta ett krav och, som tingsrätten uppgett, skulle ha angetts i beslutet. Ytterligare en brist är att tingsrätten inte inhämtade ett yttrande från socialnämnden före beslutet om umgängesstöd. Att en förhandling pågår sent och att kontakt med nämnden därför inte kan tas direkt medför inte att tingsrätten kan förbigå denna regel. Det framgår inte heller vilken socialnämnd som har ansvar för att utse umgängesstöd.

Punkterna 3 och 4 innehåller förbud för H.A. att ha kontakt med L. Lagstödet för rättens beslut om umgänge finns i 6 kap. 15 a § och 20 § FB. Enligt dessa regler får tingsrätten på talan av den förälder som vill umgås med sitt barn besluta om umgänge mellan barnet och den föräldern. Enligt min mening ger reglerna inte möjlighet för tingsrätten att förbjuda den förälder som yrkar umgänge att ta kontakt med barnet. Som jag ser det fanns det alltså inget lagstöd för tingsrättens beslut i punkterna 3 och 4.

När det gäller punkterna 2 och 6–10 vill jag säga följande. I artikel 8 i den europeiska konventionen av den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) föreskrivs att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv. I en familj som består av två föräldrar och ett barn är det i normala fall föräldrarna som bestämmer om sådant som har med barnet att göra, som läkarbesök, skolgång, fritidsaktiviteter och liknande. I FB föreskrivs undantag från denna huvudregel för speciella situationer. En sådan situation kan vara i samband med en separation. En domstol kan då fatta beslut om exempelvis var barnet ska bo och om barnets umgänge med den förälder som inte bor tillsammans med barnet. Regelverket bygger emellertid på att det krävs lagstöd för att domstolen ska kunna fatta beslut som har med föräldraskapet att göra. Domstolen kan inte gå in i föräldrarnas ställe och fatta beslut i olika detaljfrågor som rör barnet, även om, som i det nu aktuella fallet, föräldrarna är ense om att de önskar domstolens beslut och om innehållet i beslutet. Det finns inga regler i FB som ger domstolen möjlighet att i föräldrarnas ställe fatta de beslut som anges i punkterna 2 och 6–10. Enligt min mening borde domstolen därför inte ha fattat de besluten även om innehållet var i enlighet med föräldrarnas vilja.

Thomas Arvefors har i sitt remissvar förklarat att flera av besluten från den 26 oktober 2011 har sådant innehåll att han inte skulle ha meddelat dem i ett interimistiskt beslut som inte har föregåtts av en överenskommelse mellan parterna eller i en dom. Han har tillagt att det knappast hade varit möjligt att få parterna att uppnå en samförstånds lösning utan dessa förordnanden. Till detta vill jag säga följande. Jag har viss förståelse för att Thomas Arvefors inte ville äventyra en tänkbar överenskommelse mellan parterna med formella invändningar om vad tingsrätten kunde besluta om. Emellertid är det nödvändigt att en domstol även i trängda lägen ser till att dess domar och beslut måste ha stöd i lagen. I 1 kap. 1 § regeringsformen föreskrivs att all offentlig makt utövas under lagarna. Det gäller även i situationer då det skulle kunna framstå som

praktiskt eller bekvämt att ta genvägar. För övrigt tror jag att det i just det aktuella fallet borde ha varit möjligt för föräldrarna att förstå att deras överenskommelse väl kunde protokollföras men inte – utom när det gäller punkten 5 – få formen av ett beslut från tingsrätten.

#### **Tingsrättens beslut från den 9 mars 2012**

Ett beslut som inte är slutligt ska i den utsträckning det behövs ange de skäl som det grundas på (17 kap. 13 § första stycket rättegångsbalken). Av tidigare uttalanden från JO (se JO 2011/12 s. 55 med dnr 2006-2010) framgår att det i princip kan förutsättas att det är nödvändigt att ange skäl för interimistiska beslut avseende tvistiga frågor om vårdnad, boende och umgänge. Tingsrättens beslut från den 9 mars 2012 innehåller inte några skäl till varför umgänge med umgängesstöd förordnats. Som tingsrätten har anfört är detta en brist. Ytterligare brister är att beslutet inte innehåller någon begränsning av umgängesstödet till viss tid samt att kontakt inte togs med socialnämnden innan beslutet fattades.

#### **Tingsrättens rutiner för målbevakning vid semestrar**

Att H.A:s yrkande om sommarumgänge 2012 inte prövades alls är naturligtvis helt oacceptabelt. Som framgår av tingsrättens remissvar synes emellertid tingsrätten ha utarbetade rutiner för målbevakning vid t.ex. semestrar. Orsaken till underlåtenheten att pröva det interimistiska yrkandet från H.A. om sommarumgänge 2012 står således inte att finna i bristande rutiner utan måste härledas till den s.k. mänskliga faktorn.

#### **Sammanfattning**

Med anledning av ovanstående finner jag således att Thomas Arvefors ska kritiseras för utformningen av de interimistiska besluten från den 26 oktober 2011 och den 9 mars 2012 i den utsträckning jag nyss angett. Tingsrätten ska därtill kritiseras för underlåtenheten att pröva det interimistiska yrkande om sommarumgänge som H.A. framställde inför sommaren 2012.

---

Vad H.A. i övrigt anfört föranleder inte någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

## Kritik mot en tingsfiskal vid Varbergs tingsrätt för utformningen av två förelägganden i ett ärende om anordnande av godmanskap

(Dnr 6541-2012)

**Beslutet i korthet:** I ett ärende om anordnande av godmanskap förelade tingsrätten överförmyndarnämnden att lämna förslag på god man. I två av föreläggandena skrev tingsrätten att chefen för överförmyndarförvaltningen kunde komma att förordnas som god man om inte förvaltningen kom in med ett förslag. Det första av dessa förelägganden kunde tolkas som att tingsrätten skulle kunna förordna förvaltningschefen oberoende av om hon samtyckte till detta. Dessutom hade det varit olämpligt att förordna förvaltningschefen som god man på grund av att det skulle rubba förtroendet för nämndens tillsynsfunktion. JO konstaterar att föreläggandena av dessa skäl strider mot regeringsformens krav på saklighet. Den tingsfiskal som utfärdat föreläggandena får kritik.

### Anmälan

Göteborgs Överförmyndarnämnd framförde i en anmälan klagomål mot Varbergs tingsrätt. Nämnden anförde i huvudsak följande.

I ett ärende om anordnande av godmanskap förelade tingsrätten överförmyndarförvaltningen att komma in med ett förslag på god man. I föreläggandet angavs att chefen för förvaltningen skulle kunna utses för det fall något förslag på god man inte kom in. Föreläggandet var undertecknat av tingsfiskalen Sami Mlayeh. Efter ytterligare skriftväxling i ärendet avslog tingsrätten ansökan om godmanskap med hänvisning till att det inte fanns någon person att utse till god man.

### Utredning

Handlingar i tingsrättens ärende Ä 108-12 begärdes in och granskades. Av dessa framgick bl.a. följande. I mitten av juli 2012 förelade tingsfiskalen Sami Mlayeh överförmyndarförvaltningen i Göteborgs stad att senast den 25 juli 2012 inkomma med förslag på god man (tingsrättens aktbil. 28). I föreläggandet erinrades förvaltningen bl.a. om sin skyldighet att yttra sig enligt 11 kap. 16 § fjärde stycket föräldrabalken och det angavs att om förslag på god man inte inkom inom den angivna tiden kunde chefen för överförmyndarförvaltningen komma att förordnas som god man. När överförmyndarförvaltningen senare meddelade tingsrätten att förvaltningen inte kunde lämna något förslag på god man skickade Sami Mlayeh även ett föreläggande direkt till chefen för överförmyndarförvaltningen. I föreläggandet informerades förvaltningschefen bl.a. om att tingsrätten övervägde att förordna henne som god man och hon bereddes tillfälle att yttra sig i frågan (tingsrättens aktbil. 32).

Ärendet remitterades därefter till tingsrätten för upplysningar om och yttrande över vilka överväganden som gjordes inför utfärdandet av de aktuella föreläggandena.

Tingsrätten (lagmannen Mats Sjösten) gav in följande remissvar.

Jag har tagit del av tingsrättens akt i målet.

Vidare har jag berett tingsfiskalen Sami Mlayeh att yttra sig över JO:s begäran.

Sami Mlayeh har anfört följande.

---

Det är riktigt att jag i föreläggande till Överförmyndarförvaltningen, Göteborgs stad, har angett att chefen för överförmyndarförvaltningen skulle kunna komma att förordnas om förslag på god man inte lämnades. Det är vidare riktigt att förvaltningschefen Eva Sundqvist i särskilt föreläggande av mig till henne har beretts tillfälle att yttra sig över tingsrättens övervägande att förordna henne som god man. Bakgrunden till att jag vidtog dessa extraordinära åtgärder är följande.

#### *Handläggningen av ärendet före mitt tillträde som ansvarig domare*

Ärendet inleddes vid Göteborgs tingsrätt den 19 maj 2011 genom att Överförmyndarnämnden i Mölndals kommun till tingsrätten överlämnade den enskildes ansökan, utredning från socialtjänsten samt läkarintyg. Överförmyndarnämnden avstyrkte att god man förordnades. Göteborgs tingsrätt övervägde att förordna en god man och förelade därför överförmyndarnämnden att lämna förslag på god man. Innan svar hade inkommit överlämnades ärendet, då sökanden hade flyttat, till Varbergs tingsrätt i januari 2012. Ärendet var då redan drygt ett halvår gammalt. Överförmyndarnämnden i Kungsbacka kommun, som nu hade övertagit ärendet, förelades att inkomma med förslag på eventuell god man samt åtagande från denne. Nämnden avstyrkte att god man förordnades och lämnade därför inget förslag på en sådan. I yttrandet angavs att tingsrätten fick återkomma om behov av ställföreträdare kvarstod. Efter kontakt med sökanden beslutade tingsrätten att ansökan skulle kompletteras med ett nytt läkarintyg.

#### *Handläggningen av ärendet efter mitt tillträde som ansvarig domare*

Jag tillträdde min tjänst i början av april 2012. I slutet på april inkom det kompletterande läkarintyget på grund av vilket jag fann det utrett att behov av god man förelåg och att förutsättningar i övrigt fanns att förordna en god man för sökanden. Överförmyndarnämnden förelades därför på nytt att inkomma med förslag på god man. Denna gång användes formuleringen ”Ni ska nu lämna förslag på lämplighetsprövad god man jämte samtycke från denne och från [sökandens namn]”. Min avsikt var således inte att inhämta ytterligare synpunkter från överförmyndarnämnden, utan att inhämta ett förslag på god man för att därefter kunna fatta slutligt beslut i ärendet.

Sökanden hade i maj folkbokförts i Göteborg, varför svar inkom från Överförmyndarförvaltningen, Göteborgs stad. Förvaltningen hänvisade till de två tidigare ansvariga överförmyndarnämndernas ståndpunkter, dvs. att förutsättningarna för anordnande av godmanskap inte förelåg. Förvaltningen lämnade inte heller nu något förslag på god man och angav som skäl för detta att förvaltningen inte var ansvarig för att tillse att god man fanns tillgänglig, utan att det var tingsrättens ansvar att tillse detta.

På grund av att överförmyndarförvaltningen inte delade läkarens uppfattning att behov av god man förelåg på grund av psykisk störning, förelade jag läkaren att utveckla motiveringen i läkarintyget. När den kompletteringen hade inkommit förelades överförmyndarförvaltningen ännu en gång att inkomma med förslag på god man. Föreläggandet finns

bifogat till överförmyndarförvaltningens JO-anmälan (tingsrättens aktbilaga 28).

Jag hade alltså tidigare konstaterat att godmanskap skulle anordnas jämlikt 11 kap. 4 § föräldrabalken. Detta eftersom behov av god man förelåg och behovet inte kunde tillgodoses på annat mindre ingripande sätt. Det är värt att notera att nämnda bestämmelse inte är fakultativ, utan däri anges att tingsrätten ska utse god man om förutsättningarna för det föreligger. Annorlunda uttryckt är rätten till god man en rättighet, och inte en förmån som utgår i den mån det finns resurser.

Det fanns dock inte något förslag på god man. Skälet till detta var att överförmyndarförvaltningen vägrade att lämna förslag på god man. Förvaltningen hänvisade till att det inte fanns någon skyldighet för överförmyndare att lämna ett sådant förslag. Det kan härvid noteras att tingsrätten inte har något tillsynsansvar för gode män och inte heller någon organisation för rekrytering av sådana. Ärenden om godmanskap utgör en del av ett stort antal mål och ärenden som domstolen ansvarar för. Överförmyndaren har däremot som en av sina huvudsakliga uppgifter att rekrytera gode män och förvaltare och att utöva tillsyn över dem. Även om det inte är uttryckligt reglerat torde det med hänsyn till hur lagstiftningen är utformad vara en självklarhet att överförmyndaren således har att efterkomma en begäran från domstolen om förslag på god man. Detta framgår också av Justitieombudsmannens uttalande i ämbetsberättelsen 2008/09 s. 476.

Som konstaterats ovan finns alltså en rätt för den enskilde sökanden att, om förutsättningarna föreligger, få en god man förordnad för sig. En vägran från överförmyndaren att över huvud taget lämna något förslag på god man riskerar dock att göra denna rättighet till en illusion. Detta eftersom tingsrätten som sagt saknar organisation och resurser för rekrytering av gode män. Skulle överförmyndaren inte dela tingsrättens uppfattning i fråga om behovet av god man är överförmyndaren däremot oförhindrad att, liksom enskilda parter, överklaga det slutliga beslutet i ärendet.

Eftersom det inte hade framkommit några andra skäl till överförmyndarförvaltningens vägran att lämna förslag på god man än att förvaltningen inte delade tingsrättens uppfattning om behovet därav, utfärdade jag ett mer utförligt föreläggande än vad som normalt krävs. I föreläggandet, alltså aktbilaga 28, finns en erinran om ovannämnda JO-uttalande, som förvaltningen alltså då fick kännedom om. I föreläggandet finns även den nu anmälda upplysningen att chefen för överförmyndarförvaltningen skulle kunna komma att förordnas som god man om förslag inte inkom i tid.

Jag har kontinuerligt under handläggningen samrått med rådmannen Hans Andrén och lagmannen Mats Sjösten och diskuterat frågan om hur domstolen ska förfara när överförmyndaren utan laglig grund vägrar lämna förslag på god man. Jag hade fått uppgift att chefer för sociala förvaltningar tidigare hade förordnats i en sådan situation. Det var dock mitt eget beslut att i föreläggandet till överförmyndarförvaltningen upplysa att chefen för förvaltningen kunde komma att förordnas. Tanken var att hänvisningen till JO-uttalandet, tillsammans med den aktuella upplysningen, skulle förmå överförmyndarnämnden att fullgöra sin skyldighet att lämna förslag. Innan föreläggandet skickades ringde jag chefen för överförmyndarförvaltningen och upplyste henne om att det skulle komma och att hon kunde komma att förordnas som god man om förslag inte inkom. Jag trodde därmed att förvaltningen skulle rätta sig efter föreläggandet och att ärendet slutligen skulle gå att avgöra.

Överförmyndarförvaltningen yttrade sig den 1 augusti och avstyrkte återigen att god man förordnades. Något förslag på god man lämnades inte heller. I yttrandet angavs att ”I fall rätten fortfarande överväger att

anordna godmanskap kan rätten återkomma till Överförmyndarförvaltningen för förslag på god man.” Efter telefonkontakt med överförmyndarförvaltningen fick tingsrätten till slut beskedet att förslag på god man skulle inkomma den 20 september. Den 14 september yttrade sig förvaltningen och anförde att samtliga 126 personer som anmält intresse för godmansuppdrag den 4 september hade tillfrågats om de velat åta sig uppdraget, men att förvaltningen inte kunde lämna något förslag på god man eftersom ingen visat intresse för uppdraget. Detta tycktes mig något märkligt eftersom det inte hade framkommit något om sökanden, så som exempelvis våldsamt eller hotfullt beteende, som i och för sig skulle kunna göra det svårt att finna någon som var villig att åta sig uppdraget som god man.

Ett förslag på god man saknades alltså alltjämt. Överförmyndarförvaltningen hade inte begärt anstånd eller på annat sätt visat intresse för att ytterligare medverka i ärendet. Eftersom tingsrätten har det yttersta utredningsansvaret kan domstolen emellertid inte utan vidare avslå en ansökan om godmanskap, om behov av det föreligger men förslag till god man saknas. Av kommentaren till föräldrabalken framgick att det inte finns något hinder att förordna en socialtjänsteman till god man. Jag gick igenom förarbetena till föräldrabalkens bestämmelser om gode män. Det framgick av dem att den allmänna medborgerliga skyldigheten att åta sig uppdrag som god man upphävdes på 1970-talet (se prop. 1974:142 s. 126-128, 170 och 179). Lagstiftaren förklarade i samband med detta inte hur domstolen skulle förfara om förslag på god man saknas, utan tycktes förutsätta att den situationen inte skulle komma att uppstå.

Jag utfärdade därefter ett föreläggande (aktbil. 32) ställt till Eva Sundqvist eftersom hon var chef över den myndighet som var ansvarig för att ta fram förslag på gode män. Till föreläggandet bifogades det yttrande i vilket överförmyndarförvaltningen angav att något förslag på god man inte kunde lämnas. I föreläggandet angav jag att tingsrätten övervägde att förordna Eva Sundqvist till god man för sökanden. Det var givetvis inte den bästa lösningen, men jag bedömde ändå att det var bättre än att sökanden helt stod utan god man. Om inte annat hade det kunnat fungera som en temporär lösning till dess överförmyndarförvaltningen hade utsett en ny god man med stöd av 11 kap. 4 § andra stycket sista meningen och 19 § föräldrabalken. Jag utgick från att Eva Sundqvist, så som chef för förvaltningen, skulle ta ansvar för den uppkomna situationen genom att endera acceptera uppdraget som god man eller att tillse att ytterligare ansträngningar gjordes för att ta fram ett förslag. Jag förutsatte även att Eva Sundqvist, med tanke på hennes position, kände till att uppdraget som god man är frivilligt, och att bestämmelsen om rätten till god man inte är fakultativ.

Av svaret från överförmyndarförvaltningen/Eva Sundqvist framgick med all önskvärd tydlighet att hon inte ville förordnas till god man. Då Eva Sundqvist inte var villig att åta sig uppdraget som god man och något förslag från hennes förvaltning inte förelåg återstod för tingsrätten att efterforska en möjlig god man i sökandens omgivning. Jag kontaktade således ett par socialförvaltningar, ett aktivitetscentrum dit sökanden gick, liksom sökanden själv och dennes fosterfar. Efterforskningarna ledde inte till att det framkom någon person som var villig att åta sig uppdraget. Jag nödgades därför till slut, den 16 oktober 2012, att avslå ansökan om godmanskap. Detta trots att det enligt min uppfattning var uppenbart att sökanden hade rätt att få en god man förordnad för sig.

*Sammanfattning*

Min uppfattning om vad som förevarit är således att ärendet har präglats av obstruktion och motvillighet från den myndighet som har som en av sina huvuduppgifter att ta fram förslag på god man. Det tog överförmyndarförvaltningen tio dagar att komma fram till att förvaltningen inte kunde lämna förslag på god man med motiveringen att det inte fanns någon villig att åta sig uppdraget. Detta efter att ärendet hade handlagts i nästan ett och ett halvt år. Att ansökan avslogs trots att sökanden hade behov av god man är naturligtvis högst otillfredsställande.

Jag har noterat att det för närvarande pågår en statlig utredning, Utredningen om bättre förutsättningar för gode män och förvaltare, som ska redovisa sitt uppdrag senast den 30 april i år. Enligt regeringens direktiv ingår i utredningsuppdraget bl.a. att överväga om överförmyndarens skyldighet att lämna förslag på ställföreträdare till tingsrätten bör framgå av lagen. Det är min uppfattning att utredaren bör uppmärksammas på den i detta ärende aktuella problematiken.

Mats Sjösten angav därefter följande.

Av yttrandet från Sami Mlayeh framgår utförligt hur ärendet har handlagts och vilka överväganden som legat bakom tingsrättens ställningstagande. Jag har inte något ytterligare att anföra i den delen utan övergår till att redovisa tingsrättens bedömning.

Tingsrätten är, om förutsättningarna i föräldrabalken är uppfyllda, skyldig att utse en god man för den som är i behov av detta. Som framgått av vad Sami Mlayeh har anfört är dessa regler inte fakultativa.

I ett liknande ärende som det nu aktuella hamnade tingsrätten också i den situationen att den aktuella kommunen sade sig inte kunna föreslå någon god man. Tingsrätten avslog därför framställningen om förordnande av god man. Efter överklagande uttalade hovrätten – Hovrätten för Västra Sverige, beslut den 25 juni 2011, ÖÅ 2293-11 – följande (markeringen med fetstil är gjord av mig).

Av det överklagade beslutet framgår att tingsrätten har gjort bedömningen att Y.K. har behov av god man för att bevaka sin rätt och förvalta sin egendom. Bedömningen grundar sig på två till tingsrätten ingivna läkarintyg och styrks ytterligare av ett nytt läkarintyg som Y.K. ingivit till hovrätten. Av handlingarna i ärendet framgår vidare att Y.K:s hjälpbehov inte kan tillgodoses på annat sätt. Vid sådant förhållande ska rätten enligt 11 kap. 4 § föräldrabalken besluta att anordna godmanskap och samtidigt förordna en god man att utföra uppdraget.

Inför ett beslut om godmanskap kan rätten inhämta yttrande från olika personer och instanser, bl.a. överförmyndaren. Överförmyndaren är då skyldig att lämna domstolen sådana uppgifter som är av betydelse i ärendet (11 kap. 16 § fjärde stycket FB). Den skyldigheten måste anses innefatta att även lämna förslag på god man (se JO 2009/10 s. 426). Det är emellertid domstolen som har ansvar för att utredningen i ärendet är tillräcklig. Problem med att tillgodose den enskildes rätt till hjälp kan uppstå på grund av att, som överförmyndarförvaltningen påpekat, uppdrag som god man är ett frivilligt åtagande. **Något utrymme för rätten att avslå en ansökan endast på grund av att överförmyndaren – eller för den delen den enskilde själv – inte har kunnat lämna förslag på lämplig god man finns emellertid inte.** Hovrätten erinrar om att rätten kan begära yttrande från andra myndigheter än överförmyndaren, se 11 kap. 16 § andra stycket andra meningen.

På grund av det nu sagda, och då beslut i ärendet bör fattas av tingsrätten i första instans, bör ärendet återförvisas dit.

Med undanröjande av tingsrättens beslut visar hovrätten ärendet åter till tingsrätten för fortsatt handläggning.

Beskedet från hovrätten visar att det inte finns något utrymme för annat ställningstagande än att tingsrätten ska se till att en god man utses. Tingsrättens möjligheter att själv finna någon lämplig person är obefintliga. I en sådan situation som den som förekom i det av Göteborgs Stads Överförmyndarförvaltning till JO anmälda ärendet – vägran att föreslå en god man – ställs frågan på sin spets. Enligt tingsrättens uppfattning, som grundas på bestämmelserna i föräldrabalken och det nämnda avgörandet från hovrätten, ska överförmyndarförvaltningen acceptera tingsrättens bedömning att det föreligger behov av en god man och lämna ett förslag på en god man. Något annat handlingsalternativ för överförmyndarförvaltningen finns inte i den situationen.

Här ska kort nämnas att tingsrätten är väl medveten om att Högsta Domstolen den 9 november 2012, Ö 91-12, – dvs. i tiden efter tingsrättens nu behandlade handläggningsåtgärd – tagit ställning till frågan om rätten för en förvaltare att bli entledigad. Emellertid finns – som jag ser det – inte något i det avgörandet som leder till något annat ställningstagande än det som gjorts ovan beträffande överförmyndarnämndens skyldighet.

Som jag ser det har Sami Mlayeh gjort vad som står i hans och tingsrättens makt att tillgodose det aktuella behovet av en god man. Att i sista hand, när alla andra möjligheter är uttömda, överväga möjligheten att till god man förordna förvaltningschefen framstår som en rimlig och den enda möjliga åtgärden. Jag kan inte se att det finns någon som helst anledning att kritisera vad han gjort, tvärt om har han vidtagit alla och några till mått och steg som är möjliga i det föreliggande fallet.

Det som har förevarit är ett exempel på en brist i lagstiftningen som Sami Mlayeh påpekat. Den utredning som han nämnt kan komma att presentera en lösning på problemet.

Göteborgs Överförmyndarnämnd yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 13 december 2013 anförde *JO Lindström* följande.

## **Bedömning**

### **Inledning**

I ett ärende om anordnande av godmanskap förelade tingsfiskalen Sami Mlayeh överförmyndarförvaltningen i Göteborgs Stad att komma in med ett förslag på god man. I föreläggandet erinrade han om förvaltningens skyldighet att yttra sig enligt 11 kap. 16 § fjärde stycket föräldrabalken, FB, samt angav att om något förslag inte kom in kunde chefen för förvaltningen komma att förordnas som god man. Efter att förvaltningen bl.a. meddelat tingsrätten att man trots ett stort antal förfrågningar inte kunde lämna något förslag på god man skickade Sami Mlayeh även ett föreläggande direkt till förvaltningschefen av vilket framgick att han alltså övervägde att förordna henne som god man. Förvaltningschefen bereddes tillfälle att yttra sig över detta.

### **Har överförmyndaren en skyldighet att lämna förslag på god man?**

När en domstol enligt 11 kap. 4 § FB meddelar beslut om att anordna godmanskap för någon enskild ska domstolen samtidigt förordna en god man att utföra uppdraget. I andra fall tillkommer behörigheten att förordna god man överförmyndaren (se 11 kap. 4 § andra stycket FB).

Det är domstolen som har det huvudsakliga utredningsansvaret i ärenden om anordnande av godmanskap som handläggs vid domstolen. Domstolen ska ta



in det underlag som krävs för att ta ställning i ärendet. Bestämmelser som närmare reglerar detta utredningsansvar återfinns i 11 kap. 16 och 17 §§ FB.

Av 11 kap. 16 § andra stycket FB framgår att domstolen, om det inte är obehövt, ska inhämta yttrande från bl.a. överförmyndaren. Enligt fjärde stycket i samma bestämmelse är överförmyndaren skyldig att lämna domstolen sådana uppgifter som kan vara av betydelse i ärendet.

Som framgår av tingsrättens remissvar har dåvarande *chefsJO Nordenfelt* uttalat att hon anser att överförmyndarens skyldighet (enligt 11 kap. 16 § fjärde stycket FB) att yttra sig till tingsrätten också måste anses innefatta att lämna förslag på god man (eller förvaltare, se JO 2008/09 s. 476, dnr 3903-2006). I ett beslut den 13 februari 2013, dvs. efter det att Sami Mlayeh utfärdade de aktuella föreläggandena, har jag redogjort för min uppfattning att överförmyndaren inte har någon laglig skyldighet att lämna förslag på god man till tingsrätten men att det däremot är lämpligt att överförmyndaren bistår tingsrätten med att lämna sådana förslag (JO 2013/14 s. 573, dnr 1811-2012).

Utredningen om bättre förutsättningar för gode män och förvaltare har bl.a. med anledning av dessa två JO-beslut konstaterat att det verkar råda en oklarhet beträffande vad som gäller i detta avseende (SOU 2013:27 s. 194). Utredningen har därför föreslagit att det ska införas en lagstadgad skyldighet för överförmyndaren att lämna förslag på en lämplig god man eller förvaltare om det inte finns särskilda skäl mot detta (a.a. s. 195 f.). Någon absolut skyldighet föreslås inte eftersom det förekommer fall då det inte går att finna någon som vill åta sig ett visst uppdrag.

Det är alltså min uppfattning att tingsrätten, som lagstiftningen ser ut i dag, inte kan kräva att överförmyndaren lämnar ett förslag på en lämplig god man. Mot bakgrund av det tidigare JO-uttalandet finner jag dock inte skäl att rikta någon kritik mot Sami Mlayeh med anledning av hur han utformade sina förelägganden i detta avseende.

### **Förvaltningschefen som god man?**

Enligt svensk rätt krävs att den som ska utses till god man samtycker till att åta sig uppdraget. I Sami Mlayehs första föreläggande står: ”Om inte förslag på god man inkommer inom nedan angiven tid kan chefen för Överförmyndarförvaltningen komma att förordnas som god man.” Föreläggandet kan enligt min mening tolkas som att tingsrätten skulle kunna förordna förvaltningschefen oberoende av om hon samtyckte till det.

Enligt 11 kap. 12 § första stycket FB ska rätten göra en lämplighetsbedömning av den som ska utses till god man. Chefen för överförmyndarförvaltningen är den som närmast svarar för nämndens tillsyn över gode män och nämnden kan uppdra åt henne att avgöra vissa grupper av ärenden. Att utse henne till god man skulle riskera att rubba förtroendet för nämndens tillsynsfunktion (se JO 1996/97 s. 425, dnr 5040-1995) och vore inte lämpligt.

I 1 kap. 9 § regeringsformen föreskrivs att domstolar ska iakttä saklighet i sin verksamhet. Enligt min mening strider det – av de skäl som jag redovisat – mot regeringsformens krav på saklighet att i de båda föreläggandena skriva att

tingsrätten skulle kunna komma att förordna förvaltningschefen till god man. Sami Mlayeh förtjänar därför kritik för hur han utformat föreläggandena.

---

Med dessa uttalanden avslutas ärendet.

### Anmälan mot lagmannen vid Gotlands tingsrätt för innehållet i två informationsskrifter som hade skickats till bl.a. advokater med verksamhet på Gotland

(Dnr 472-2013)

**Beslutet i korthet:** Sveriges Advokatsamfund anmälde lagmannen Mikael Mellqvist vid Gotlands tingsrätt för att denne i två informationsskrifter till bl.a. advokater hade gett uttryck för vissa önskade förändringar i diverse rutiner på domstolen. Det gällde bl.a. utsättningen av mål och kallelser till förhandlingar, utskick av förundersökningsprotokoll via e-post, sändande av ”vanlig” post en gång per vecka och stängning av domstolen under vissa dagar för verksamhetsplanering. I beslutet konstaterar JO att det inte finns skäl till kritik mot Mikael Mellqvist.

### Anmälan

Advokatsamfundet framförde i en anmälan, som kom in till JO den 25 januari 2013, klagomål mot lagmannen Mikael Mellqvist vid Gotlands tingsrätt. Klagomålen avsåg bl.a. synpunkter som Mikael Mellqvist hade gett uttryck för i två informationsskrifter (TGO-bulletin 12 – september 2012 och TGO-bulletin 13 – november 2012). Tingsrätten hade skickat skrifterna till verksamma advokater, åklagare och jurister på Gotland.

De två informationsskrifterna, som var fogade till anmälan, har i huvudsak följande lydelse [*utdrag ur dem, JO:s anm.*].

#### **TGO-bulletinen 12 – september 2012 (publicerad den 1 oktober 2012)**

Under en lång följd av år har tingsrätten rutinmässigt i förväg ”bokat” åklagare och advokater och inte kallat till förhandling förrän klartecken getts. Det har blivit mycket tungrott och tidskrävande.

Gotlands tingsrätt är enligt färsk statistik en ineffektiv tingsrätt. Kraven på att komma till rätta med det är rätt tuffa.

Det nu sagda innebär bl.a. att ”systemet” med att ”boka” åklagare och ombud i förväg inte kan tillåtas fortsätta.

För att diskutera hur vi kan ha det i stället bjuds alla intresserade in till en diskussion rörande dessa frågor **Tisdagen den 30 oktober 2012, kl. 15.30.**

Då kan vi också ta upp några frågor kring 1) elektronisk expediering [---].

## TGO-bulletin 13 – november 2012 (publicerad den 1 november 2012)

### • Utsättning/kallelser

- Till ordinarie ting kommer enbart kallelseförfarande via mail att användas, ca 3 månader i förväg. Om någon försvarare då inte kan ställa upp till kallad dag går det bra att höra av sig så byter vi ut det målet/de målen.
- I brådskande brottmål (mål med tidsfrister) mailas förfrågan med ett antal föreslagna förhandlingsdagar. Svar vilken/vilka dagar som passar/inte passar ska lämnas snarast. I förfrågningsunderlaget ska den tillfrågade ges tillfälle att, vid förhinder, hänvisa till annan i stället.

### • Förundersökningsprotokoll

- Vid mötet den 30/11 [*rätteligen den 30/10, JO:s anm.*] var det många som uppgav att de föredrog att få förundersökningsprotokollet i pappersformat. Vid en snabb undersökning av hur det ser ut på andra tingsrätter kan man konstatera 1) flera sänder protokollet enbart via mail. 2) på flera håll sköter polis/åklagare detta ”rakt över”; tingsrätten är inte inblandad. 3) de flesta advokater som har haft synpunkter, vilka är få, har haft den synpunkten att de endast vill ha protokollet via mail. Av detta lilla axplock kan man givetvis inte dra några mer bestämda slutsatser av hur det totalt sett ser ut landet runt. Man kan dock dra den slutsatsen att översändande endast via mail inte är något gotländskt påfund och att det inte heller förefaller vara något som är kontroversiellt.
- Gotlands tingsrätt kommer fr.o.m. i dag att tillämpa bestämmelsen i 23 kap. 21 § fjärde stycket rättegångsbalken på det sättet att en försvarare utan särskild begäran och avgiftsfritt via mail kommer att tillställas en avskrift av förundersökningsprotokollet i dess helhet. Detta gäller alltså i de fall försvarare inte har utsetts före ansökan om stämning kommer in till tingsrätten. I dessa fall tillställs försvarare förundersökningsprotokoll genom polisens/åklagarens försorg. Om någon särskilt begär det kan tingsrätten – under en övergångsperiod för eventuell nyanskaffning av ”maskinpark” på advokatkontoren – fram till årsskiftet också tillhandahålla en utskrivet kopia på papper (att hämtas eller att skickas med post, inte fax).

### • Snigelpost

- Vad gäller vanlig post kommer framöver den posten till åklagare, advokater m.fl. som regel endast sändas från tingsrätten en gång per vecka (inte som nu varje dag). Avsändandet sker torsdagar och posten bör nå er fredagar. Åtgärden är motiverad av att spara pengar.

### • Stängt

- Från lunch torsdagen den 6 december till lunch fredagen den 7 december 2012 kommer tingsrätten i praktiken att hålla stängt. All personal befinner sig då på hemlig ort för att planera verksamhetsåret 2013 m.m.

Advokatsamfundet anförde bl.a. följande i sin anmälan till JO [*sammanfattning av JO, JO:s anm.*].

## Generella utgångspunkter för anmälan

[– – –] Utifrån detta finner Advokatsamfundet Mikael Mellqvists förhållningssätt till rättssäkerhet, advokater och deras roll bekymmersamt. Advokatsamfundet menar vidare att lagmannens hanterande av vissa frågor i domstolen tydligt ger uttryck för en bristande förståelse för grundläggande

rättsstatliga principer, bristande respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna samt i vissa delar står i direkt strid med gällande rätt. Sammantaget finner Advokatsamfundet anledning till stark oro över hur Gotlands tingsrätt leds.

Synpunkterna nedan, som kommit till Advokatsamfundets kännedom under hösten 2012, måste ses i ljuset av tidigare reaktioner från Advokatsamfundets sida rörande Mikael Mellqvists agerande och hantering av olika frågor i sin egenskap av lagman för Gotlands tingsrätt.

Advokatsamfundet finner anledning att särskilt uppmärksamma följande frågor, vilka visar på ett agerande från Mikael Mellqvists sida som kan ifrågasättas utifrån gällande rättslig reglering, respekten för den roll advokater, särskilt försvarare, har samt den enskildes rättssäkerhet och rättstrygghet.

### **Kallelseförfarandet**

Frågan om hur planering och utsättning av mål ska ske är av största vikt för advokaterna och deras klienter. Förståelse och hänsyn måste tas till advokaternas arbetssituation när förhandlingar planeras. Detta för att respektera klienternas rätt till det fria advokatvalet. Möjligheterna att till exempel byta klienter advokater emellan har starka begränsningar. Detta framgår av de vägledande reglerna om god advokatsed, som innehåller stränga bestämmelser om såväl jäv som lojalitet. Dessa omständigheter är påtagliga för advokater verksamma vid en domstol av Gotlands tingsrätts storlek.

### **Elektronisk expediering**

Enligt 23 kap. 21 § fjärde stycket rättegångsbalken har den misstänkte eller dennes försvarare rätt att på begäran få en avskrift av protokoll eller anteckningar från förundersökningen. Har en offentlig försvarare förordnats för den misstänkte, ska en avskrift utan särskild begäran lämnas eller sändas till försvararen. Stöd för att tolka begreppet ”avskrift” i lagrummet på annat sätt än som utskrift i pappersformat saknas. Vidare har Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Skatteverket och Ekobrottsmyndigheten under 2012 träffat en överenskommelse rörande hur förundersökningsprotokoll till försvarare ska hanteras. Av överenskommelsen, som träffats på central nivå, framgår att i de fall förundersökningen letts av polis och försvarare har bestämts först efter att åtal väckts, ska domstolen tillhandahålla utskrifter av förundersökningsprotokoll till försvarare. Domstolsverket rekommenderade de allmänna domstolarna att träffa lokala överenskommelser med åklagare, polis och ombud.

Slutligen kan det ifrågasättas om det föreligger laglig möjlighet för en domstol att överföra förundersökningsprotokoll elektroniskt till försvarare. Detta mot bakgrund att av polisen inte har rätt att lämna ut mer än enstaka personuppgifter på automatiskt medium till försvarare. Vidare gäller Europakonventionen sedan 1995 som svensk lag. Rätten till en rättvis rättegång stadgas i artikel 6 i Europakonventionen. Utmärkande för en rättvis rättegång är att parterna är likställda i processen, equality of arms. För att den tilltalade inte ska ha en sämre möjlighet än åklagaren att utföra sin talan krävs det att den tilltalade får del av förundersökningsprotokollet på ett sätt som är lika hanterbart som åklagaren får. Särskilt i omfattande mål är det väsentlig skillnad om förundersökningen presenteras i elektronisk form eller på papper. För att kravet på en rättvis rättegång ska kunna uppfyllas är det likväl viktigt att alla rättens aktörer får del av förundersökningen med samma kvalitet (i fråga om text, diagram, skisser, fotografier m.m.).

Såväl domstolens förhållningssätt till kallelseförfarandet, som frågan om elektronisk expediering tycks vara föranlett av ett snabbhets- och effektivitetstänk från lagmannens sida. Effektivitet, eller att som enskild inom skälig tid få ett ärende eller ett mål avgjort, är visserligen ett rättsstatligt intresse. Domstolar måste emellertid också garantera enskilda medborgare,

inte bara effektivitet, utan också avgöranden som uppfyller höga krav på rättssäkerhet i form av kvalitet, stabilitet och opartiskhet. En snabb hantering och snabba avgöranden får inte ske på bekostnad av den enskildes rättstrygghet och rättssäkerhet.

### **Snigelpost**

Det är av avgörande vikt att domar och beslut skickas så snart de har meddelats. Det kan inte anses godtagbart att upp till en vecka av överklagandefristen kan ha avlöpt innan den enskilde eller ombudet får del av den skriftliga domen eller beslutet. Vidare har expediering av förordnanden betydelse för advokatens möjlighet att planera sitt arbete och försvar av en klient. Att post normalt sett expedieras från domstolen en gång per vecka kan inte anses uppfylla ovan nämnda krav och är helt oacceptabelt.

### **”Stängd” domstol**

Det är ett oeftergivligt krav att domstolar ska vara tillgängliga för den rättsökande allmänheten. Att i praktiken hålla stängt innebär en otillåten begränsning i de enskildas grundläggande fri- och rättigheter och tillgång till domstolarna.

### **Avslutande kommentar**

Som framgår av bifogat material har Advokatsamfundet vid återkommande tillfällen de senaste åren haft anledning att i flera avseenden rikta kritik mot lagmannen för Gotlands tingsrätt. Advokatsamfundet finner med anledning av vad som anförts ovan det angeläget att lagmannens agerande granskas utifrån den rättsliga reglering som råder beträffande dels myndigheten och dess skyldigheter, dels advokatens roll i rättssamhället. Inte minst bör frågorna belysas utifrån respekten för den enskildes integritet och rättstrygghet.

## **Utredning**

Ärendet remitterades till Gotlands tingsrätt som uppmanades att lämna upplysningar om vad som hade angetts i anmälan beträffande kallelseförfarandet vid tingsrätten, elektronisk expediering samt snigelpost och ”stängd” domstol. Tingsrätten skulle vidare redovisa sin bedömning av det som hade kommit fram.

Gotlands tingsrätt (Mikael Mellqvist) gav in ett remissvar enligt följande.

### **Kallelseförfarandet**

Vad som i anmälan anges i denna del tar inte sikte på något särskilt förhållande, åtgärd eller beslut (mer än en inbjudan till ett diskussionsmöte) som härrör från Gotlands tingsrätt. Min bedömning är att det inte finns fog för någon kritik i denna del (om det nu kan anses att det här framförs någon kritik).

### **Elektronisk expediering**

Bestämmelsen i 23 kap. 21 § fjärde stycket rättegångsbalken står här i fokus. Bestämmelsen ger en offentlig försvarare rätt att alltid utan särskild begäran få en avskrift av förundersökningsprotokollet. Den rätten har tingsrätten aldrig tummat på och kommer aldrig att tumma på. Sedan en tid tillbaka tillämpar tingsrätten – i likhet med andra tingsrätter – den på det viset

att offentliga försvarare *får avskriften av förundersökningsprotokollet överlämnad till sig på ett elektroniskt lagrat medium via e-post*. Det finns inget i bestämmelsens ordalydelse, dess förarbeten eller vägledande praxis som hindrar ett sådant förfaringsätt.<sup>1</sup>

Bestämmelsens ändamål (funktion) är att en så pass viktig processaktör som en offentlig försvarare *utan kostnad eller besvär snabbt* ska få tillgång till det material som åklagaren har grundat sitt åtalsbeslut på. Detta ändamål ska tillgodoses genom att försvararen – *via något* medium – får en avskrift av informationen i protokollet. Och det ändamålet tillgodoses *särskilt väl* genom det av tingsrätten valda förfaringsättet.<sup>2</sup> Det kan tilläggas att det måste betraktas som en självklarhet att den som yrkesmässigt bedriver t.ex. advokatverksamhet har kompetens och utrustning för att kunna ta emot avskrifter i elektronisk form. Avsaknad av sådan kompetens och/eller utrustning torde i själva verket innebära att man inte kan komma i fråga för uppdrag som offentlig försvarare m.m. Min bedömning är att det i denna del inte finns fog för den kritik som här antyds i anmälan.

### **Snigelpost**

Tingsrätten sänder *viss post* en gång i veckan till advokater och andra. Detta gäller *givetvis inte* sådant (domar och beslut t.ex.) där expedieringen är reglerad på särskilt sätt. Det gäller med samma *självklarhet inte* heller annan post som innehåller krav på att man ska efterkomma något inom en viss frist eller liknande. Det som avses är enbart post av mer trivial karaktär (jfr reklam) där det varken för avsändaren eller mottagaren spelar någon som helst roll när posten sänds. Min bedömning vad gäller ”snigelpost” är att det saknas fog för någon kritik (*om* det nu kan anses att det här framförs någon kritik).

### **”Stängd” domstol**

Tingsrätten höll en personalkonferens med start vid lunch torsdagen den 6 december 2012 och med avslut vid lunch fredagen den 7 december 2012. Personalen befann sig under detta dygn på ett mindre hotell cirka 3 mil från kansliorten (Visby). Tingsrättens kansli var öppet och bemannat på vanligt sätt 3 timmar under torsdagen och 3,5 timmar under fredagen.

Åklagare och advokater med verksamhet på ön hade i god tid informrats om denna, tillfälligt och marginellt, begränsade tillgänglighet. Anslag vid tingsrätten gav vidare instruktioner om hur vi kunde nås (nämligen via telefon och e-post). *Beredskapen* att ta itu med *vilken tjänsteangelägenhet som helst*, t.ex. att förordna offentlig försvarare eller hålla häktningsförhandling, om så skulle ha behövts, var så gott som *omedelbar även bortsett från de 3 respektive 3,5 timmar* tingsrättens kansli var öppet som vanligt.

I 1 kap. 2 § femte stycket rättegångsbalken föreskrivs att en tingsrätts kansli ska hålla *öppet för allmänheten på bestämda tider*. I 5 § andra stycket

<sup>1</sup> I lagtexten talas om *avskrift (inte t.ex. utskrift)*. Såvitt jag känner till har ordalydelsen aldrig tillämpats på det sättet att personal vid domstolarna har suttit och skrivit av förundersökningsprotokoll. En hastig historisk efterforskning har gett vid handen att karbonkopior har förekommit, liksom kanske även stencilering. Under senare årtionden har uteslutande fotokopiering använts, varför det möjligen kan vara lätt att förledas tro att just sådan teknik (med uteslutande av annan) är föreskriven i bestämmelsen – vilket det alltså inte är.

<sup>2</sup> När det gäller vad anmälan hänvisar till i form av överenskommelser mellan Domstolsverket, Advokatsamfundet m.fl. och hemställen från Advokatsamfundet till regeringen ska det här endast påpekas att, även om anmälaren inte gillar det, så är svenska domstolar självständiga och oberoende enligt en föreskrift om det i regeringsformen (grundlag).

förvaltningslagen (som i viss, begränsad utsträckning, är tillämplig även på en domstol; se 1 §) föreskrivs en minsta öppetid om två timmar varje vardag. De två aktuella dagarna var tingsrättens kansli alltså öppet och bemannat tre timmar eller mer. Min bedömning är att det i denna del inte finns fog för någon kritik (*om* det nu kan anses att det här framförs någon kritik).

Advokatsamfundet kommenterade remissvaret. Mikael Mellqvist replikerade på dessa kommentarer.

I ett beslut den 27 februari 2014 anförde *JO Lindström* följande.

## Bedömning

### Inledning

Mot bakgrund av vad som kommit fram genom utredningen i ärendet när det gäller utsättningen av mål och kallelseförfarande vid domstolen, domstolens utskick av s.k. snigelpost samt ”stängningen” av domstolen under vissa dagar för verksamhetsplanering finner jag inte skäl att vidta någon ytterligare åtgärd eller göra något uttalande i dessa delar. Den fortsatta bedömningen kommer därför bara att behandla frågan om elektronisk expediering av förundersökningsprotokoll till försvarare.

### Elektronisk expediering av förundersökningsprotokoll

En misstänkt eller hans försvarare har, så snart åtal har beslutats, rätt att på begäran få en avskrift av protokoll eller anteckningar från förundersökningen. Om en offentlig försvarare har förordnats för en misstänkt, ska en avskrift utan särskild begäran lämnas eller sändas till försvararen (23 kap. 21 § fjärde stycket rättegångsbalken, RB).

Samfundet har ifrågasatt om det finns en laglig möjlighet att överföra förundersökningsprotokoll elektroniskt till försvarare mot bakgrund av att polisen inte har rätt att lämna ut mer än enstaka personuppgifter på automatiskt medium till försvarare. Jag väljer att behandla den frågan först.

Normalt har en försvarare rätt att behandla sådana personuppgifter som finns i förundersökningsprotokoll inom ramen för sitt uppdrag. För att försvararen ska kunna behandla personuppgifterna krävs naturligtvis att det är tillåtet att lämna ut dem till honom eller henne. Samfundet har hänvisat till vad som gäller för polisen. Polisens rätt att lämna ut personuppgifter på medium för automatiserad behandling till bl.a. försvarare regleras i 2 kap. 20 § polisdatalagen (2010:361). Enligt den bestämmelsen får *enstaka* personuppgifter lämnas ut på medium för automatiserad behandling. Polisen kan alltså inte lämna ut förundersökningar elektroniskt till försvarare om det är fråga om mer än enstaka personuppgifter.

För domstolarna finns det ingen motsvarighet till polisdatalagen. Personuppgiftslagen (1998:204, PUL) reglerar inte särskilt på vilket sätt – elektroniskt eller på papper – som personuppgifter får lämnas ut. Det finns alltså för domstolarnas del ingen motsvarighet till inskränkningen till *enstaka* personuppgifter i polisdatalagen. I promemorian Domstolsdatalag (Ds 2013:10) föreslås en lag om behandling av personuppgifter i bl.a. domstolarnas rättskipande verk-

samhet. Den nya lagen föreslås innehålla en bestämmelse om att personuppgifter i ett mål eller ärende ska få lämnas ut på medium för automatiserad behandling till parter och deras ombud, biträden och försvarare. Inte heller i detta förslag finns alltså någon motsvarighet till polisdatalagens inskränkning till enskilda personuppgifter.

Det finns alltså varken i PUL eller i bestämmelser med anknytning till den något lagligt hinder mot att, från domstolens sida, överföra förundersökningsprotokoll elektroniskt till försvarare. Med den frågan klarlagd återstår huvudfrågan: var det rätt eller fel av Mikael Mellqvist att skriva som han gjorde i TGO-bulletinen om hur tingsrätten skulle skicka förundersökningsprotokoll till försvararna?

Både samfundet och Mikael Mellqvist har argumenterat om tolkningen av ordet ”avskrift” i 23 kap. 21 § RB. De är oeniga om en avskrift måste vara ett pappersexemplar eller om en elektronisk expediering kan vara en avskrift. Enligt min mening ligger det närmast till hands att anse att begreppet ”avskrift” är teknikneutralt och att 23 kap. 21 § RB inte hindrar elektroniska rutiner (se Ds 2003:29 bilaga 2 s. 137). Men det finns ytterligare en författning som är av intresse i sammanhanget.

Bestämmelser för domstolar och statliga förvaltningsmyndigheter om hur handlingar ska tillhandahållas finns i förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m. Enligt förordningens 9 § bör en handling som ska tillhandahållas skickas med post om inte något annat har begärts. I 10 § föreskrivs dock att om det är lämpligt får en handling skickas med telefax eller elektronisk post eller på annat sätt tillhandahållas i elektronisk form. Ett förundersökningsprotokoll som en domstol ska skicka till en försvarare är en sådan handling som ska tillhandahållas enligt dessa bestämmelser.

2003 års förordning strider inte mot regleringen i 23 kap. 21 § RB utan är i den nu aktuella delen att se som en föreskrift om hur domstolen ska verkställa skyldigheten enligt rättegångsbalken att skicka en avskrift av förundersökningsprotokollet till försvararen. Och enligt förordningen är det alltså domstolen som avgör om det är lämpligt att använda t.ex. e-post när handlingar expedieras. Denna lämplighetsbedömning ska göras i varje enskilt fall, och bl.a. kan frågor om sekretess eller i övrigt känsliga personuppgifter inverka på bedömningen (se JO 1994/95 s. 63). Försvararens egna önskemål är naturligtvis också av betydelse. Vidare ska bestämmelserna i 31 § PUL om säkerhetsåtgärder beaktas. I Sveriges domstolar finns sedan den 21 oktober 2013 ett särskilt IT-stöd för att skicka s.k. säkra e-post som lagras på server. Med detta stöd kan domstolarna använda e-post vid korrespondens med parter och allmänhet även vid utskick av handlingar där personuppgifter av känslig karaktär förekommer (se Domstolsverkets riktlinjer för e-posthantering 2013-10-24, dnr 937-2009, s. 10 f.).

Mot bakgrund av hur bestämmelserna i 2003 års förordning är utformade kan det alltså inte hävdas att domstolen vid tillämpningen av 23 kap. 21 § RB enbart ska tillhandahålla protokoll eller anteckningar från förundersökningen i pappersform. Domstolen ska göra en saklig och objektiv bedömning i varje enskilt fall. Om domstolen efter en sådan prövning finner att det är lämpligt, får förundersökningen – hela eller delar av den – skickas med e-post.



Det som Mikael Mellqvist har skrivit i TGO-bulletinen 13 – november 2012 måste inte uppfattas som avvikande ifrån det som nyss har sagts. Uttalandena är generella och det framgår inte att en individuell bedömning av lämpligheten att skicka förundersökningen per e-post inte kommer att ske. Det finns inget underlag för att misstänka att hanteringen av förundersökningsprotokoll vid Gotlands tingsrätt har lett till att någon inte har fått en rättvis rättegång. Det har inte heller kommit fram att Mikael Mellqvists uttalanden på något annat sätt har lett till en felaktig eller olämplig hantering eller åtgärd i domstolens rättsskipning.

Det saknas därför skäl att kritisera Mikael Mellqvist för vad han har uttalat i TGO-bulletinen även i denna anmälda del.

### Sammanfattning

I sin anmälan skriver Advokatsamfundet att Mikael Mellqvists agerande tydligt ger uttryck för en bristande förståelse av grundläggande rättsstatliga principer, bristande respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna samt i vissa delar står i direkt strid med gällande rätt. Samfundet skriver vidare att Mikael Mellqvists agerande kan ifrågasättas utifrån respekten för den roll advokater, särskilt försvarare, har samt den enskildes rättssäkerhet och rättstrygghet. Advokatsamfundet har i anmälan uttryckt oro över hur Gotlands tingsrätt leds.

Jag har som framgått inte funnit anledning att kritisera Mikael Mellqvist för det som Advokatsamfundet har anmält. Inte heller har vare sig min granskning inom ramen för detta ärende eller mina iakttagelser vid den inspektion av tingsrätten som jag genomförde i maj 2013 gjort mig orolig för hur tingsrätten leds.

Ärendet avslutas.

Kritik mot en rådman vid Linköpings tingsrätt för att han inte flyttade på tidpunkten för ett sammanträde för muntlig förberedelse när ett ombud som vidtalats av käranden var upptaget av en annan förhandling

(Dnr 1141-2013)

**Beslutet i korthet:** I ett familjemål anlät käranden en advokat som ombud. Advokaten begärde att tidpunkten för ett sammanträde för muntlig förberedelse skulle flyttas fram eftersom han hade andra åtaganden, men tingsrätten avslöt hans begäran. I JO:s beslut konstateras att det på grund av kärandens situation fanns skäl att flytta fram tidpunkten för sammanträdet. Domaren får kritik för sitt beslut.

### Anmälan

Bengt L. framförde i en anmälan klagomål mot rådmannen Henrik Ibold vid Linköpings tingsrätt med anledning av handläggningen av en begäran om att flytta ett sammanträde för muntlig förberedelse i ett mål gällande bl.a. vårdnad om barn. Bengt L. uppgav bl.a. följande.

Han anmälde sig som ombud för A.K. vid tingsrätten. Eftersom han var upptagen av en förhandling vid en annan tingsrätt den dag som målet var utsatt till sammanträde för muntlig förberedelse (den 5 februari 2013) vände han sig till tingsrätten den 28 januari 2013 och begärde att sammanträdet skulle flyttas till ett senare datum. Den 29 januari 2013 meddelade tingsrätten genom Henrik Ibold följande beslut, vilket antecknades på hans begäran:

Enligt vid tingsrätten vedertagen ordning ställs förhandling inte in av den anledningen att ombud som anmält sig efter tingsrätten kallat har förhinder, såvida inte särskilda skäl är för handen. Hemställan avslås därför.

Han fick ingen ledning i frågan om vad som skulle kunna utgöra ”särskilda skäl”. Han påpekade därefter i en skrivelse till tingsrätten att den person som han företrädde levde under skyddad adress på ett särskilt skyddat boende och att hon således befann sig i en särskilt utsatt situation. Detta utgjorde enligt ett beslut meddelat av Henrik Ibold den 30 januari 2013 inte särskilda skäl att ändra tingsrättens beslut den 29 januari 2013, och han förelades samtidigt att senast den 13 februari 2013 komma in med fullmakt. Detta besked fick till följd att han frånträdde uppdraget och att klienten fick anlita ett nytt ombud.

## Utredning

Handlingar i tingsrättens mål T 4263-12 begärdes in och granskades. Av handlingarna framgick bl.a. följande.

Den 30 november 2012 gav A.K. in en ansökan om stämning till tingsrätten och framställde yrkanden om äktenskapsskillnad och ensam vårdnad om parternas barn. Yrkandet om ensam vårdnad framställdes även interimistiskt. A.K. uppgav att hon såg det som angeläget och brådskande att få ett interimistiskt beslut. Av ansökan om stämning framgick även att A.K:s dåvarande make var åtalad för brott mot henne. Tingsrätten utfärdade stämning i målet, och den 20 december 2012 gavs ett skriftligt svaromål in. Samma dag kontaktade A.K:s målsägandebiträde i brottmålet tingsrätten och bad domstolen påskynda handläggningen av vårdnadsålet och kalla till muntlig förberedelse så snart som möjligt. Den 2 januari 2013 kallade tingsrätten till sammanträde för muntlig förberedelse den 5 februari 2013. Av en anteckning i dagboken framgår att kallelsen till A.K. kom i retur den 9 januari 2013 och då skickades ut på nytt via Skatteverkets förmedlingsuppdrag. Den 28 januari 2013 gav Bengt L. in en skrivelse och uppgav att han hade kontaktats av käranden, att han skulle träffa henne dagen därpå och att han därefter skulle komma in med en fullmakt. Han uppgav också att han inte hade möjlighet att närvara vid den muntliga förberedelsen den 5 februari 2013 – på grund av en annan förhandling – och att han därför begärde att sammanträdet skulle flyttas till ett senare datum. Den 29 januari 2013 fattade Henrik Ibold beslut om att inte ställa in den muntliga förberedelsen. Samma dag gav Bengt L. in en ny skrivelse där han ifrågasatte beslutet, varpå Henrik Ibold den 30 januari 2013 meddelade att beslutet från den 29 januari 2013 stod fast.

Ärendet remitterades till tingsrätten för upplysningar och yttrande om handläggningen av det aktuella målet såvitt avsåg de omständigheter som framfördes i Bengt L:s anmälan.

Tingsrätten (lagmannen Rolf Holmgren) gav in följande remissvar.

Med anledning av Bengt L:s anmälan har Henrik Ibold avgivit följande undertrytande till mig.

Den i remissen upptagna beskrivningen av händelseförloppet är riktig, varför jag inte har något att tillägga i denna del. Vad beträffar synpunkterna i anmälan vill jag dock framhålla att fråga är om ett förberedande sammanträde bort flyttas, inte parts rätt att anlita valfritt ombud. För det fall sammanträdet inte flyttas kan biträde och närvaro ofta ske genom ställande av annan i ombudets ställe. Även om så inte sker innebär detta inte att ombudet inte kan biträda sin huvudman; handläggningen av målet upphör ju inte efter sammanträdet. Förberedelsen fortsätter skriftligt. Part kan också påkalla fortsatt muntlig förberedelse om det skulle finnas behov av detta.

För egen del har jag följande synpunkter. Det är den för ett visst mål ansvarige domaren som avgör om en utsatt förhandling ska flyttas eller inte. ”Vedertagen ordning” betyder inte att tingsrätten har fattat något beslut om hur en begäran om flyttning ska behandlas. Jag kan inte minnas att vi domare ens har diskuterat den frågan under den tid om 3½ år som jag varit på tingsrätten. Men det är min tro och förhoppning att domarna är restriktiva med att flytta förhandlingar i situationer som den Bengt L:s anmälan gäller. [...]

Det finns goda skäl för restriktivitet. Det är angeläget att handläggningen och avgörandet av mål inte fördröjs. Det gäller inte minst familjemål. Det numera i olika sammanhang betonade kravet på avgörande inom rimlig tid parat med domstolarnas arbetsbelastning, gör att det finns mindre utrymme än kanske förr att flytta på utsatta förhandlingar. När en part framför en begäran om att en utsatt förhandling ska flyttas fram, måste domstolen göra en avvägning mellan å ena sidan den partens önskemål och de framförda skälen för att parten ska få biträdas av en viss advokat och, å den andra sidan, kravet på effektivitet, tidsaspekter, målets karaktär och, inte minst, motpartens berättigade intressen. Ett nej på en begäran om flyttning innebär inte att parten inte får välja det ombud han eller hon vill. Som Henrik Ibold anført finns det ofta möjlighet att lösa förhandlingsfrågan genom att ombudet sätter någon i sitt ställe. Det gäller inte minst vid en förberedelse i familjemål där ombudets uppgift nästan uteslutande består i att redogöra för sakförhållanden.

---

Jag har numera funnit att JO vid ett par tillfällen prövat frågor som liknar den som Bengt L. väckt, t.ex. 1963 s. 76 och 1964 s. 50, som dock båda gällde brottmålsförhandlingar. Som JO framhåller i fallet från 1963 är det en avvägnings- och bedömningsfråga om en utsatt förhandling ska ställas in eller inte när den advokat som parten vill anlita inte kan medverka på grund av engagemang i en annan samtidigt utsatt förhandling.

I det mål som Bengt L:s anmälan rör, framförde käranden i sin stämningsansökan – på goda grunder kan tyckas – att saken var brådskande och hon upprepade den synpunkten via sitt målsägandebiträde ett par veckor senare när hon begärde skyndsamt handläggning. När sedan frågan om att flytta förhandlingen blev aktuell framförde hon inget egentligt skäl till varför hon vid den förberedande förhandlingen måste biträdas av just Bengt L. Mot denna bakgrund tycker jag att Henrik Ibold gjorde en högst rimlig avvägning och bedömning när han bestämde att inte flytta förhandlingen.

Bengt L. kommenterade tingsrättens remissvar.

I ett beslut den 29 april 2014 anförde *JO Lindström* följande.

### **Rättslig reglering**

En part har rätt att föra sin talan genom ombud (12 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken, RB).

Enligt 32 kap. 4 § RB får rätten, om den före ett sammanträde finner att det föreligger en omständighet som kan antas helt eller delvis utgöra hinder mot att hålla sammanträdet, bestämma en ny tid för sammanträdet. Av 32 kap. 8 § RB framgår vad som utgör s.k. laga förfall.

Rätten har ett ansvar för att driva förberedelsen i ett mål med inriktning på ett snabbt avgörande av målet (42 kap. 6 § tredje stycket RB). Förberedelsen sker vid sammanträde eller genom skriftväxling eller annan handläggning. Om det är lämpligt får olika former av förberedelse förenas (42 kap. 9 § första stycket RB). Rätten ska successivt besluta om de olika åtgärder som behövs under förberedelsen och efter hand avgöra vilken form förberedelsen bör ha i olika skeden. När ett skriftligt svaromål har kommit in till rätten ska sammanträde hållas så snart som möjligt, om det inte med hänsyn till målets beskaffenhet är lämpligare med fortsatt skriftväxling (42 kap. 9 § tredje stycket RB). Snabbheten får dock inte drivas så långt att rättssäkerheten kommer i fara. En förhandling kan t.ex. behöva ställas in för att en part ska kunna biträdas av ett önskat ombud (se JO 1988/89, s. 345).

### **Bedömning**

Bengt L. blev kontaktad av A.K. när det familjemål i vilket A.K. var kärande redan var utsatt till sammanträde för muntlig förberedelse. A.K. ville att Bengt L. skulle vara hennes ombud i målet. Eftersom Bengt L. var upptagen av en annan förhandling den dag som sammanträdet skulle hållas kontaktade han tingsrätten och begärde att tidpunkten för sammanträdet skulle flyttas till ett senare datum.

Henrik Ibold beslutade att inte flytta sammanträdet till ett senare datum. Inte heller sedan Bengt L. uppgett att A.K. levde under skyddad adress på ett särskilt skyddat boende och befann sig i en utsatt situation bestämde Henrik Ibold att tidpunkten för sammanträdet skulle ändras.

A.K:s situation och målets karaktär talar enligt min mening för att hon i möjligaste mån borde ha fått möjlighet att företrädas av det ombud som hon kände förtroende för och själv hade valt. Jag utgår vidare från att A.K. i sina kontakter med Bengt L. hade förstått och accepterat att sammanträdet skulle behöva flyttas till en senare tidpunkt om han skulle kunna företräda henne vid detta. I målet hade dock framförts omständigheter som talade för att det fanns ett behov av skyndsamt handläggning, och ett sådant behov hade också påtalats av A.K. själv. Bengt L. hade såvitt är känt inte företrätt A.K. tidigare, och det har inte framkommit att han av någon annan anledning hade särskilt god kännedom om hennes förhållanden.

Jag är av uppfattningen att en domstol bör visa beredvillighet att tillmötesgå parter och deras ombuds önskemål om tidpunkt för sammanträde för muntlig förberedelse och att domstolar bör undersöka möjligheten att ändra en sådan tidpunkt om det visar sig att det utsedda ombudet inte kan komma på den från början bestämda tiden. Det kan dock inte krävas att ett sammanträde skjuts upp

någon längre tid därför att ombudet är förhindrad att infinna sig under en påtagligt lång tid. Hänsyn måste också tas till domstolens arbetsförhållanden och det faktum att den har en skyldighet att se till att mål blir handlagda så skyndsamt som möjligt.

Frågan om huruvida sammanträdet borde ha flyttats till en annan dag var alltså en bedömningsfråga, och Henrik Ibold hade att väga olika intressen mot varandra. För min del anser jag att upplysningarna om A.K:s utsatta situation borde ha lett till slutsatsen att det var särskilt angeläget att inte arrangera förbandet så att det blev svårare för henne än nödvändigt och att hänsynen till henne borde ha tillmätts en avsevärd tyngd vid intresseavvägningen. Henrik Ibolds beslut medförde att A.K. med en veckas varsel behövde hitta ett nytt ombud som hon hade förtroende för och som hade möjlighet att komma till sammanträdet den 5 februari 2013. När Henrik Ibold avslog Bengt L:s begäran om att flytta sammanträdet beaktade han enligt min mening inte tillräckligt A.K:s intresse av att vid detta företrädas av det ombud som hon själv hade utsett. Henrik Ibold kan inte undgå kritik för hur han hanterade frågan.

Vad Bengt L. i övrigt har anfört ger inte anledning till några ytterligare åtgärder eller uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.

## Kritik mot en nämndeman vid Solna tingsrätt för att han använde sin mobiltelefon under pågående huvudförhandling

(Dnr 2340-2013)

**Beslutet i korthet:** Under en huvudförhandling använde en nämndeman sin mobiltelefon för att skicka ett meddelande. I JO:s beslut konstateras att en domare måste ha hela sin uppmärksamhet riktad på själva förhandlingen och att det därför inte är förenligt med domaruppgiften att syssla med ovidkommande saker under förhandlingen, t.ex. att skicka meddelanden med sin telefon. Dessutom kan den som är inblandad i en rättegång bli illa berörd om en domare använder sin telefon under förhandlingen.

### Anmälan

Fredrik S-P. framförde i en anmälan klagomål mot en nämndeman vid Solna tingsrätt med anledning av att nämndemannen började använda sin mobiltelefon under Fredrik S-P:s slutanförande i ett mål.

### Utredning

En utskrift av dagboken och anteckningarna från huvudförhandlingen den 18–19 april 2013 i tingsrättens mål T 10345-11 begärdes in och granskades.

Muntliga upplysningar begärdes in från rådmannen Lena Klintefall, som uppgav bl.a. följande. Under Fredrik S-P:s plädering påtalade han att den nämndeman som satt längst till höger om Lena Klintefall hade sin mobiltelefon

framme och skickade sms. Hon hade själv inte upptäckt detta men kunde då Fredrik S-P. påpeka saken konstatera att nämndemannen hade mobiltelefonen framme. Nämndemannen lade då omgående bort telefonen. När huvudförhandlingen var avslutad talade Lena Klintefall med nämndemannen om det inträffade. Han angav att han hade tagit fram telefonen för att boka om ett möte. Lena Klintefall informerade honom om att det inte är lämpligt att göra sådant under pågående förhandling.

Ärendet remitterades till Solna tingsrätt för upplysningar om och yttrande över det som Fredrik S-P. uppgav i sin anmälan. Tingsrätten (lagmannen Mari Heidenborg) lämnade följande remissvar.

Det är riktigt att en av nämndemännen, Jan Borg, använde sin mobiltelefon för att skicka ett textmeddelande under ombudets, jur. kand. Fredrik S-P:s, plädering i det aktuella målet. Det är också riktigt att detta påpekades av Fredrik S-P. och att Jan Borg då omgående lade bort mobiltelefonen.

Det inträffade föranledde Lena Klintefall att, omedelbart efter förhandlingen, ta upp saken med Jan Borg och påtala det olämpliga i hans agerande. Suzanne Dicander, som ansvarar för nämndemannafrågorna vid tingsrätten, har också varit i kontakt med Jan Borg med anledning av händelsen och har försäkrat sig om att denne har uppfattat det olämpliga i att använda sin mobiltelefon under pågående förhandling. Det har vid bägge dessa tillfällen tydligt framgått att Jan Borg tagit till sig den kritik som riktats mot honom. Det har också framkommit att han var väl medveten om att mobiltelefoner inte får användas under pågående förhandling och han har förklarat att han agerade av ren tanklöshet. Det har vidare klargjorts att Jan Borg inte var ouppmärksam i sådan grad att han inte kunde ta ställning i avgörandet.

För mig som domstolschef är det mycket viktigt med förtroendefrågor och hur tingsrättens medarbetare uppfattas av parter och av andra som kommer i kontakt med oss. Tingsrätten arbetar också aktivt med dessa frågor, varav en viktig aspekt självfallet är hur rättens ledamöter, inklusive nämndemännen, uppträder i förhandlingssituationen. Vi har bl.a. ett pågående projekt där vi inhämtar synpunkter från olika externa aktörer. Våra nämndemän kommer att på lämpligt sätt få del av de inkomna synpunkter som rör dem eller annars är av intresse för dem.

Tingsrätten arbetar också aktivt med utbildning av de nämndemän som tjänstgör här. Vi har varje år introduktionsutbildning för nya nämndemän, där vi bl.a. fokuserar på nämndemännens roll och uppträdande i rätten.

Jan Borgs agerande i den nu behandlade situationen var självfallet mycket olyckligt. Det finns dock inte något som tyder på att det varit annat än en engångsföreteelse som skett av ren tanklöshet.

Fredrik S-P. har fått tillfälle att yttra sig över tingsrättens remissvar.

I ett beslut den 24 april 2014 anförde *JO Lindström* följande.

### **Bedömning**

Det som händer under en förhandling i en domstol ska ligga till grund för domstolens dom i målet. Den som är domare i en rättegång måste därför ha hela sin uppmärksamhet inriktad på själva förhandlingen. Om man har missat någonting på grund av att man har varit ouppmärksam, kan det finnas risk för att man inte har all information som krävs för att avgöra målet på ett riktigt sätt. Det betyder att det inte är förenligt med domaruppgiften att syssla med ovidkommande saker under förhandlingen, t.ex. att skicka meddelanden med sin telefon.

Till detta kommer, som tingsrätten skriver i sitt yttrande, frågan hur tingsrättens medarbetare uppfattas av dem som kommer i kontakt med domstolen. En domstolsförhandling är en allvarlig sak för de inblandade, något som man förbereder sig väl inför och ofta också oroar sig för. Det behövs inte mycket fantasi för att förstå att den som är inblandad i en rättegång kan bli illa berörd om en domare använder sin telefon under förhandlingen.

Jan Borg förtjänar alltså kritik för att han skickade ett meddelande med sin telefon under Fredrik S-P:s slutanförande.

Ärendet avslutas.

## Allvarlig kritik mot lagmannen vid Kalmar tingsrätt för att han har hjälpt en part att skriva en inlaga till hovrätten

(Dnr 6796-2013)

**Beslutet i korthet:** I ett ärende om kontaktförbud har tingsrättens beslut överklagats till hovrätten. Lagmannen vid tingsrätten har hjälpt en av parterna att skriva en inlaga till hovrätten. Lagmannen har därmed handlat i strid med regeringsformens regel om saklighet och opartiskhet. Han får allvarlig kritik.

### Initiativet

Kalmar tingsrätt (rådmannen Carl-Erling Halldin och tre nämndemän) beslutade den 7 november 2013 att meddela Thomas N. förbud att under viss tid besöka eller på annat sätt ta kontakt med eller följa efter Linda P. Thomas N. överklagade tingsrättens beslut till Göta hovrätt. I ett klagomålsärende hos JO (dnr 6479-2013) rekviderade JO handlingar från Göta hovrätt. Bland de handlingar som kom in från hovrätten fanns e-postväxling den 21 november 2013 mellan Linda P. och lagmannen Conny Jörneklint vid Kalmar tingsrätt.

Den 21 november 2013 kl. 3.33 skickades ett e-postmeddelande från Linda P. till Conny Jörneklint med följande lydelse.

Du skrev att man inte kan åberopa tre kartonger, hur skulle jag ha gjort då, enligt dig, för att åberopa dessa, för du har ju ändå sagt att jag ”åberopade ju inte materialet”, hur skulle jag då ha gjort det enligt dig för att detta hade tagits in i ärendet? När jag lämnade dem personligen första gången var jag hos er, då gick det tydligen bra att åberopa, men inte nu? Vad är skillnaden? Kan du förklara så en dum djävel som jag som inte är juridiskt skolad förstår? Jag håller med om att du är artig men din personal är ju under all kritik tyvärr.

Samma dag kl. 7.23 skickade Conny Jörneklint ett svar på e-postmeddelandet med följande lydelse.

Man skulle kunna skriva ung så här:

Som grund för min ansökan om kontaktförbud har jag åberopat att NN kontinuerligt dag efter dag, vecka efter vecka är ut och är in har gjort sig skyldig till brott mot mig i form av förolämpning, förtal, grovt förtal och ofredande bestående i att han skrivit bl.a. på mitt eget forum om hur ful jag

är, hur ful min kropp och mina kroppsdelar är i mycket kränkande och kvinnoförnedrande ordalag, att han har utpekad mig som brottslig eller klandervärd genom att skriva att jag är prostituerad eller att jag begår brott mot andra människor, att dessa skrivningar förekommer i en sådan omfattning att det är mycket trakasserande samt att jag inte på något sätt provocerat honom att skriva dessa kränkningar. Att NN inte är dömd för brott mot mig saknar betydelse i sammanhanget eftersom jag förgäves anmält NN för brott men då polis och åklagare vägrat att föra talan om detta och då jag själv saknar ekonomisk förmåga att driva enskilt åtal. Jag åberopar som bevisning alla de skärmdumpar som jag gett in i detta ärende samt i ärende Å? (Jag har inte nummer nu) till styrkande av alla de brott som NN begått mot mig, att detta har pågått under flera år samt att omfattningen är så stor att skrivierna är sådana trakasserier som ingen människa ska behöva tåla. Det är nödvändigt med ett kontaktförbud för att förmå NN att upphöra med sina trakasserier och brott mot mig.

Samma dag kl. 13.15 vidarebefordrade Linda P. sitt eget meddelande och Conny Jörneklints svar till Göta hovrätt tillsammans med ett meddelande av följande lydelse.

Connys förklaring stämmer mycket bra på mig, så bra att jag skulle kunna ha skrivit den själv. Jag åberopar Connys skrivelse i mitt ärende för det som N. utsätter mig för.

Den 21 november 2013 kl. 7.42 skickades ett e-postmeddelande från Conny Jörneklint till Linda P. med följande lydelse.

Man skulle kunna tillägga – när man talar om förtälet – att förtälet är grovt eftersom det är framfört på nätet där det når miljontals människor.

Samma dag kl. 13.17 vidarebefordrade Linda P. detta meddelande till Göta hovrätt tillsammans med ett meddelande av följande lydelse.

Ja, det N. har skrivit om mig på Flashback har lästs av drygt en halv miljon människor... Jag åberopar även detta.

Med anledning av innehållet i meddelandena beslutade jag den 6 december 2013 att i ett särskilt ärende ta upp till granskning hur dessa e-postmeddelanden förhåller sig till reglerna i 1 kap. 9 § regeringsformen, RF.

Tingsrätten uppmanades därefter att yttra sig över den nämnda frågan och redovisa sin bedömning av det som kommit fram.

### **Tingsrättens yttrande**

Tingsrätten (Conny Jörneklint) lämnade följande svar.

Eftersom den fråga som väckts ligger mig mycket varmt om hjärtat vill jag lägga fram bakgrunden enligt följande.

När jag var tingsnotarie trädde lagen (1974:8) om rättegången i tvistemål om mindre värden i kraft. Lagen byggde på att rätten i enlighet med 6 § i lagen skulle vägleda parterna vid talans utförande samt tillse att tvistefrågorna blev klarlagda och målet utrett efter vad dess beskaffenhet krävde. I förarbetena uttrycktes bl.a. följande.

Vad beträffar rättens materiella processledning i övrigt har inte från något håll bestritts att det kan vara förenat med betydande svårigheter för parterna i ett dispositivt tvistemål att förstå vilka omständigheter som är av avgörande betydelse i målet och därmed också att lägga fram dem



för domstolen. Det kan alltså inträffa att part underlåter att åberopa omständighet som är till hans förmån. På motsvarande sätt kan parterna ha svårt att bedöma vad som behöver bevisas och vilka krav som gäller i fråga om bevisning. Som framgår av det föregående är rättens möjligheter enligt RB:s regelsystem [*rättegångsbalken, JO:s anm.*] att bistå parterna i dessa avseenden mycket begränsade. Uppenbarligen föreligger på grund härav, i synnerhet när part inte har biträdeshjälp, vissa risker för oriktiga domstolsavgöranden. Denna ordning ansågs under förarbetena nödvändig för att rätten inte ens skulle få sken av att ta parti för den ena parten.

När nu ett förfarande föreslås som bygger på att part i regel inte skall ha biträdeshjälp i rättegången är det som jag har framhållit tidigare nödvändigt att rätten får en mer aktiv roll än som följer av RB. Rätten måste i högre grad än f. n. kunna bistå parterna så att underlag i görligaste mån skapas för ett riktigt avgörande i det enskilda fallet. Det är alltså nödvändigt att nuvarande regler ändras.

Det förenklade förfarandet måste alltså kunna innefatta en i viss mån utredande verksamhet från domstolens sida. Som framhålls i PM bör domaren kunna gå längre än till att försöka avhjälpa ofullständighet eller otydlighet. Genom frågor till parterna bör han kunna efterforska om det finns någon omständighet som inte har berörts i målet. Skulle så vara fallet bör han direkt påpeka detta för parten. En sådan efterforskning måste dock ske med försiktighet så att den inte leder till att förfarandet blir tungrott och vidlyftigt. Beträffande bevisningen bör domaren kunna framhålla för part att viss omständighet måste bevisas eller, i uppenbara fall, att den åberopade bevisningen förefaller vara otillräcklig. Han bör vidare kunna fråga parterna om det finns någon som kan uttala sig om ett tvistigt och för målets utgång relevant sakförhållande. Framkommer det då – eller i övrigt under handläggningen – att någon lämpligen bör höras som vittne, bör domaren vara oförhindrad att påpeka detta för parterna.

Propositionen utgick från att en eller flera tjänstemän vid domstolen fick rollen att biträda båda parter i det förenklade förfarandet med hjälp att finna rätt grunder och att utforma sin talan på ett adekvat sätt. Jag fick – när jag hade fått tillräcklig erfarenhet som tingsnotarie – uppgiften att biträda parter på det sätt som förutsattes i lagens förarbeten. Eftersom fiskaler inte fick handlägga den här typen av mål fick jag också senare som tingsfiskal uppgiften att biträda parterna i dessa mål.

Denna uppgift passade mig mycket väl och låg helt i linje med mina värderingar att parterna borde få hjälp att finna sina juridiska ståndpunkter och att klä sin talan i juridisk språkdräkt. Det innebar att man som tjänsteman vid domstolen var skyldig att efter sin bästa förmåga hjälpa parterna att utforma sin talan och att finna de juridiska grunder, som kunde ha bäst möjlighet att vinna framgång. I praktiken innebar det att man den ena veckan hjälpte en part att utforma sin stämningsansökan och att man i nästa vecka hjälpte svaranden i samma mål att utforma sina grunder för bestridandet.

Detta kom att prägla min inställning till de människor som en domstol har att betjäna i sin verksamhet. Jag fick en möjlighet att – som jag själv brukar uttrycka det – ställa min kunskap till allmänhetens förfogande. Det behöver knappast poängteras att det är självklart att båda parter i ett förfarande får sitt behov av hjälp tillgodosett. Denna syn har blivit min ledstjärna och som jag också som chef har försökt att i mån av förmåga föra över till mina medarbetare.

Rättsutvecklingen innebar att reglerna i den s.k. småmålslagen sedermera inarbetades i rättegångsbalken och att jag som domare kom att handlägga dessa s.k. FT-mål. Jag måste erkänna att jag alltid funnit en njutning i att biträda båda parter i målet med råd för att deras resp. talan skulle bli så

gott utformad som möjligt. Jag har aldrig tidigare fått någon kritik för att jag skulle ha hjälpt den ena parten för mycket eller att jag skulle framstått som partisk. Jag har dock alltid strävat efter att hjälpa till att utforma resp. parts talan i målet efter min allra bästa förmåga. Jag har själv aldrig upplevt att det har inneburit något problem för mig när jag senare dömt i målet efter hörande av parter och vittnen att behålla opartiskheten vid prövningen av målet.

I ett domstolsärende har domstolen enligt 12 § lagen (1996:242) om domstolsärenden en skyldighet att genom frågor och påpekanden försöka avhjälpa otydligheter och ofullständigheter i parternas framställningar. Detta innebär att domstolen ska se till att parternas grunder för ansökan eller yrkande blir adekvata och att parterna får hjälp att anpassa sin talan efter de rättsregler som styr den situation som ska prövas i ärendet. I praktiken har parterna sällan några ombud i den här typen av ärenden. Det innebär att domstolen även i dessa fall har en skyldighet att hjälpa parterna på ömse sidor att utforma sin talan.

I det konkreta fallet kan jag säga att jag under en följd av år har mailväxlat med båda parter i kontaktförbudsärendet. Oftast kommer flera mail per dygn. Jag har på olika sätt försökt att besvara de frågor som uppkommit. Jag ålägger mig själv att svara på alla de frågor som ställs av enskilda. Jag gör då så gott jag kan för att förklara och hjälpa parterna att få svar på dessa frågor.

Jag har inte deltagit i handläggningen av något av de ärenden mellan parterna som hittills varit föremål för prövning. På det sättet skulle man kunna säga att jag i ett fall som detta motsvarat den tjänsteman som inledningsvis skulle ha till uppgift att bistå parterna i målen om mindre värden och som sedan inte deltog i handläggningen av målet.

Det mail som bifogats begäran om yttrande faller väl in i den bild av service och hjälp som jag under min domargärning sett det som min uppgift att ge till parter i FT-mål och domstolsärenden, särskilt där parten inte har något ombud. Det är självklart viktigt att båda parter i förfarandet ges samma möjlighet och det bör påpekas att Thomas N. fått samma hjälp i detta fall som Linda P. Det vore mig fullständigt främmande att hjälpa den ena parten men inte den andra.

I regeringsformen 1 kap 9 § stadgas 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.

Mot den angivna bakgrunden är jag i min trygga förvisning om att min hjälp till Linda P. som den uttryckts i det bifogade mailet inte kan anses strida mot regeln om saktighet och opartiskhet.

I ett beslut den 30 april 2014 anförde *JO Lindström* följande.

### Rättslig reglering

I 1 kap. 9 § RF föreskrivs att domstolar i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet.

Den numera upphävda s.k. småmålslagen, alltså lagen (1974:8) om rättegången i tvistemål om mindre värden, innehöll regler om rättegången i vissa dispositiva tvistemål. För mål enligt småmålslagen fanns det särskilda bestämmelser om domstolens serviceskyldighet på processens inledande stadium. Tingsrätten skulle sålunda enligt 1 § kungörelsen (1974:465) om tillämpning av lagen (1974:8) om rättegången i tvistemål om mindre värden – när det behövdes – gå allmänheten till handa med lämpliga anvisningar om vad de rättssökande hade att iakttä för att ta till vara sin rätt. Domstolen skulle vid behov

även lämna upplysningar om hur en ansökan om stämning eller ett yttrande över en sådan ansökan borde avfattas och om förfarandet i övrigt i rättegången.

Av förarbetena till det lagstiftningsärende genom vilket småmålslagen arbetades in i rättegångsbalken framgår att lagstiftarens avsikt var att domstolen i princip inte bör tillhandahålla service som innebär att rätten talar om hur parten ska lägga upp sin talan. Enligt departementschefen borde principen vara att domstolens förprocessuella serviceskyldighet i tvåpartsmål inskränker sig till att ge upplysningar av mer formell art, t.ex. att ge anvisningar för att fylla i formulär till stämningsansökan och lämna allmänna upplysningar om förfarandet vid domstolen (prop. 1986/87:89 s. 117).

Någon motsvarighet till 1 § kungörelsen om tillämpning av småmålslagen finns inte sedan småmålslagen upphävts. I 13 § förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m. föreskrivs emellertid numera att domstolar även i den del av sin verksamhet som inte omfattas av förvaltningslagen ska lämna upplysningar till enskilda i frågor som rör den verksamheten.

Enligt 1 § lagen (1988:688) om kontaktförbud får förbud meddelas för en person att besöka eller på annat sätt ta kontakt med en annan person eller att följa efter denna person. Ett sådant förbud får meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den mot vilken förbudet avses gälla kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera den som förbudet avses skydda. Det är allmän åklagare som är första instans i frågor om kontaktförbud. Åklagarens beslut kan prövas av tingsrätten om den som har ålagts kontaktförbud eller den som förbudet avses skydda begär det. Förfarandet i tingsrätten regleras av lagen (1996:242) om domstolsärenden (ärendelagen). Enligt 12 § ärendelagen ska domstolen se till att ärendet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver och att inget onödigt dras in i ärendet. Genom frågor och påpekanden ska domstolen försöka avhjälpa otydigheter och ofullständigheter i parternas framställningar. Tingsrätten avgör ärendet genom ett beslut som får överklagas till hovrätten.

## Bedömning

Opartiska och oberoende domstolar och domare är en hörnsten i en rättsstat. Det är av grundläggande betydelse att medborgarna har förtroende för att domstolarna är opartiska. Vikten av opartiskhet understryks i flera internationella dokument, t.ex. Europakonventionen. Att en domstol är opartisk kan beskrivas som att det inom domstolen inte finns någon vilja eller benägenhet att gynna en part framför en annan (se Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 4 uppl. 2012, s. 200).

I Sverige har ett krav på saklighet och opartiskhet skrivits in i grundlagen, 1 kap. 9 § RF.

Conny Jörneklint har i sitt svar till JO hänvisat till olika sätt för en domstol att vägleda parter. Han har beskrivit den utomprocessuella serviceverksamhet som särskilt var i fokus under småmålslagens tid och som numera regleras i förordningen om tiden för tillhandahållande av domar och beslut. Han har vi-

dare åberopat domstolens skyldighet enligt ärendelagen att utöva processledning, alltså att genom frågor och påpekanden försöka avhjälpa otydligheter och ofullständigheter i parternas framställningar. Om detta vill jag säga att både den utomprocessuella servicen och processledningen enligt ärendelagen naturligtvis måste hålla sig inom ramen för vad som är tillåtet enligt grundlagsregeln i 1 kap. 9 § RF om saklighet och opartiskhet. Att i ett ärende mellan två parter med motstående intressen ge den hjälp åt den ena parten som Conny Jörneklint gav Linda P. i de redovisade e-postmeddelandena går – oavsett om det är fråga om utomprocessuell service eller processledning – långt utöver vad som kan anses rymmas inom grundlagens krav på saklighet och opartiskhet.

Dessutom gällde Conny Jörneklints e-postmeddelanden inte ett ärende som handlades vid domstolen. Ärendet var avgjort; avgörandet hade utfallit till Linda P:s fördel och var överklagat av hennes motpart. När Conny Jörneklint skrev sina e-postmeddelanden till Linda P. var det därför inte Kalmar tingsrätt utan Göta hovrätt som handlade ärendet mellan Linda P. och Thomas N. Om det skulle ha behövts någon processledning enligt ärendelagen, var det alltså inte tingsrätten utan hovrätten som skulle utöva den. Och skälen för Conny Jörneklint att ge service i ett mål som handlades i en annan domstol måste anses som synnerligen svaga.

Mot denna bakgrund borde det enligt min mening ha varit uppenbart för Conny Jörneklint att han handlade i strid med grundlagens regel om saklighet och opartiskhet när han hjälpte Linda P. att skriva en inläga till hovrätten. Han förtjänar allvarlig kritik.

Vad Linda P. har framfört i ärendet ger inte anledning till några ytterligare åtgärder eller uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.

## Åklagar-, polis- och tullärenden

### Kritik mot Polismyndigheten i Västra Götaland för brister i en förundersökning som gällde misstankar om ett planerat bombattentat mot köpcentret Femmanhuset i Göteborg

(Dnr 2978-2012)

**Beslutet i korthet:** Polismyndigheten i Västra Götaland fick kännedom om att en kvinna hört en för henne okänd man tala i mobiltelefon om en bomb i Femman på lördag. Polisen gjorde bedömningen att det handlade om ett planerat bombattentat mot ett köpcentrum. En utredning inleddes som även engagerade Säkerhetspolisen. Tre män kom att misstänkas för förberedelse till terroristbrott. De frihetsberövades genom en samordnad polisinsats. Efter förhör och husrannsakingar avskrevs alla brottsmisstankar mot dem.

JO konstaterar att det funnits brister i den utredning som ledde fram till misstankarna mot de tre männen. Polisen kom efter förhör med vittnet fram till att det misstänkta mobiltelefonsamtalet hade skett under en viss tiominutersperiod. Detta var en förutsättning för att ett samtal till ett visst telefonnummer skulle identifieras som misstänkt och brottsmisstankarna falla på de tre männen. Polisen försökte dock inte närmare säkerställa vittnets uppgifter i tiden genom att ställa dem mot objektiva konstaterbara förhållanden, något som hade indikerat att den valda tiominutersperioden sannolikt var felaktig. Polisen verkar också ha underskattat den sammanlagda effekten av svagheter i utredningens olika delar. Det är sannolikt bristerna i utredningen som fått till följd att tre oskyldiga personer frihetsberövades och att deras familjer utsattes för ett våldsamt polisingripande i sina hem. Det finns därför skäl att se allvarligt på detta. Polismyndigheten kritiserar för bristerna.

Utöver bristerna i den inledande utredningen har JO konstaterat att polisen felaktigt beredde sig tillträde till ett vittnes bostad med våld i samband med att han skulle hämtas till förhör, något som polisinsatschefen kritiserar för. JO kritiserar även en åklagare för att han underlät att ta ställning till om de misstänkta skulle ha tillgång till försvarare när de förhördes.

### Bakgrund

Under kvällen måndagen den 25 oktober 2010 fick Polismyndigheten i Västra Götaland kännedom om att en person samma kväll hade hört en för henne okänd man på arabiska tala i mobiltelefon om en bomb i Femman på lördag. Polisen kom att misstänka att det handlade om ett planerat bombattentat mot köpcentret Femmanhuset i Göteborg lördagen den 30 oktober 2010. Efter förhör med vittnet och efter en s.k. masttömning, vilken innebär att polisen tar del av uppgifter om de telefonsamtal som kopplats via en viss telemast, kunde man med hjälp av Säkerhetspolisen identifiera ett misstänkt telefonnummer. Utifrån

detta telefonnummer kom misstankarna att riktas mot tre män. Vid en fotokonfrontation uppgav vittnet att en av männen var mycket lik den man som hon hört tala om en bomb. Åklagare beslutade härefter att anhålla männen i deras frånvaro.

På morgonen den 30 oktober 2010 genomförde polisen en insats mot de tre männen. Piketpolis forcerade med våld dörrarna till de misstänkta bostäder. Två av dem greps i sina hem och den tredje i samband med att han besökte en bönelokal. En person hämtades efter beslut av åklagare för att höras som vittne. Även dörren till hans bostad forcerades av piketpolis med våld.

En av de misstänkta släpptes under eftermiddagen den 30 oktober och de andra två på kvällen den 31 oktober. Den 9 november lades förundersökningen mot dem ned. Inga brottsmisstankar kvarstod då.

Efter anmälningar från flera av de berörda inleddes den 4 november 2010 en förundersökning avseende misstänkt tjänstefel med anledning av polisinsatsen (AM-177403-10). Förundersökningen leddes av överåklagaren Björn Ericson vid Riksenheten för polismål. Förundersökningen lades ned den 7 april 2011. I beslutet redogjorde Björn Ericson för vissa brister i den utredning som ledde fram till polisinsatsen. Ingen enskild person inom polisen bedömdes dock kunna lastas för dessa. I två avseenden fann Björn Ericson att direkta fel hade begåtts, men dessa bedömdes som ringa tjänstefel, vilket inte är straffbart. Härutöver kunde Björn Ericson inte finna att några brott eller fel hade begåtts när polisen verkställde åklagarens beslut om anhållande och hämtning till förhör eller när man planerade insatsen.

Efter begäran om överprövning beslutade överåklagaren Jörgen Lindberg vid Utvecklingscentrum Malmö den 5 september 2011 att inte ändra Björn Ericsons beslut att lägga ned förundersökningen. Även Jörgen Lindberg riktade kritik mot den utredning som föregick polisinsatsen. Brister i denna utredning förorsakade enligt honom de felaktiga besluten att ingripa mot männen. På grund av oklarheter vad gäller kontakter och ansvarsfördelning mellan ledningen för länskriminalpolisen och företrädare för de rotlar som ansvarar för grov organiserad brottslighet och kriminalunderrättelseverksamhet var det dock enligt Jörgen Lindberg inte möjligt att dra några slutsatser om enskilda tjänstemäns tjänstefelsansvar.

Under tiden som förundersökningen pågick kom det in ett antal anmälningar mot polisen till JO (dnr 6324-2010 m.fl.). Eftersom det pågick en förundersökning fann dåvarande chefsJO Mats Melin inte skäl att vidta någon åtgärd med anledning av anmälningarna.

### **Anmälningarna**

Efter att förundersökningen om misstänkt tjänstefel hade lagts ned anmälde två av de gripna, Mo.K. och Ma.K. ingripandena mot dem till JO.

Enligt anmälan saknades det tillräckligt stöd för de misstankar som låg till grund för frihetsberövandena. Misstankarna grundades på uppgifter från ett vittne och analys av telefonlistor från en tiominutersperiod. Det hade gjorts vissa kontroller av vittnets uppgifter, där det kommit fram uppgifter som kastade ett allvarligt tvivel över riktigheten i det hon uppgett, framför allt vad avser

tidpunkten för det samtal hon sade sig ha hört. Mycket talade för att vittnet inte kunnat befinna sig på den plats där hon påstod sig ha hört det aktuella telefonsamtalet vid den uppgivna tidpunkten. Uppgifterna hade sammanställts av polisen i en promemoria den 29 oktober 2010. Polisen hade alltså redan före tillslaget uppgifter som tydligt talade mot att det var anmälarnas samtal som vittnet hört.

I anmälan ifrågasätts också om polisinsatsen den 30 oktober 2010 genomfördes på ett sätt som är förenligt med proportionalitetsprincipen, bl.a. mot bakgrund av att den genomfördes med brukande av våld i de misstänkta bostäder, där minderåriga barn vistades. Enligt anmälan förekom vidare vid ingripandet förnedrande inslag samt hot och våld mot personer som befann sig i lägenheterna. I anmälan uppges att gripandena av Mo.K. och Ma.K. ”skedde under närmast militäriska och kommandoliknande former. För familjerna innebar det ett allvarligt ingrepp i rätten till skydd för privat- och familjelivet. Särskilt för barnen innebar det att den trygghet som hemmet representerat inte längre existerade”.

I anmälan ifrågasätts även om den s.k. masttömningen genomfördes med lagstöd. Det framförs också klagomål mot behandlingen efter att Mo.K. och Ma.K. släppts ur arresten.

Senare kom det in en anmälan från den tredje gripne, O.K., och från den person som hämtades till förhör, N.K., vilka anslöt sig till vad som anförts i den tidigare anmälan. Utöver detta uppgavs att dörren till N.K:s hem forcerades med våld trots att han skulle höras som vittne, och att han felaktigt kom att delges misstanke om brott.

I senare inlagor har Mo.K., Ma.K. och N.K. även framfört klagomål mot att det vid husrannsakingarna inte fanns ett trovärdigt vittne närvarande och att kvinnliga poliser saknades vid insatsen. De har också framfört synpunkter på behandlingen av de minderåriga vid husrannsakingarna och på att frihetsberövandena varade för länge: ett dygn efter det att polisen uppmärksammat uppgifter som tydde på att vittnets tidsangivelser var felaktiga. De misstänkta har inte heller omedelbart fått tillgång till offentlig försvarare.

## Utredning

JO har begärt in och granskat handlingar från Polismyndigheten i Västra Götaland (K180612-10), Säkerhetspolisen (OP 25702-10, 26154-10, 26299-10, 26489-10, 28633-10, 2456-11, 8144-11, 8559-12) och Åklagarmyndigheten, Riksenheten för polismål (AM 177403-10). Polismyndigheten i Västra Götaland och Åklagarmyndigheten har efter anmodan från JO yttrat sig över anmälningarna.

Nedan redovisas först en sammanställning av vad som kommit fram om det händelseförlopp som ledde fram till polisinsatsen mot anmälarna samt förundersökningen om tjänstefel och den därpå följande arbetsrättsliga prövningen. Därefter redovisas yttranden från Polismyndigheten i Västra Götaland och Åklagarmyndigheten.

### Händelseförloppet

Vid 20.30-tiden måndagen den 25 oktober 2010 fick polisen ett telefonsamtal från en kvinna som uppgav att hennes syster hört en man tala i en mobiltelefon. Mannen hade på arabiska sagt att han skulle lägga en bomb i Femman kommande lördag. Samtalet dokumenterades i ett underrättelseuppslag och en polispatrull skickades till platsen för att höra vittnet. Vid förhöret närvarade hennes man och syster. Vittnet talade mycket dålig svenska. Hon hördes därför med sin syster som tolk. Förhöret dokumenterades i ett underrättelseuppslag enligt följande.

[Vittnet] berättar att hon skulle till tvättstugan, utanför tvättstugan såg hon en man som stod och pratade i mobiltelefon. Mannen pratade arabiska, samtalet var för kort för att hon skulle kunna uppfatta någon speciell dialekt. Mannen argumenterade men någon i telefonen var mycket arg. De bråkade om vilken dag de skulle placera en bomb nära Femmanhuset. Mannen sa i telefonen att det skulle ske på en lördag mycket snart och inte på en söndag. Detta upprepade mannen många gånger, att det just skulle vara på en lördag och inte en söndag. [Vittnet] uppfattade det som att lördagen skulle vara den som kom nu eller eventuellt nästa. Mannen sa även att det spelar ingen roll hur många offer det skulle bli, utan det skulle vara en lördag.

Mannen vände sig om och fick syn på [vittnet] och sa då till henne att komma till han, mannen gick mycket nära hennes ansikte och frågade om hon förstod arabiska, [vittnet] sa att hon inte gjorde det utan att hon bara förstod kurdiska, mannen frågade då om hon verkligen inte förstod arabiska, nej sa [vittnet] då. Mannen pratade mycket dålig svenska och sa då ”gå, gå”.

Mannen beskrivs som

- 180–185 cm lång
- lite skägg
- mörkt kort krulligt hår
- mycket mörk hy, troligtvis från ett nordafrikanskt land
- svart jacka.

[Vittnet] skulle känna igen han om hon såg han igen, hon har aldrig tidigare sett mannen.

[Vittnets] sambo/man kom hem ca 5 minuter efter händelsen och såg då en man på parkeringen som stämmer väl in på signalementen. Mannen glodde väldigt mycket på hennes sambo, mannen lämnade i en marinblå Renault minibuss nyare modell. Det anmärkningsvärda var att alla stolar var borttagna förutom förarstolen och passagerarstolen.

Händelsen ska ha skett mellan klockan 18–19.

I underrättelseuppslaget noterades att källans tillförlitlighet inte kunde bedömas.

Säkerhetspolisen informerades om ärendet den 26 oktober och tog under dagen kontakt med vittnets syster.

Onsdagen den 27 oktober hölls ytterligare ett förhör med vittnet. Förhöret hölls med hjälp av tolk. Vid förhöret lämnade vittnet i huvudsak samma, men något mer detaljerade, uppgifter om telefonsamtalet. Tidpunkten för samtalet uppgavs nu vara mellan kl. 18.30 och 19.30. Vittnet uppgav vidare att hon efter att ha hört samtalet gick hem, att hennes man kom hem efter ca 10 minuter och att hon då ringde till sin syster. Mannen som pratade i mobiltelefonen beskrevs enligt följande.



En mörkhyad afrikansk man, ca 40 år, ca 178 cm lång, normal kroppsbyggnad som verkade vara vältränad, ansiktsformen var långsmal, smala läppar, svart skäggstubbe som var välvårdad, svart kortklippt krulligt hår.

Torsdagen den 28 oktober inledde polisen en förundersökning avseende förberedelse till allmänfarlig ödeläggelse. Brottsmisstanken kom senare att ändras till förberedelse till terroristbrott. Kommissarien Paavo Honkavaara utsågs till förundersökningsledare.

Under torsdagen den 28 oktober beslutade man att genomföra en s.k. masttömning av de telefonsamtal som under tiden kl. 18.00 till 19.30 den 25 oktober 2010 hade kopplats upp via de telemaster som täckte området för det misstänkta telefonsamtalet. Tömningen resulterade i ca 9 000 uppgifter, vilket var alltför många för att man skulle kunna identifiera ett misstänkt samtal. Det bedömdes därför nödvändigt att försöka avgränsa vittnets iakttagelse i tiden.

Samma dag hölls ett förhör med vittnets man. Han berättade att han kom hem efter kl. 18.00 men inte så sent som kl. 19.00 den 25 oktober. I förhöret berättade han om hur han iakttagit en man i en mörkblå Renault. Uppgifterna skilde sig från dem i underrättelseuppslaget på så sätt att han uppgav att de två bakersta extrasätena var nedfällda, men att inga säten hade tagits bort. Signalementet på mannen i bilen skilde sig också från uppgifterna som vittnet lämnat om den man som pratade i mobiltelefon.

Den 28 oktober hölls ett möte mellan polismyndigheten och Säkerhetspolisen för att säkerställa en gemensam lägesbild och bedömning av vittnets uppgifter och för att diskutera det fortsatta arbetet. Möten hölls också dagen därpå.

Den 29 oktober kl. 8.20 beslutade biträdande länspolismästaren Klas Friberg om en s.k. särskild händelse i syfte att förhindra att bombhotet verkställdes. Beslut om en särskild händelse innebär att polisens resurser organiseras, leds och används i särskild ordning (se FAP 201-1). Chefen för länskriminalpolisen Carina Persson utsågs till kommanderingschef för den särskilda händelsen. Parallellt med förundersökningen påbörjades således förberedelserna för en omfattande polisinsats, innefattande bl.a. att Femmanhuset skulle spärras av lördagen den 30 oktober. Detta skedde i nära samarbete med Säkerhetspolisen.

I en promemoria som upprättades vid lunchtid fredagen den 29 oktober redovisades en analys av den information som dittills kommit fram i förundersökningen. Analysen byggde i stor utsträckning på ytterligare, men odokumenterade, samtal med vittnet. När det gäller tidpunkten för mobilsamtalet den 25 oktober uppgavs följande i promemorian.

**Tidpunkt för händelsen med det överhörda samtalet har vi ringat in till 18.30 till 18.40.** [Vittnet] hade bokat en tvättid mellan klockan 18.00–22.00. Enligt [vittnet] så var hon sen p.g.a. sina barn, hon uppskattar tiden från att hon lämnade lägenheten till klockan 18.30. Uppskattningsvis så tar en promenad från bostaden till och från tvättstugan ca 5 minuter. Hennes kontakt med mannen uppskattas till någon eller ett par minuter. Han stod mellan bostaden och tvättstugan, han var något närmare tvättstugan. [Vittnet] ringde sin syster från sin bostadstelefon ca fem minuter efter det att hon kommit tillbaka från tvättstugan. Hennes man [...] kom till bostaden ca 10 minuter efter.

Med ledning av uppgifterna i promemorian begränsade polisen undersökningen av telefonsamtalen från masttömningen till samtal mellan kl. 18.30 och 18.40.

Genom denna begränsning i tiden fick man ned antalet samtal till en hanterbar mängd. Uppgifter om dessa skickades till Säkerhetspolisen, som skulle undersöka om de kunde identifiera ett misstänkt nummer genom att jämföra uppgifterna från masttömningen med de telefonnummer som fanns registrerade i Säkerhetspolisens databaser.

I promemorian ansåg man sig vidare kunna precisera uppgiften om den misstänkte mannens hudfärg och afrikanska utseende. Han bedömdes vara från Nordafrika, kanske "Palestina, Marocko eller Libanon" och uppgavs vara "mörk, inte mörkhyad".

Kl. 14.45 den 29 oktober informerades kammaråklagaren Per Håkan Larsson vid Göteborgs åklagarkammare om ärendet av polisen. Förundersökningen fortsatte dock att vara polisledd. Från kl. 16.00 var kommissarien Leif Rundberg förundersökningsledare.

Samma dag, den 29 oktober, gavs en analytiker vid polisen i uppdrag att försöka identifiera det samtal som vittnet ringt till sin syster den 25 oktober. Uppdraget omfattade tiden kl. 18.15 till 18.45. Uppgifter hämtades för detta ändamål in från Com Hem AB, där vittnet hade sitt teleabonnemang. Av de inhämtade uppgifterna framgår att det under den aktuella tiden hade ringts två samtal från vittnets telefon, kl. 18.36 och 18.45, dock till andra än hennes syster. Detta dokumenterades av analytikern i en promemoria upprättad kl. 15.13. Av den telefonlista som analytikern fick från Com Hem AB framgick att ett telefonsamtal hade ringts till vittnets syster kl. 19.31. Denna tidpunkt låg dock utanför det tidsintervall som analytikern fått i uppdrag att undersöka och uppmärksammades av henne först någon dag senare.

Vid Säkerhetspolisens bearbetning av de samtalsuppgifter som man fått från polisen hittades ett misstänkt telefonnummer. Utifrån detta identifierades Mo.K., O.K. och N.K. som personer som kunde ha varit inblandade i det samtal vittnet hört. Efter att polismyndigheten underrättades om detta identifierade myndigheten också Ma.K. som möjligen inblandad. Vid 20-tiden fick polisen av Säkerhetspolisen foton på fem personer för en fotokonfrontation med vittnet. Fotokonfrontationen genomfördes vid kl. 22. Vid fotokonfrontationen biträdde vittnets syster med tolkning via telefon. Vittnet förevisades åtta fotografier, varav fyra föreställde de misstänkta männen. Vittnet pekade ut Ma.K. och uppgav att han var "mycket, mycket lik" den man hon träffade vid tvättstugan den 25 oktober. Mannen på fotot uppgavs ha längre skägg och se rundare ut i ansiktet, men med samma läppar och hår. Den utpekade kommer från Syrien och har på fotot tätt, någon centimeter långt skägg och mörkt, rakt, kortklippt hår.

Den 30 oktober kl. 00.00 övertogs förundersökningsledningen av kammaråklagaren Per Håkan Larsson och kl. 1.00 övertogs den av chefsåklagaren Tomas Lindstrand vid Åklagarkammaren för säkerhetsmål i Stockholm. Under natten fattade Tomas Lindstrand beslut om att Mo.K., Ma.K. och O.K. skulle anhållas i sin frånvaro och att N.K. skulle hämtas till förhör i egenskap av vittne. Vid en insats kl. 7.00 genomfördes husrannsakingar hos Ma.K., O.K. och N.K. Piketpolis med förstärkningsvapen forcerade dörrarna till bostäderna med våld. Mo.K. greps när han besökte en lokal som visade sig vara en bönelokal. Husrannsakan i hans bostad genomfördes kl. 8.17.

Hämtningen av N.K., som inte var misstänkt för brott, skulle enligt den ursprungliga planeringen ske genom att man först ringde på bostadens ytterdörr. De poliser som skulle verkställa hämtningen begärde dock att få forcera dörren med våld, en begäran som beviljades av polisinsatschefen. I lägenheten vistades förutom N.K. även hans hustru och fyra barn. När N.K. förhördes kom han felaktigt att delges misstanke om brott.

Förhör med Mo.K., Ma.K. och O.K. hölls omkring kl. 10.30. Förhören, som vart och ett varade i mellan en och en och en halv timme, hölls utan att försvarare närvarade. Av förhörsprotokollen framgår att Mo.K., Ma.K. och O.K. informerades om sin rätt till försvarare och att Mo.K. och O.K. godkände att förhöret hölls utan att någon försvarare närvarade.

#### **Förundersökningen avseende misstänkt tjänstefel**

Den 4 november 2010 inleddes en förundersökning avseende misstänkt tjänstefel med anledning av polisinsatsen. Förundersökningen leddes av överåklagaren Björn Ericson. Under utredningen hördes ett flertal personer som varit inblandade i polisinsatsen.

Björn Ericson beslutade den 7 april 2011 att lägga ned förundersökningen. I sitt beslut redogjorde han för vissa brister i utredningen. Enligt honom hade polisen före tillslaget inte vidtagit tillräckligt omfattande analyser av telefonlistor över vittnets telefonsamtal den 25 oktober. Vidare kom den analys som gjordes, och som talade för att vittnets tidsangivelser om telefonsamtalet varit felaktiga, inte att beaktas på grund av brister i kommunikationen mellan de som utfört olika arbetsuppgifter i utredningen. I två avseenden fann Björn Ericson att direkta fel hade begåtts. Dels hade N.K. felaktigt delgetts misstanke om brott, dels hade masttömningen skett utan lagstöd. Felen bedömdes utgöra ringa tjänstefel och skulle därför inte bli föremål för något straffrättsligt förfarande. Härutöver kunde Björn Ericson inte finna att några brott eller fel hade begåtts vid verkställandet av åklagarens beslut om anhållande och hämtning till förhör eller vid planeringen av insatsen. I utredningen förekom uppgifter om sparkar mot en av de gripna och mot sonen till en av dem. Björn Ericson fann dock att brott inte gick att styrka när det gäller dessa uppgifter. Björn Ericson sammanfattade sin bedömning enligt följande.

Polismyndigheten har haft höga krav på sig att förhindra ett attentat i centrala Göteborg och arbetat under tidspress. [...] [Det] finns enligt min mening brister i de analyser och samordningen av dessa vilket lett till att, utifrån min mening, fel personer blivit föremål för ingripanden. Som jag ser det kan ingen enskild person inom polisen lastas för detta. Hade polisen haft tid för sedvanlig spaning hade man även kunnat konstatera att den utpekade mannen [...] i verkligheten hade ett ännu längre skägg än på bilden som användes vid fotokonfrontationen. En iakttagelse som borde lett till frågetecken kring utpekandet.

Efter begäran om överprövning beslutade överåklagaren Jörgen Lindberg vid Utvecklingscentrum Malmö den 5 september 2011 att inte ändra Björn Ericsons beslut att lägga ned förundersökningen. I sitt beslut redogjorde Jörgen Lindberg mer ingående för de brister som funnits i den utredning som föregick

polisinsatsen. Han anförde härvid följande om brister i analysen av telefonlistor över vittnets telefonsamtal.

Av telefonlistorna hade initialt kunnat utläsas att vittnet varit engagerad i telefonsamtal under tiden 18.09–18.30 och kl. 18.45–18.48 den 25 oktober 2010. Dvs. uppgifter som indikerade att hon inte lämnade bostaden förrän efter kl. 18.48. Med tillgång till systemens telefonnummer och telefonlistorna hade en enkel kontroll visat att samtalet mellan vittnet och system ägde rum kl. 19.31–19.46 den 25 oktober 2010.

I analysen från den 29 oktober 2010 som bestämde tidpunkten till kl. 18.30–18.40 berördes inte telefonlistorna. Någon analys av förhör som hållits med vittnet och anledningen till hennes ändrade tidsuppgifter och signalement saknas. Tidpunkten har således bestämts utifrån ett resone-mang baserat på antaganden och felaktiga tidsuppgifter.

Av handlingarna framgår att polisens agerande styrts av bedömningen att vittnet varit trovärdigt och därför har det varit angeläget att agera med utgångspunkt från hennes uppgifter. Som ovan anförts har möjligheten att bedöma vittnets *tillförlitlighet* genom att *verifiera* hennes uppgifter inte tagits tillvara trots att det varit möjligt redan den 25 oktober 2010 och när vittnet konfirmerade sina uppgifter om samtalet till system i förhör den 27 oktober 2010.

Den kontroll som genomfördes den 29 oktober 2010 av en utrednings-analytiker visade att i vart fall tidpunkten kl. 18.30–18.40 som man hade arbetat utifrån inte var korrekt. De samtal som förekommit vid Säkerhets-polisens analys var således inte relevanta för ärendet. Någon fotokonfron-tation skulle mot den bakgrunden inte ha genomförts.

I beslutet uppges också att resultatet av fotokonfrontationen inte kunde beteck-nas som annat än i hög grad osäkert och således inte som ett utpekande, om vittnets tidigare signalementsuppgifter hade beaktats. Jörgen Lindberg var också kritisk till att det inte framgick om polismyndigheten över huvud taget värderade sannolikheten av att vittnet korrekt uppfattade samtalet som hon hade hört, trots att det var känt att hon inte behärskade arabiska språket väl, liksom sannolikheten för att ett bombattentat avhandlas i ett mobiltelefonsam-tal på det sätt som påstås ha skett.

I denna del redovisade Jörgen Lindberg följande straffrättsliga bedömning.

Med hänsyn till att vittnets uppgifter tolkades som ett utpekande och i kom-bination med att uppgifterna som förmedlats av Säkerhetspolisen utgjorde grunden för åklagarens beslut om tvångsmedel har bristerna i den tidigare handläggningen varit en direkt orsak till de felaktiga besluten.

Min bedömning är att ingen befattningshavare inom Polismyndigheten i Västra Götaland hade det samlade ansvaret för utredningen och uppfölj-ningen av tipset innefattande kontakterna med Säkerhetspolisen.

Det innebar att det inte fanns en samlad bild av den tillgängliga inform-ationen som utgjorde beslutsunderlaget för polismyndighetens agerande. Någon kritisk granskning av utförda analyser och av lämnade uppgifter ägde således inte rum.

Enligt min mening kan ytterligare utredning inte bidra till att klarlägga kontakterna och ansvarsfördelningen mellan ledningen för länskriminalpo-lisen och företrädare för rotlarna ansvariga för grov organiserad brottslighet och kriminalunderrättelseverksamhet. Det innebär att det inte är möjligt att dra några slutsatser om enskilda tjänstemäns tjänstefelsansvar.

### Den arbetsrättsliga prövningen

Med anledning av den kritik som riktades mot polisinsatsen i besluten om att lägga ned förundersökningen inleddes ett arbetsrättsligt ärende hos Polismyndigheten i Västra Götaland (AD-793-26064/11). I beslut den 5 juli 2012 redovisade länspolismästaren Ingemar Johansson följande slutsats avseende den utredning som ledde fram till ingripandet.

[...] fotokonfrontationen [kom] alltså att ske utifrån samtalslistor som byggde på att vittnet överhört mobilsamtalet mellan kl. 18.30–18.40. Detta trots att det redan vid tidpunkten för konfrontationen fanns uppgifter i utredningen om att samtalet knappast kunde ha ägt rum då. En närmare analys av telefonlistorna hade även givit vid handen att vittnet sannolikt inte lämnade bostaden förrän tidigast efter kl. 18.48 då det av listorna går att utläsa att hon varit engagerad i telefonsamtal mellan kl. 18.09–18.30 och 18.45–18.48 den aktuella kvällen. Av utredningen i målet kan inte utläsas på vilken grund utgående samtal från vittnets telefon mellan kl. 18.15 och 18.45 analyserades för att försöka fastställa tidpunkten för vittnets samtal till systemet samtidigt som man utgick från att det överhörda samtalet som tidigast ägt rum halv sju. Det går inte heller att klarlägga till vem utredningsanalytikerens upptäckt som dokumenterades i promemorian den 29 oktober förmedlades. Det står dock klart att informationen om telefontrafiken som fanns att tillgå den 29 oktober inte förmedlades internt på ett tillfredsställande sätt. Det tycks även, av det underlag polismyndigheten har att tillgå i ärendet, som att analysen av tidpunkten för det överhörda samtalet respektive samtalet till systemet inte samordnats. Inte heller har någon kritisk granskning av signalementsuppgifterna gjorts. Polismyndigheten, som även konstaterar att någon heltäckande händelse- eller beslutslogg inte finns att tillgå i ärendet, finner det dock inte möjligt att utpeka enskilda tjänstemän så som ansvariga för bristerna.

---

Vad gäller ärendets hantering och ansvarsfördelningen av detsamma hanterades vittnets tips om mobilsamtalet som ett underrättelseuppdrag. Chefen för Länskriminalpolisen fick vetskap om ärendet den 26 oktober och hon vidarebefordrade då omedelbart informationen till kriminalunderrättelseroteln för bearbetning. Hon informerade även, i enlighet med FAP 403-3, Säkerhetspolisen som därefter biträdde polismyndigheten i ärendet. Ansvarig för ärendet var dock alltså polismyndigheten. En kommissarie utsågs av den biträdande chefen för Länskriminalpolisen som ansvarig för den fortsatta beredningen av ärendet. Han var sedan ansvarig för ärendet till dess han avslöstes kl. 16.00 den 29 oktober av den kommissarie som hade helgberedskap.

Med anledning av de brister som konstaterats uppdrog länspolismästaren åt den operativa chefen att se över myndighetens rutiner vad gäller hantering och dokumentation av information vid särskilda händelser. Länspolismästaren beslutade också att förnyad information skulle ges om de regler som gäller vid masttömningar och om vikten av att förhållningarna får tydlig information om i vilken egenskap en person ska höras.

Vad gäller de överväganden som gjordes när det beslutades att dörren till N.K:s hem skulle forceras med våld i samband med att han skulle hämtas till förhör uppgav polisinsatschefen Gerhard Sjölin, som fattade beslutet, att detta rent polistaktiskt skulle vara till gagn för polisen eftersom man inte visste vad

som fanns bakom dörren och att bevis annars kunde undanröjas. Polismyndigheten gjorde när det gäller detta beslut följande bedömning.

Av förundersökningskungörelsens (1947:948) 6 § följer att hämtning till förhör med någon som inte är misstänkt för brott endast får äga rum när det finns skäl av särskild vikt för åtgärden. Lagstiftaren måste således ha ansett att bestämmelsen ska tillämpas restriktivt. JO har också uttalat att en dylik åtgärd nog måste övervägas (JO 1982/83 s. 55). Med beaktande härav måste utrymmet för att dessutom använda sig av våld för att bereda sig tillträde till personens bostad vara ytterst begränsat. Även om en sådan inbrytning skulle kunna vara till gagn för utredningen måste nyttan av densamma i de flesta fall svårligen uppväga den olägenhet och skada inbrytningen kan komma att innebära. I förevarande fall skedde inbrytningen hos en familj med fyra minderåriga barn som låg och sov. Enligt polismyndigheten kan inbrytningen inte anses ha stått i proportion till den olägenhet inbrytningen måste ha inneburit för [N.K.] och dennes familjemedlemmar. Inte heller är felet av sådan ringa karaktär att polisinsatschefen, enligt polismyndighetens mening, kan undgå disciplinpåföljd för beslutet att tillåta inbrytningen. På grund av den tidspress polisinsatschefen var utsatt för vid tidpunkten för beslutet samt den tid som förflutit sedan händelsen inträffade är strängare påföljd än varning dock inte påkallad.

Polisinsatschefen anmäldes med anledning av detta till Personalansvarsnämnden vid Rikspolisstyrelsen. Personalansvarsnämnden (PAN-793-69/12) gjorde en annan bedömning än polismyndigheten. Nämnden anförde:

Personalansvarsnämnden konstaterar [...] att du som polisinsatschef haft behörighet och befogenhet att fatta beslut att forcera dörren till bostaden med våld. Beslutet har fattats på grundval av en bedömning utifrån operativa och polistaktiska överväganden i ett exceptionellt svårt läge, där risk förelegat för ett mycket stort antal människors liv och med risk för omfattande förstörelse av egendom.

Personalansvarsnämnden finner således vid en sammantagen bedömning av omständigheterna i sin helhet att grund saknas att ifrågasätta beslutet.

#### **Polismyndigheten i Västra Götalands yttrande till JO**

Polismyndigheten i Västra Götaland yttrade sig genom länspolismästaren Ingemar Johansson. Vad gäller misstanken mot Mo.K., Ma.K. och O.K. anförde polismyndigheten följande.

Vad gäller beslutet att anhålla tre misstänkta samt hämta en fjärde till förhör är dessa beslut fattade av åklagare. Då åklagarmyndigheten har att fatta beslut utifrån en självständig bedömning av föreliggande material anser sig polismyndigheten förhindrad att yttra sig i den delen. Dock har polismyndigheten ansett att det funnits personer skäligen misstänkta för brottet och därför överlämnat förundersökningsledningen till åklagarmyndigheten. Polismyndighetens bedömning av vittnets trovärdighet i kombination med uppgifterna om tidpunkten för samtalen mellan de aktuella personernas telefonsamtal och vittnets uppgifter vid fotokonfrontationen utgjorde grunden för misstankegraden skäligen misstanke. Med beaktande av det förhållandevis låga krav som uppställs för att någon ska anses skäligen misstänkt anser polismyndigheten att omständigheterna uppfyllt kraven på den aktuella misstankegraden. Anmälarna har dock anmärkt att polismyndigheten redan innan husrannsakingarna fått indikation på att tidpunkten för det överhörda samtalet inte stämde [...].

Polisens analys av vittnets uppgifter gav vid handen att det överhörda samtalet borde ha ägt rum mellan kl. 18.30 och 18.40 och [analytikern] fick i uppdrag att hitta det efterföljande samtalet till system inom tidsspannet 18.15–18.45. Av vittnets återgivna uppgifter kring samtalet till system, dvs. att samtalet skulle ha ägt rum fem minuter efter det att hon återvänt från tvättstugan, torde dock en korrekt analys av tidpunkten för samtalet ha föranlett ett senare tidsintervall för [analytikerns] uppdrag. Det sagda innebär att, även för det fall [analytikerns] promemoria förmedlats till staben, det inte kan uteslutas att misstankarna mot anmälarna hade kvarstått. Detta då samtalet till system mer troligt torde ha ägt rum vid en senare tidpunkt än 18.45 och alltså inte inom den period [analytikern] fått i uppdrag att undersöka. [Analytikerns] uppgifter baserades emellertid på en lista över vittnets telefontrafik den aktuella tiden. Av listan kan utläsas att vittnets fasta telefon varit upptagen 18.09–18.30, 18.36, 18.45–18.48. Inte heller dessa uppgifter motsäger att vittnet kan ha överhört ett samtal på gatan mellan kl. 18.30–18.40 förutsatt att telefonen kan ha brukats av någon annan vid angivna tider. Dock borde givetvis kontrollåtgärder ha vidtagits för att ta reda på vem i vittnets hushåll som varit engagerad i de nämnda telefonsamtalen. Det kan inte heller uteslutas att de samtal som föranledde misstankarna mot anmälarna hade kvarstått även om det hade uppdragats redan i samband med [analytikerns] analys att samtalet med system ägt rum först kl. 19.31. Anledningen till detta är att felmarginalen för när vittnet torde ha ringt system – förutsatt att det överhörda samtalet ägde rum mellan kl. 18.30–18.40 – ligger inom ramen för vad som får anses rimligt.

Det sagda innebär att polismyndigheten kan sluta sig till att det förelegat brister i analysen av telefontrafiken men inte att dessa nödvändigtvis inneburit att polismyndigheten skulle agerat annorlunda om vittnets samtal till system identifierats tidigare eller om [analytikerns] uppgift om att ”man tycktes ligga fel i tiden” med säkerhet förmedlats till staben och Säkerhetspolisen i samband med upprättandet av [analytikerns] promemoria.

Det bör slutligen erinras om att arbetet med analysen av telefonsamtalen skedde under stark tidspress mot bakgrund av ett befarat bombdåd nästföljande dag och att polismyndighetens kapacitet av naturliga skäl varit begränsad nattetid. De oklarheter som råder kring hur och om [analytikerns] upptäckt förmedlades är dock givetvis otillfredsställande. Med anledning härav har den operative chefen [...] fått i uppdrag att se över rutinerna vad gäller dokumentationen vid särskilda händelser.

I fråga om inbrytningen hos N.K. hänvisade polismyndigheten till sin ovan redovisade bedömning i den arbetsrättsliga prövningen.

#### **Åklagarmyndighetens yttrande till JO**

Åklagarmyndigheten yttrade sig genom vice riksåklagaren Kerstin Skarp. Åklagarmyndigheten hade begärt in upplysningar från Tomas Lindstrand, vilka redovisades i yttrandet. I yttrandet redovisades också uppgifter som Tomas Lindstrand lämnat i förundersökningen om tjänstefel. I den senare hade han uppgett följande om beslutet att anhålla Mo.K., Ma.K. och O.K.

Måndagen den 25 oktober hade en kvinna kontaktat polisen i Göteborg och berättat att hon på en plats i Angered hade passerat en man som talade i mobiltelefon. Mannen talade på ett aggressivt sätt och sa med skärpa till den han talade med att det måste ske nu på lördag. Det framgick enligt kvinnan att det var en explosion som skulle ske och att platsen var Nordstan i Göteborg. Mannen sa att det inte spelade någon roll om 100 personer dog. Han talade arabiska, ett språk som kvinnan förstod. När mannen upptäckte kvinnan i sin närhet frågade han på ett hotfullt sätt om hon förstod arabiska, vilket hon förnekade.

Kvinnan förhördes ett antal gånger och bedömdes som mycket trovärdig. Vid förhören eftersträvades också att så exakt som möjligt försöka fastställa tiden för hennes iakttagelse. Man kom till slut fram till att samtalet måste ha ägt rum under tiden 18.30–18.40.

En masttömning gjordes för att försöka få fram teleadresser som kunde knytas till kvinnans iakttagelser. Efter ett antal körningar och analyser utförda av Säkerhetspolisen framkom att en teleadress med [O.K.] som abonnent samtalat med en teleadress med [Mo.K.] som abonnent. Vidare hade en teleadress med [N.K.] som abonnent samtalat med [O.K.:s] teleadress. Samtalen hade ägt rum under den nämnda kritiska tidsperioden. Övriga samtal under perioden bedömdes av olika skäl som mindre intressanta/ointrässanta.

Det framkom att [Mo.K.], [O.K.] och [N.K.] är nära släkt med varandra samt att [Mo.K.] har en bror, nämligen [Ma.K.]. Alla fyra bor nära varandra. [...]

På kvällen 29 oktober gjordes en fotokonfrontation med kvinnan som med 90 % säkerhet pekade ut [Ma.K.] som den person som hon hört samtala. Jag bedömde genomförandet av konfrontationen som fullt godtagbar med tanke på omständigheterna, inte minst tidsfaktorn.

Eftersom [Ma.K.] pekats ut av vittnet ansåg jag att han var skäligen misstänkt. Med tanke på att vittnet kunde ha tagit fel på [Mo.K.] och [Ma.K.], eftersom de är bröder, och då [Mo.K.] är abonnent för teleadressen [...], så bedömde jag att även denne var skäligen misstänkt. Den person som [Mo.K.] eller [Ma.K.] samtalat med, nämligen [O.K.] ansåg jag också, med tanke på samtalets innehåll, som skäligen misstänkt. Att [O.K.] i nära anslutning till samtalet med [Mo.K.] eller [Ma.K.] talat med [N.K.] gjorde att även denne blev intressant, men då som vittne.

Ett av skälen till att jag tog över förundersökningen var att jag såg en möjlighet att själv besluta om [hemlig teleavlyssning] och [hemlig teleövervakning] samt eventuellt [hemlig kameraövervakning] beträffande de misstänkta (enligt 4 § lagen om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott). Vid kontroll med operatören visade det sig nämligen att detta var tekniskt genomförbart trots tiden på dygnet. Åtgärderna bedömdes dock som tämligen meningslösa utan en resurskrävande spaningsinsats. Eftersom personella resurser saknades för detta samt att de misstänkta sannolikt inte skulle använda sina mobiltelefoner på natten på grund av sömn eller påbjuden radiotystnad och tidpunkten för det befärade bombdådet var så nära förestående fattade jag beslut om anhållande och hämtning till förhör.

Åklagarmyndigheten redovisade följande bedömning i fråga om beslutet att anhålla de misstänkta.

Åklagare kontaktades i ett förhållandevis sent skede i utredningen, vilket i sig kan tyckas vara anmärkningsvärt med hänsyn till den allvarliga brottslighet som misstankarna gällde. Polisen hade således redan vidtagit en rad utredningsåtgärder när Tomas Lindstrand övertog förundersökningsledningen. [...] När [han] blev inkopplad var tidpunkten för det befärade bombdådet nära förestående. Tomas Lindstrand har i sitt yttrande [...] angett att situationen var väldigt hektisk och att telefonsamtalen med polisen avlöste varandra konstant. [Han] har i sina yttranden redovisat sin minnesbild av det underlag han fått av polisen och de överväganden han gjort inför besluten om tvångsmedel. Enligt min mening kan man utläsa av yttrandena att Tomas Lindstrand självständigt bildat sig en uppfattning om hållbarheten i det som lades till grund för besluten och att han noggrant analyserat de uppgifter som fanns angående brottet och brottsmisstankarna. Enligt min uppfattning finns det inget som tyder på att [han] inte har agerat tillräckligt aktivt som förundersökningsledare.



Huruvida det i ett visst fall finns skäl att fatta beslut om anhållande är en utpräglad bedömningsfråga där man inte sällan kan ha olika uppfattningar utan att någon av dem kan sägas vara direkt felaktig. I nu aktuellt fall har Tomas Lindstrand i frånvaro anhållit Mo.K., Ma.K. och O.K. såsom skäligen misstänkta för förberedelse till terroristbrott, ett så kallat utredningsanhållande (24 kap. 6 § andra stycket rättegångsbalken). Bevisstyrkan av skäligen misstanke har ansetts motsvara ungefär vad som uttrycks med antagligt och allmänt brukar det för skäligen misstanke krävas att det finns konkreta omständigheter av en viss styrka som pekar på att just den misstänkte har begått brottet (Gunnel Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, 2 uppl., s. 43 f.). Enligt min uppfattning har det i det nu aktuella fallet förelegat sådana konkreta omständigheter att skäligen misstanke får ansetts föreligga beträffande var och en av de anhållna.

När det gäller så kallade utredningsanhållanden är förutsättningarna, utöver att någon är skäligen misstänkt, att det är av synnerlig vikt att den misstänkte tas i förvar i avvaktan på ytterligare utredning om brottet. Genom förarbetena klargörs att behov av ytterligare utredning såväl om brottet som om de särskilda häktningsgrunderna omfattas av bestämmelsen (prop. 1986/87:112 s. 49). De viktigaste faktorerna för bedömning av om det är av synnerlig vikt med utredningsanhållande torde vara att man kan räkna med att misstanken inom kort når upp till sannolika skäl, att risken för flykt, kollusion eller återfall är särskilt hög eller att brottet är särskilt allvarligt (Gunnel Lindberg, a. a., s. 237). I nu aktuellt ärende har brottsmisstanken rört förberedelse till terroristbrott i nära förestående tid. Det har således, enligt min mening, varit fråga om ett särskilt allvarligt brott. Det har funnits flera misstänkta och i vart fall ett vittne att höra. Tomas Lindstrand har redogjort för det underlag han har haft och de överväganden han har gjort inför besluten att anhålla Mo.K., Ma.K. och O.K. i frånvaro. Enligt min uppfattning har det i ärendet varit fråga om sådana faktorer som utgör synnerlig vikt.

Tomas Lindstrand har redogjort för att bevisläget förändrades under anhållningstiden, dels på grund av att inget som stärkte misstankarna kom fram genom förhör eller undersökning av beslag, dels på grund av att en uppföljande granskning av de uppgifter som föranlett ingripandet visade på brister i uppgifternas tillämplighet. Att bevisläget under anhållningstiden förändras på ett sätt att ett fortsatt frihetsberövande inte är aktuellt innebär inte i sig att det underliggande beslutet om anhållande varit felaktigt. Detta torde göra sig särskilt starkt gällande i fråga om utredningsanhållande där just behovet om att inhämta ytterligare utredning är centralt.

Besluten om anhållande i frånvaro har således, enligt min bedömning, haft stöd i rättegångsbalken. Det har även enligt min uppfattning funnits stöd för att genomföra personell och reell husrannsakan hos de misstänkta.

Vad gäller omständigheten att de misstänkta kom att höras utan att någon försvarare närvarade uppgav Åklagarmyndigheten följande.

En brottsmisstänkts rätt till försvarare vid förhör är en central rättssäkerhetsfråga (se bl.a. JO:s beslut den 30 november 2012, dnr 3577-2011). Detta gör sig särskilt gällande när det är fråga om misstanke om allvarlig brottslighet. Utrymmet för annat än ett så kallat delgivningsförhör innan offentlig försvarare förordnats torde vara litet i ett ärende som det nu aktuella. Jag kan dock ha förståelse för att det är svårt att avvakta ett förordnande från jourdomstolen i en utredning som rört misstankar om synnerligen allvarlig brottslighet på försöksstadiet. Nu aktuellt ärende belyser således enligt min uppfattning ytterligare hur komplex och angelägen frågan om försvarares närvaro vid förhör med frihetsberövad är. Med anledning av de synpunkter som JO har redogjort för i bland annat ovan nämnt beslut har ett nytt rättsligt utvecklingsprojekt föreslagits ingå i Åklagarmyndighetens verksamhetsplan. Utvecklingscentrum Malmö kommer inom ramen

för projektet att utarbeta rättsliga styrdokument för att klargöra de regler som gäller beträffande dessa frågor.

I ett beslut den 13 juni 2014 anförde *JO Renfors* följande.

## **Bedömning**

### **Prövningens omfattning**

Utredningen om det misstänkta bombattentatet och polisinsatsen mot Mo.K., Ma.K., O.K. och N.K. har varit föremål för en omfattande förundersökning vid Riksenheten för polismål. Ett flertal personer hördes i den utredningen. Överåklagaren Björn Ericson har prövat det straffrättsliga ansvaret för det inträffade, ett beslut som har överprövats av överåklagaren Jörgen Lindberg. Åklagarna har riktat kritik mot brister i den utredning som ledde fram till insatsen, men funnit att någon enskild inte kan hållas ansvarig för bristerna. De har vidare funnit att mastömningen skedde utan lagstöd och att N.K. felaktigt delgavs misstanke om brott. Dessa fel bedömdes dock som ringa tjänstefel, som inte är straffbart.

Mycket av det som anmälts till JO har alltså varit föremål för en straffrättslig prövning av åklagare. I flertalet frågor saknas det skäl för en prövning också från JO:s sida. I vissa frågor har åklagarens bedömning grundat sig på en omfattande utredning, bl.a. ingående förhör med de inblandade. Detta gäller särskilt frågorna om hur polisinsatsen genomfördes. I den delen har åklagaren haft ett bättre underlag för sin bedömning än den som JO har tillgång till. Jag går därför inte in på de frågorna.

Med tanke på de ingripande följder som brottsmisstankarna kom att få för de misstänkta och deras familjer finns det däremot skäl även för JO att granska hur misstankarna uppstod och om det funnits några brister i polisens utredning. Även åklagarens beslut att anhålla Mo.K., Ma.K. och O.K. bör mot denna bakgrund bli föremål för JO:s granskning.

Eftersom frågan om det funnits rättsliga förutsättningar för att forcera dörren till N.K:s hem med våld i samband med att han som vittne skulle hämtas till förhör, inte direkt har berörts i förundersökningen finner jag skäl att granska denna fråga. Detsamma gäller att försvarare inte närvarade vid de första förhören med Mo.K., Ma.K. och O.K.

I det följande behandlas följaktligen utredningen som ledde fram till brottsmisstankarna, åklagarens anhållningsbeslut, polisens hämtning av vittnet till förhör och de misstänkta tillgång till försvarare.

### **Utredningen som ledde fram till brottsmisstankarna**

Av utredningen framgår att polisen tog vittnets uppgifter om ett planerat bombattentat på mycket stort allvar. Många kom att engageras i utredningen och man beslutade om en s.k. särskild händelse, vilken bl.a. innefattade en större polisinsats i centrala Göteborg.

När vittnets uppgifter bedömdes som trovärdiga var polisens huvudsakliga uppgift att försöka finna den man som enligt vittnet på arabiska hade pratat om en bomb. Vittnet hade inte pekat ut någon person och hon hade lämnat ganska

vida tidsuppgifter och ett vagt signalement. Av förhørsprotokollen framgår att vittnets kunskaper i arabiska var begränsade, varför risken för missförstånd inte kan betraktas som försumbar. Vidare tolkades det första förhöret med vittnet av hennes syster och det andra av en tolk som talade en annan dialekt än vittnet. Det har alltså även vid förhören funnits en inte försumbar risk för missförstånd till följd av språkliga problem. Polisen hade alltså mycket få uppgifter att utgå från och de uppgifter som fanns var alla osäkra. Det har därför funnits ett behov av att i så stor utsträckning som möjligt säkra vittnets uppgifter med hjälp av objektivt konstaterbara omständigheter.

Polisens utredning inriktades på att försöka identifiera det mobiltelefonsamtal som vittnet sade sig ha hört – en naturlig inriktning men samtidigt en svår uppgift. Metoden gick ut på att, med utgångspunkt i resultatet från en s.k. masttömning, jämföra de telefonnummer som varit involverade i samtal vid den aktuella tidpunkten och platsen med telefonnummer som fanns registrerade i Säkerhetspolisens databaser. Med hjälp av Säkerhetspolisens databaser hoppades man alltså kunna identifiera en eller flera personer som kunde ha varit inblandade i det misstänkta telefonsamtalet. För att polisens metod skulle leda till framgång krävdes således att något av de telefonnummer som var involverade i det misstänkta samtalet var registrerat hos Säkerhetspolisen. Den valda metoden måste anses vara mycket osäker. För att över huvud taget kunna genomföra en jämförelse mot Säkerhetspolisens databaser var det dessutom nödvändigt för polisen att med viss exakthet försöka precisera den tidsperiod under vilken vittnet kunde ha hört mobiltelefonsamtalet. Utifrån en analys av vittnets tidigare lämnade tidsuppgifter och ytterligare förhör med henne begränsades denna tidsperiod till kl. 18.30–18.40. Denna tidsmässiga avgränsning var avgörande för att Mo.K., Ma.K. och O.K. skulle bli misstänkta.

Trots att det i ett tidigt skede av utredningen funnits ett behov av att säkra vittnets uppgifter i tiden, vidtog polisen inte förrän i ett sent skede några dokumenterade utredningsåtgärder i detta avseende. Man undersökte t.ex. inte familjens förehavanden i anslutning till vittnets iakttagelser. En åtgärd, som om den hade vidtagits hade gett mycket väsentlig information, var att granska uppgifter om samtal till och från vittnets hemtelefon den aktuella kvällen. Av den telefonlista över samtal från vittnets hemtelefon som i ett sent skede tillfördes utredningen, men som då inte kom att beaktas, framgår att telefonen användes relativt frekvent under dagen; 16 samtal finns registrerade. Det framgår att ett samtal ägde rum mellan kl. 18.09 och 18.30 och att kortare samtal ägde rum kl. 18.36 och kl. 18.45–18.48. Vidare framgår att endast ett samtal gått till system, vilket därmed måste ha varit det samtal då vittnet berättade om händelsen, och att det ägde rum kl. 19.31–19.46. Dessa uppgifter tyder på att det misstänkta mobiltelefonsamtalet ägde rum någon gång mellan kl. 18.48 och 19.31. Uppgifterna hade, om de uppmärksammats, försett polisen med fasta hållpunkter mot vilka vittnet och hennes man kunnat höras för att precisera tidpunkten för samtalet.

Att vittnet ringt sin syster och berättat om det misstänkta samtalet var hela tiden känt för polisen, och i förhör den 27 oktober 2010 satte hon detta i tidsmässigt samband med det misstänkta telefonsamtalet. När polisen den 29 ok-

tober av utredningsskäl valde att begränsa undersökningen av misstänkta telefonsamtal till en viss period, hade man alltså skäl att uppmärksamma och utreda när telefonsamtalet till vittnets syster ägt rum. Detta hade indikerat att tidsperioden kl. 18.30–18.40 sannolikt var felaktig.

Som nämnts genomfördes i ett sent skede vissa utredningsåtgärder för att säkra vittnets tidsuppgifter i tiden. Under den tid som Säkerhetspolisen i sina databaser försökte finna ett misstänkt telefonnummer från den tiominutersperiod som polisen arbetade utifrån, granskade en analytiker vid polisen samtalslistor över utgående samtal från vittnets telefon den 25 oktober mellan kl. 18.15 och 18.45. I en promemoria redovisade analytikern att två samtal hade ringts från vittnets telefon under denna tidsperiod. Inget av dessa gick till hennes syster. Analytikerns promemoria uppmärksammades dock inte och kom därför inte att beaktas när man beslutade sig för att arrangera en fotokonfrontation med vittnet och inte heller vid åklagarens beslut om att anhålla Mo.K., Ma.K. och O.K. Analytikern identifierade, efter frihetsberövandena, samtalet till vittnets syster. Det hade ringts kl. 19.31 och låg alltså utanför den tidsperiod hon fått i uppdrag att analysera. Utredningen har varken kunnat bringa klarhet i fråga om vem som gav analytikern det aktuella uppdraget eller vem som mottog hennes promemoria.

Säkerhetspolisens analys av samtal under den valda tiominutersperioden resulterade i att misstankar under kvällen den 29 oktober riktades mot Mo.K., Ma.K., O.K. och N.K. Polisen arrangerade samma kväll en fotokonfrontation med vittnet vid vilken hon uppgav att Ma.K. var ”mycket, mycket lik” den man hon träffat vid tvättstugan den 25 oktober. Detta utpekande låg till grund för beslutet att anhålla Mo.K., Ma.K. och O.K. Vittnets utpekande hade dock flera svagheter. Urvalet av fotografier var tveksamt eftersom en alltför stor andel – fyra av åtta – av de förevisade fotografierna föreställde de misstänkta (jfr Rikspolisstyrelsens rapport 2005:2, Vittneskonfrontation s. 17). Vittnet angav vidare endast att Ma.K. var mycket, mycket lik den man hon hört tala i mobiltelefon. Ma.K:s utseende överensstämde också dåligt med det signalement som vittnet tidigare lämnat. Dessutom tolkades vittnets uppgifter av hennes syster, som fanns tillgänglig per telefon.

#### **Mina slutsatser om den inledande utredningen**

En polisutredning som den aktuella innehåller ofta åtgärder som måste betecknas som rena chansningar. Detta är en självklarhet och utgör många gånger en förutsättning för att komplicerade utredningar ska kunna drivas framåt. De åtgärder som vidtas måste dock vara förankrade i det utredningsmaterial som finns tillgängligt. Det är av avgörande betydelse för en brottsutredning att vittnesuppgifter så långt som möjligt verifieras med hjälp av objektiva konstaterbara omständigheter. Mot den nyss angivna bakgrunden har jag ingenting att invända mot den utredningsmetod som polisen valde. Däremot är jag kritisk till att man inte närmare försökte fastställa vittnets uppgifter i tiden genom att ställa dem mot objektiva konstaterbara förhållanden. Jag är särskilt kritisk till att man inte kontrollerade när vittnets samtal till systemen ägde rum. Detta borde åtminstone ha skett innan man beslutade sig för att avgränsa undersökningen av

misstänkta telefonsamtal till en viss tiominutersperiod. Att uppgifterna om vittnets telefonsamtal över huvud taget inte beaktades innan de misstänkta frihetsberövades, trots att uppgifterna fanns tillgängliga i utredningen, är en allvarlig brist. Särskilt anmärkningsvärt är att analytikerns promemoria inte kom till rätt mottagare.

I utredningen saknas det dokumentation som tyder på att man i övrigt beaktat svagheterna i den kedja som ledde fram till misstankarna mot Mo.K., Ma.K. och O.K., bland annat vad gäller brister i fotokonfrontationen och utpekandet av Ma.K. Utredningsmaterialet ger intryck av att den sammanlagda effekten av svagheter i utredningens olika delar underskattats.

Det var sannolikt bristerna i utredningen som fick till följd att tre oskyldiga personer frihetsberövades och att deras familjer utsattes för ett våldsamt polis-ingripande i sina hem, vilket för dem måste ha varit mycket obehagligt och skrämmande. Det finns därför skäl att se allvarligt på bristerna, även med beaktande av den pressade situationen för polismyndigheten och de som ansvarade för utredningen.

Ansvar för utredningen vid polismyndigheten har, innan åklagarinträdet natten mellan den 29 och 30 oktober, skiftat mellan olika personer inom polismyndigheten. Först efter tre dagar, den 28 oktober, inleddes en förundersökning. Flera förhör hade då redan hållits. Under eftermiddagen den 29 oktober byttes förundersökningsledare. I utredningen har vidare flera personer från olika avdelningar inom polismyndigheten, och även från Säkerhetspolisen, varit involverade. Parallellt med utredningen har det dessutom beslutats om en särskild händelse för vilken det funnits en särskild stab inom myndigheten. Mot bakgrund av detta måste ansvaret för de brister jag funnit ligga hos polismyndigheten och ytterst dess ledning. Polismyndigheten i Västra Götaland ska därför kritiserats.

### **Åklagarens anhållningsbeslut**

Chefsåklagaren Tomas Lindstrand övertog förundersökningen endast några timmar innan ett misstänkt bombattentat mot ett köpcentrum skulle genomföras. Det var därför nödvändigt för honom att under stark tidspress fatta beslut om de misstänkta. Anhållningsbeslutet grundades på att en s.k. masttömning hade genomförts med ledning av vittnets tids- och platsangivelser och att Säkerhetspolisen vid en körning mot sina databaser identifierat ett telefonnummer som misstänkt. Samtalet kunde kopplas till de misstänkta, och vid en fotokonfrontation pekade vittnet ut en av dem som mycket lik den man hon hört tala om en bomb. Med tanke på dessa omständigheter och den tidspress som åklagaren befunnit sig i, saknas det skäl för mig att ifrågasätta hans beslut att anhålla de misstänkta. De tidigare berörda bristerna i utredningen kan Tomas Lindstrand inte lastas för. Hans möjlighet att i den uppkomna situationen uppmärksamma dessa var också starkt begränsad.

I detta sammanhang vill jag också peka på att förundersökningsledningen övertogs av åklagare först natten mellan den 29 och 30 oktober, dvs. endast några timmar före det befarade bombdådet och mer än ett dygn efter det att förundersökningen inleddes av polisen. Enligt 23 kap. 3 § rättegångsbalken ska

ledningen av en förundersökning som inletts av polisen övertas av åklagare så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet, om saken inte är av enkel beskaffenhet. Åklagarinträdet har ägt rum någon timme efter det att Mo.K., Ma.K. och O.K. kommit att misstänkas och har alltså skett i överensstämmelse med detta. Enligt samma lagrum ska dock åklagaren också i annat fall överta ledningen av förundersökningen, när det är påkallat av särskilda skäl. Den aktuella förundersökningen avsåg ett mycket allvarligt brott och utredningen var komplex och involverade flertalet personer. Jag ställer mig mot bakgrund av detta tveksam till att polismyndigheten inte överlämnade ledningen av förundersökningen till åklagare i ett tidigare skede än vad som nu skedde.

#### **Hämtning till förhör**

Av utredningen framgår att polisen forcerade dörren till N.K:s hem med våld i samband med att åklagarens beslut att hämta honom till förhör verkställdes. N.K. misstänktes inte för något brott, utan skulle höras som vittne. Åtgärden motiverades med att detta rent polistaktiskt skulle vara till gagn för polisen eftersom man inte visste vad som fanns bakom dörren och att bevis annars kunde undanröjas.

Jag delar polismyndighetens uppfattning att utrymmet för att med våld bereda sig tillträde till ett vittnes bostad i samband med att denne ska hämtas till förhör är ytterst begränsat. Nyttan av en sådan åtgärd kan mycket sällan överväga det obehag och den skada åtgärden innebär. I likhet med polismyndigheten kan jag konstatera att det inte har redovisats några skäl som kan motivera våldsanvändningen när beslutet att hämta N.K. verkställdes. Polisinsatschefen Gerhard Sjölin måste därför kritiseras för beslutet att forcera dörren till N.K:s hem med våld.

#### **Försvare**

Av utredningen i ärendet framgår att ingen av de misstänkta hade tillgång till försvarare vid det första förhör som hölls med dem. Av förhörprotokollen framgår att Mo.K. och O.K. medgav att förhöret hölls utan att försvarare närvarade, medan uppgifter om detta saknas när det gäller Ma.K. Varken av tillgänglig dokumentation eller av yttrandena till JO framgår att åklagaren tagit ställning till behovet av försvarare eller lämnat några direktiv till förhörsledarna i denna fråga.

En brottsmisstänkts rätt till försvarare vid förhör är en central rättssäkerhetsfråga. Oavsett den misstänktes inställning till brottsmisstänkarna och till att hålla förhöret utan försvarare närvarande kan ett sådant förfarande äventyra den misstänktes rättssäkerhet. Att förhör genomförs utan försvarare kan också påverka förhörens bevisvärde, liksom förfarandets förenlighet med kravet på rättvis rättegång enligt Europakonventionen. JO har i tidigare beslut angett att förundersökningsledaren ska göra en egen bedömning av behovet av försvarare, oavsett vilken inställning den misstänkte har. (Se bl.a. JO 2011/12 s. 77, dnr 5493-2008 och JO 2013/14 s. 133, dnr 3577-2011.)

De misstänkta var vid förhören anhållna, misstänkta för förberedelse till ett mycket allvarligt brott. Förhören var ingående och varade i över en timme.

Chefsåklagaren Tomas Lindstrand kan inte undgå kritik för att han inte tagit ställning till behovet av försvarare vid dessa förhör. Enligt min mening borde de misstänkta haft tillgång till försvarare när de förhördes.

De aktuella frihetsberövandena har verkställts en tidig lördagsmorgon utanför jourdomstolarnas öppettid. Det inträffade illustrerar nödvändigheten av att det finns en faktisk tillgång till försvarare och att en offentlig försvarare kan förordnas även vid dessa tidpunkter, om det finns behov av att skyndsamt höra den misstänkte. Denna fråga kan endast lösas av rättsväsendets aktörer och av lagstiftaren. Med anledning av detta skickas en kopia av beslutet till Justitiedepartementet och till Sveriges advokatsamfund.

## Kritik mot Åklagarmyndigheten för brister i möjligheten för polisen att komma i kontakt med jouråklagare

(Dnr 4865-2012)

**Beslutet i korthet:** Polisen har haft återkommande problem med att via telefon komma i kontakt med jouråklagare. Åklagarmyndigheten har under flera år inte åtgärdat problemet. Åklagarmyndigheten kritiseras för detta. Eftersom den bristande tillgängligheten innebär att bestämmelser av stor betydelse för rättssäkerheten riskerar att sättas ur spel, ser JO allvarligt på bristerna.

### Bakgrund

Vid en inspektion av Polismyndigheten Dalarna uppmärksammade JO att polisen, i ett ärende där en 17-årig flicka hade gripits misstänkt för rån, hade haft svårigheter med att komma i kontakt med jouråklagare för beslut i frågan om fortsatt frihetsberövande (2000-K5842-12). I ärendet återfanns en promemoria rubricerad ”PM Upptagen jouråklagare”. Den var upprättad den 18 mars 2012 kl. 6.51 och hade följande lydelse.

Fruktlösa försök att efter 24:8 förhör få tag på ansvarig åklagare. – Efter gripandet av [X] 2012-03-18 kl 00:10 i Falun förs hon till arresten i Borlänge där hon förs in kl 01:00. Då det tar tid att få dit kvinnlig kollega för visitation samt kroppsbesiktning görs anmälan till åklagare först kl 02:58.

Anmälan görs av PA Johan Olsson på Jouråklagares telefon [...]. Åklagaren som svarar beordrar 24:8 förhör kl 03:01 varpå vi ska återkomma. Efter att Olsson lagt på luren kommer han på att han glömde ta åklagarens namn varpå Olsson ringer upp samma nummer igen men det är upptaget. 24:8 förhör genomförs kl 03:52. Under resten av natten fram till skrivande stund har PA Olsson och undertecknad PA Andrej Ziherl ringt numret minst en gång var 5:e minut och det har tutat upptaget konstant. Detta medan vi har en frihetsberövad 17-åring som vi vill ha beslut om.

Det aktuella gripandet hävdades av åklagare samma dag kl. 8.38.

## Utredning

### Rikspolisstyrelsens yttrande

Med anledning av uppgifterna i promemorian anmodades Rikspolisstyrelsen att yttra sig över frågan om vilka svårigheter som polisen möter med att utanför kontorstid komma i kontakt med jouråklagare.

Rikspolisstyrelsen (rikspolischefen Bengt Svenson) uppgav i yttrandet bl.a. följande.

Vid polismyndigheterna i Blekinge, Gotland, Jönköping, Norrbotten, Södermanland, Värmland och Västmanland synes några problem med att komma i kontakt med jouråklagaren inte föreligga eller i vart fall förekomma endast undantagsvis.

Vid polismyndigheterna i Stockholms län, Västra Götalands län samt i Polismyndigheten i Skåne synes något generellt problem inte heller finnas. Väntetider finns men inte på sådant sätt att det framförs att det skulle utgöra ett problem för rättssäkerheten. Stockholm har istället framfört att det förhållandet att åklagarna är för rutinerade är ett större problem. I Skåne anser man att det under vardagskvällar och nätter finns ett större problem än på helger. Det kan då vara väntetid på några timmar. Det främsta skälet till att problemen synes mindre i dessa län är att det oftast finns mer än en åklagare i tjänst under jouten och främst då helgjouten.

I Östergötlands län, som är den fjärde största myndigheten, kan väntetiden vara lång så att den vid något tillfälle varit upp till sex timmar. Polismyndigheten har framfört att detta kan utgöra ett rättssäkerhetsproblem att åklagaren är så hårt belastad. Rikspolisstyrelsen instämmer i detta. Är väntetiden så lång måste den generellt sett utgöra en fara för rättssäkerheten och är därmed inte acceptabel.

I Jämtlands län har problem påtalats men det synes inte ha förbättrats.

I Västernorrlands län är väntetiden generellt sett en timme men väntetiderna har förkortats då man har två jouråklagare i tjänst.

I polismyndigheterna i Västernorrland, Gävleborg, Halland, Kalmar och Kronoberg samt Dalarna påtalas att väntetiderna är någon timme eller därutöver. Om en person som t.ex. är frihetsberövad sitter omhändertagen längre än nödvändigt på grund av dessa väntetider föreligger enligt Rikspolisstyrelsen brister i åklagarens jourssystem som måste åtgärdas omedelbart.

Rikspolisstyrelsen kan således konstatera att polismyndigheterna anser att det är upptaget då kontakt ska tas med åklagare per telefon och att det generellt sett alltid förekommer kortare eller längre väntetider. I huvudsak förekommer minst en halv timmes väntetid men ofta längre. En timme synes inte helt ovanlig och väntetider på över en timme förekommer.

Att kortare väntetider uppstår kan nog inte undvikas och får accepteras. En väntan i telefon innebär dock inte bara att polisen förhindras att utföra andra arbetsuppgifter utan även att en enskild person får vänta på besked och därigenom kanske berövas friheten under längre tid än vad som annars skulle vara fallet. När väntetiden innebär att en person får sitta omhändertagen flera timmar på grund av att åklagaren inte är tillgänglig är detta inte acceptabelt ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Rikspolisstyrelsen förutsätter att frågan om väntetider i de län där de utgör ett problem åtgärdas av åklagaren.

### Åklagarmyndighetens yttrande

Med anledning av vad som framkommit anmodades Åklagarmyndigheten att yttra sig över vad som framkommit om polisens möjlighet att utanför kontorstid komma i kontakt med jouråklagare.



Åklagarmyndigheten (vice riksåklagaren Kerstin Skarp) inkom den 27 februari 2013 med yttrande. I yttrandet redogjorde myndigheten för hur jourverksamheten är organiserad och uppgav följande.

Jourverksamhetens organisation inom Åklagarväsendet har utvärderats och anpassats vid flera tillfällen under 2000-talet för att möta de högt ställda krav som finns. Den senaste stora översyn som gjordes presenterades i november 2010. Förslagen i den översynen ledde bl.a. fram till de förändringar som infördes i Åklagarmyndighetens föreskrifter om åklagares jour- och beredskapstjänstgöring (ÅFS 2005:17) (jourföreskrifterna) som trädde i kraft den 1 januari 2012. [— —]

Det framgår av föreskrifterna hur jourverksamheten är organiserad inom Åklagarväsendet. Där anges det bl.a. att Sverige delas upp i sex jourområden; norr, mitt, Stockholm, öst, väst och syd. Jourområdena ansvarar för juren i vissa geografiska områden och svarar mot två eller flera polismyndigheter.

Under kvällar till och nätter mot måndag, tisdag, onsdag, torsdag och fredag tjänstgör det en åklagare per jourområde bortsett från i Stockholm där det tjänstgör två åklagare. Kvällar till och nätter mot lördag och söndag är bemanningen densamma med det undantaget att det är två jouråklagare vardera även i väst och syd.

På dagtid på lördagar, söndagar och andra dagar när det inte är ordinarie arbetstid arbetar det två jouråklagare i vardera Stockholm, öst, väst och syd. Även i norr och mitt svarar två åklagare för juren under dagtid främst genom att en åklagare med häkttningsberedskap i mån av tid fullgör jour, utöver ordinarie jouråklagare. Även i flera av de andra distrikten är juren förstärkt genom att de åklagare som fullgör häkttningsberedskap i mån av tid även fullgör jour.

Jouråklagaren ansvarar för handläggningen av frågor rörande förundersökning eller motsvarande som aktualiseras under jourtjänstgöringen, om saken inte utan olägenhet kan anstå till kontorstid, 2 § första stycket jourföreskrifterna. Det innebär främst att åklagaren hanterar ärenden med gripna och anhållna. Polisen anmäler de som grips till jouråklagaren. Åklagaren har därefter att ta ställning till frågor som t.ex. om anhållandeförhör ska hållas, anhållandefrågan, DNA-topsning, daktning, kroppsbesiktningar, beslag och husrannsakan. Fortsatta direktiv ska också lämnas och följas upp. Frågor om försvarare och eventuellt häktning uppkommer också i många fall. Därutöver hanterar jouråklagaren en mängd andra frågor som exempelvis behov av särskild företrädare för barn, direktiv i andra bråds-kande ärenden än de med nyligen frihetsberövade och internationella frihetsberövanden som t.ex. europeisk arresteringsorder. Frågor om tvångsmedel i ärenden som inte avser en gripen är också vanligt förekommande, det kan gälla exempelvis reell och personell husrannsakan, anhållande i uteravaro, hämtning till förhör, hemliga tvångsmedel, kontrollerade leveranser och provokation. Under jourtid kan åklagare också behöva utfärda kontaktförbud, tillträdesförbud samt strafförelägganden för personer som saknar hemvist i riket.

Beredskapsåklagaren fullgör främst åklagarens uppgifter i samband med häkttningsförhandlingar.

Åklagarna vid Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål, Riksenheten för polismål och Åklagarkammaren för säkerhetsmål har särskilda organisationer för beredskap av sina respektive ärenden.

I större och mer komplicerade förundersökningar behåller den ordinarie åklagaren förundersökningsledarskapet även under jourtid och kontaktas direkt för bråds-kande direktiv och beslut. Den ordinarie åklagaren tar då också hand om de eventuella häkttningsförhandlingar som äger rum under beredskapstid.

En kammarchef har möjlighet att besluta att jouren ska förstärkas om det bedöms som nödvändigt med hänsyn till arbetssituationen, 2 § andra stycket jourföreskrifterna. Så sker exempelvis vid vissa händelser som förutses vara arbetskrävande.

Åklagarmyndigheten har dessutom numera en presstjänst som är bemannad dygnet runt. Åklagarnas jourtelefoner används efter detta i liten utsträckning för samtal från media.

Åklagarmyndigheten hade inhämtat upplysningar från de samordningsansvariga cheferna för respektive jourområde och uppgav att dessa sammantaget gav visst stöd åt polisens uppfattning att ”jouråklagarna är belastade och att det i vart fall periodvis och i vissa områden kan bli väntetider”. Åklagarmyndigheten redovisade också viss statistik men angav att det är svårt att dra några säkra slutsatser av statistiken. Enligt myndigheten pekar materialet dock på att tillgängligheten i klart övervägande fall får anses vara god.

Avseende möjligheten att komma i kontakt med jouråklagare per telefon uppgav Åklagarmyndigheten följande.

Under jourtid så sker kontakterna mellan polisen och jouråklagarna i princip uteslutande per telefon. Jouråklagaren har ett jourtelefonnummer som polisen ringer till. När det är två jouråklagare i tjänst i samma område har de varsitt telefonnummer och de ansvarar i princip för var sitt geografiskt område. Det finns ingen ”köfunktion” så om linjen är upptagen får polisen lägga på och försöka ringa upp igen senare. Detta medför att vid belastning på jourtelefonen så kan möjligheten att komma fram till åklagaren vara beroende av både hur ofta polisen försöker komma fram och turen att ringa vid rätt tillfälle.

Åklagarmyndigheten köper för närvarande telefonitjänster från Polisen och betjänas därmed av Polisens växel. Åklagarmyndigheten har sedan en tid ett önskemål om förbättrade växelfunktioner. För jourtelefonerna utgörs önskemålen bl.a. av en köfunktion och en möjlighet att mäta kötider. Polisens telefonisystem har inte möjlighet att fullt ut möta dessa önskemål. Åklagarmyndigheten genomförde under 2012 en upphandling för att få till stånd en ny telefonlösning. På grund av omständigheter utanför myndighetens kontroll kunde upphandlingen inte slutföras.

Åklagarmyndigheten och polisen har nu, bl.a. i anledning av vad som framkommit i detta ärende och myndigheternas gemensamma intresse av att polisen ska kunna nå fram till jouråklagarna i rimlig tid, fört förnyade diskussioner om att skapa tekniskt stöd för telefonköer till journumren. Från Rikspolisstyrelsen har man nu presenterat en lösning som innebär att det ska vara möjligt med telefonkö till åklagarnas journummer.

Det finns goda skäl att tro att förslaget om telefonköer till jourområdena ska kunna realiserats redan under våren 2013. Det kommer dock inte att vara möjligt att mäta kötider och liknande inom ramen för den köfunktion som nu planeras. Åklagarmyndigheten avser att under 2013 genomföra en ny upphandling för myndighetens samlade telefonitjänster vari jourtelefonerna är en viktig del. En del i kravspecifikationen för den upphandlingen är att det ska finnas en köfunktion till jourtelefonerna och att kötiderna ska kunna mätas.

Avslutningsvis uppgav Åklagarmyndigheten följande.

En av åklagarnas huvuduppgifter är att ansvara för förundersökningar och fatta beslut i allehanda tvångsmedelsfrågor. Mot bakgrund av de förskilda mycket ingripande beslut som fattas så är det självfallet av yttersta vikt att poliser och åklagare ges förutsättningar att utföra sitt arbete med dessa frågor på ett rättssäkert och korrekt sätt. Såväl Åklagarmyndigheten

som polisen har ansvar för att organisera sina respektive verksamheter så att förundersökningar och därmed sammanhängande tvångsmedel kan handläggas på ett sådant sätt även under jourtid.

Åklagarmyndigheten följer löpande jourverksamheten och tittar på dess organisation och omfattning. Den senaste större översynen gjordes i november 2010. Mot bakgrund av den översynen genomfördes sedan ett antal förstärkningar med bl.a. dubbleringar i flera av jourområdena.

Det som framkommit i detta ärende, genom bl.a. yttrandena från de olika polismyndigheterna och de jourområdesansvariga kammarcheferna, är att det kan finnas problem med tillgängligheten hos jouråklagarna, i vart fall under vissa tider och på vissa platser. Underlaget är dock inte sådant att man kan uttala sig om hur stort problemet är och inte heller basera riktade insatser på det. Varken polisen eller Åklagarmyndigheten har haft möjlighet att göra en mätning av eventuella väntetider. [— —]

Som beskrivits ovan så kommer det troligen redan under våren [2013] att införas telefonköer till jourområdena. Genom denna tekniska förbättring så kommer polisen att kopplas fram i tur och ordning och ingen riskerar att inte komma fram för att någon annan ”hinner före”. Det finns anledning att tro att systemet med telefonkö kommer att medföra att de längsta upplevda ”väntetiderna” kortas väsentligt.

Åklagarmyndigheten avser att under 2013 upphandla ett nytt telefonsystem. I kravspecifikationen vid upphandlingen av det nya telefonsystemet ingår att kötider ska kunna mätas. Om detta önskemål kan tillgodoses skulle det skapas goda möjligheter att följa upp de förändringar som nu planeras och få ett bra underlag för att vidta adekvata åtgärder om kötiderna skulle visa sig vara långa.

Frågan om jourens utformning, bemanning och tekniska system kommer fortsatt att bevakas inom Åklagarmyndigheten. För bästa effektivitet och rättssäkerhet är det också nödvändigt att samarbeta kring jourfrågorna mellan Åklagarmyndigheten och polisen. Polisen står inför en större organisationsförändring 2015. Även inom Åklagarmyndigheten övervägs nu en anpassning av organisationen. En av utgångspunkterna är att de allmänna åklagarkamrarna bör reduceras till högst tio och att inriktningen bör vara att kamrarna har motsvarande geografiska upptagningsområden som polisens framtida regioner likväl som en anpassning till polisens framtida nationella operativa avdelningar. Förslag till utgångspunkter för organisationsanpassningen är nu på remiss inom myndigheten och avsikten är att ett inriktningsbeslut ska fattas senare i vår. Den anpassade organisationen är tänkt att vara på plats i mitten av 2014. Inom ramen för det fortsatta arbetet med omorganisation och organisationsanpassning kommer jourfrågorna naturligt att behandlas både inom och mellan myndigheterna.

Till sitt yttrande hade Åklagarmyndigheten fogat bl.a. myndighetens rapport Översyn jour och beredskap från 2010.

JO har härefter varit i kontakt med Åklagarmyndigheten, som upplyst att en telefonköfunktion har tagits fram för jourtelefonerna och att denna ska implementeras under september 2013.

I ett beslut den 2 oktober 2013 anförde *JO Renfors* följande.

### **Bedömning**

Som framgår av Åklagarmyndighetens yttrande kan åklagare under jourtid behöva ta ställning till en mängd frågor av stor betydelse för enskildas rättssäkerhet. Det är därför av grundläggande betydelse att polis och andra brottsbekämpande myndigheter relativt omgående kan komma i kontakt med åklagare även

utanför kontorstid. Av myndigheternas yttranden framgår att kontakten då i princip uteslutande sker via telefon.

JO har tidigare kritiserat Åklagarmyndigheten för att polisen haft svårigheter med att komma i kontakt med jouråklagare via telefon (JO:s beslut den 23 april 2009, dnr 1510-2009). JO uttalade bl.a. att det var särskilt anmärkningsvärt om någon på grund av sådana problem frihetsberövas längre tid än vad som annars skulle vara fallet och utgick från att Åklagarmyndigheten skulle vidta åtgärder för att finna en lösning.

Av Åklagarmyndighetens rapport Översyn jour och beredskap från 2010 framgår att frågan om inrättande av en telefonkö för jourtelefonen redan då hade utretts under flera år (s. 33). I rapporten betonades att det var viktigt att detta arbete bedrevs skyndsamt.

Av utredningen i det nu aktuella ärendet framgår att polisen i stora delar av landet fortfarande haft återkommande problem med att via telefon komma i kontakt med jouråklagare och att väntetiderna många gånger varit oacceptabelt långa. Att Åklagarmyndigheten under flera år inte löst de tekniska problemen är anmärkningsvärt.

Efter det att JO:s granskning i detta ärende inletts har ett system med köfunktion kopplad till jourtelefonerna tagits fram. Åklagarmyndigheten har dessutom aviserat ett fortsatt arbete med översyn av frågor kring jourverksamheten, bl.a. vad avser bemanning. Jag utgår ifrån att detta kommer att förbättra jouråklagarnas tillgänglighet. Även om en förbättring alltså tycks vara nära förestående måste Åklagarmyndigheten kritiseras för den bristande tillgängligheten. Bristerna innebär att bestämmelser av stor betydelse för rättssäkerheten riskerar att sättas ur spel. Det finns mot den bakgrunden anledning att se allvarligt på dessa brister.

## Kritik mot Polismyndigheten i Skåne, som utan tillräcklig grund beslutat om kroppsbesiktning, m.m.

(Dnr 2258-2013)

### **Anmälan**

I en anmälan mot Polismyndigheten i Skåne anförde J.W. bl.a. följande.

När han befann sig på ett gym tog två civilklädda poliser kontakt med honom och uppgav att han var misstänkt för dopningsbrott. Grunden för misstanken var enligt polisen att hans kappmuskler såg misstänkta ut. Han fick därefter följa med till polisstationen för att lämna urinprov.

### **Utredning**

Handlingar hämtades in från Polismyndigheten i Skåne.

Av brottanmälan framgick att civilpatruller hade besökt en träningsanläggning. I samband med ett samtal med J.W. hade misstanke om dopningsbrott genom eget bruk uppkommit. Enligt anmälan visade J.W. ”tecken på påverkan genom bl.a. mycket stor muskelmassa samt utmärkande stora kappmuskler”.

I ett protokoll för ”narkotikabrott (eget bruk)” angavs att J.W. hade väldigt stor muskelmassa och mycket tydliga kappmuskler.

Kroppsbesiktning i form av urinprov genomfördes i syfte att utröna omständigheter som kunde ha betydelse för utredning om dopningsbrott. Enligt analysbeskedet påvisades inga anabola steroider i urinen. I beskedet redovisades också negativa resultat avseende sju olika narkotiska preparat.

Polismyndigheten (tf. länspolismästaren Hans Nordin) inkom med yttrande.

Det angavs att chefen för polisområde Mellersta Skåne, polismästaren Thomas Nilsson, hade fått i uppdrag att verkställa nödvändig utredning om händelsen och lämna sin bedömning av vad som kommit fram. I sitt yttrande anförde Thomas Nilsson bl.a. följande.

### **Bakgrund**

Den 16:e april 2013 vistades J.W. på gymmet [...] när två polismän kom fram till honom och bad honom att följa med till polisstationen för att lämna ett urinprov. Han informerades om att bakgrunden var att man misstänkte att han använde otillåtna dopningspreparat.

---

J.W. fördes till polisstationen i Lund, där han efter att ha lämnat urinprov förhöordes varefter han skjutsades tillbaka till träningslokalen.

Efter att urinprovet analyserats vid SKL, konstaterades att det inte fanns otillåtna substanser i provet. Förundersökningen lades därefter ner av polisär förundersökningsledare, med motiveringen att det saknades anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal förövats.

---

### **Allmänt om missbruket av anabola steroider**

Det kan vara svårt att upptäcka att någon använder anabola steroider. Missbrukarna använder ofta kurer på mellan 6 och 12 veckor för att därefter göra ett uppehåll. Möjligheterna att påvisa droger i kroppsvätskorna avtar i regel snabbt med tiden. Det finns ett antal tecken som talar för ett pågående missbruk och ett av dessa är kappmuskeln tydliga påverkan. (Hämtat från skriften *Anabola Androgena Steroider 1.1* av Gunnar Hermansson och Tommy Moberg, Mediahuset i Göteborg AB, 2008).

### **Polisområdets bedömning av händelsen**

Användningen av dopningsmedel är ett ökande problem i samhället och det är polisens uppgift att motarbeta detta. I Polisområde Mellersta Skåne är uppgiften i första hand delegerad till områdets ungdoms- och narkotikagrupper. För att lösa dessa arbetsuppgifter, har medarbetarna fått särskild utbildning och deltagit på föreläsningar i ämnet.

Den 16:e april 2013 bedrev, som ett led i detta arbete, en av grupperna spaning på [...]. [...] är ett privat gym som inte är kopplat till Riksidrottsförbundet och ingår därmed inte i de gym som Riksidrottsförbundet har möjlighet att regelbundet genomföra dopningskontroller på.

Vid tillfället var det tre poliser som gjorde bedömningen att J.W. var skäligen misstänkt för dopningsbrott. Ingripandet grundade sig på konkreta omständigheter som stor kroppsmassa och då särskilt kappmuskeln tydliga utseende.

Misstanken var väl underbyggd genom iakttagelser av J.W:s kropp samt genom det samtal poliserna hade med honom. I samtalet säger han bland annat att han väntat på att poliserna skulle komma.

---

Beslutet om kroppsbesiktning (tagande av urinprov) fattades innan J.W. transporterades iväg för att genomgå kroppsbesiktningen. [---]

Det är polisområdets uppfattning att de ingripande poliserna har gjort en korrekt bedömning av sina möjligheter, befogenheter och skyldigheter att ingripa. [Man har] agerat på de indikationer på missbruk av dopningsmedel som man har utbildning i [---].

Polismyndigheten hänvisade till den bedömning som Thomas Nilsson framfört i sitt yttrande och anslöt sig till denna.

I en återremiss uppmanades polismyndigheten att yttra sig angående det förhållandet att analysen av J.W:s urin även hade omfattat narkotiska preparat.

I tilläggsyttrandet anförde polismyndigheten (biträdande länspolismästaren Hans Nordin) bl.a. följande.

Beslut om tagande av urinprov fattades av förundersökningsledare Stefan Svensson. Han har uppgivit att det var ett misstag att analys av urinprovet skedde med avseende på narkotikapreparat. Avsikten var att analys av urinprovet enbart skulle ske med avseende på dopningspreparat. Av okunskap råkade man i protokollet av den 16 april 2013 under rubriken ”analysbegäran” kryssa i en av rutorna under rubriken ”screening och verifikation”. På grund av detta kom provet att analyseras även med avseende på narkotikapreparat.

Stefan Svensson har efter aktuell händelse blivit varse att det finns en annan blankett som kan användas vid misstanke om enbart dopningsbrott och som är bättre utformad för sitt ändamål. Denna används numera istället och vid utbildningar och föreläsningar om dopning framhålls vikten av att använda denna blankett. Kännedom om blanketten ifråga fanns emellertid inte vid tidpunkten för ingripandet mot J.W., varför alltså analys även med avseende på narkotikapreparat kom att ske av misstag i det fallet.

Polismyndigheten ser ingen anledning att vidta åtgärder i anledning av det inträffade.

J.W. kommenterade det första remissvaret.

I ett beslut den 22 april 2014 anförde *JO Renfors* följande.

### **Rättslig reglering**

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) är var och en gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. påtvingade kroppsliga ingrepp och enligt 2 kap. 20 § RF får denna fri- och rättighet begränsas genom lag.

Av 28 kap. 12 § rättegångsbalken följer att den som är skäligen misstänkt för brott på vilket fängelse kan följa får kroppsbesiktigas för att utvärdera omständigheter som kan vara av betydelse för utredningen av brottet.

JO har vid ett flertal tillfällen (se t.ex. JO 2012/13 s. 144, dnr 5834-2010) uttalat att det, för att en person ska anses skäligen misstänkt för brott, krävs att det finns konkreta omständigheter som med viss styrka pekar på att den misstänkte har begått den gärning som misstanken avser. Omständigheterna måste alltså vara av det slaget att de ger upphov till en faktabaserad misstanke. Det är emellertid inte möjligt att ställa upp några mer bestämda riktlinjer för vad som

ska krävas för att en misstanke ska anses vara skäligen. Frågan får i stället besvaras från fall till fall, och vanligen finns det ett visst utrymme för olika bedömningar.

Den s.k. ändamålsprincipen härleds ur 2 kap. 21 § RF, där det framgår att begränsningar av skyddet mot påtvingade kroppsliga ingrepp får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och att en sådan begränsning aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den.

När ett tvångsmedel aktualiseras är ändamålsprincipen relevant inte enbart vid beslutsfattandet utan även i samband med verkställigheten. Ett tvångsmedel får, i det enskilda fallet, inte användas för något annat ändamål än det som lagstiftaren avsett. Det får inte heller användas för något annat ändamål än det för vilket det har beslutats (se Gunnel Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, tredje upplagan, s. 24 f.).

## Bedömning

De omständigheter som lades till grund för bedömningen att J.W. var skäligen misstänkt för dopningsbrott var polisens iakttagelser av J.W:s muskelmassa och kappmuskeln utseende samt de uppgifter som framkom under ett samtal. Vad J.W. uppgav vid samtalet, utöver att han väntat på att poliserna skulle komma, har inte redovisats. Polismyndigheten har framhållit att berörda polismän har fått särskild utbildning och deltagit vid föreläsningar om dopningsbrott.

Polismyndigheten har framhållit att det finns ett antal tecken som typiskt sett talar för ett pågående missbruk av anabola steroider och att ett av dessa är kappmuskeln utseende. Jag har inte anledning att ifrågasätta det förhållandet. Enligt min uppfattning kan dock enbart den omständigheten att en person har en stor muskelmassa och en stor kappmuskulatur inte vara tillräckligt för att grunda en skäligen misstanke om dopningsbrott. För att nå upp till den misstankegraden krävs någon ytterligare konkret omständighet som pekar på att den misstänkte har begått brottet. Det J.W. sade vid samtalet med polisen kan inte anses utgöra en sådan omständighet.

Polismyndigheten ska således kritiseras för att ha beslutat om kroppsbesiktning av J.W. utan tillräcklig grund.

Av utredningen framgår vidare att beslutet om kroppsbesiktning fattades för att utreda om J.W. gjort sig skyldig till dopningsbrott. Kroppsbesiktningen kom dock även att innefatta en analys av förekomsten av narkotika i J.W:s urin. J.W. var inte misstänkt för narkotikarelaterad brottslighet och verkställigheten av kroppsbesiktningen var därför inte förenlig med ändamålsprincipen. Polismyndigheten förtjänar kritik även i detta avseende.

Av polismyndighetens yttrande framgår att en bidragande orsak till att analysen kom att omfatta narkotika var att fel blankett användes och att det vid tidpunkten för ingripandet inte var känt vid myndigheten vilken blankett som skulle användas. Det finns därför anledning att skicka en kopia av detta beslut till Rikspolisstyrelsen för kännedom.

## Information om rättigheter och verkställighetens innebörd till intagna i polisarrest

(Dnr 2572-2013)

**Beslutet i korthet:** JO har utrett om, när och hur intagna i polisarrest informeras om sina rättigheter och om verkställighetens innebörd.

Av utredningen har det framkommit att man vid cirka hälften av polismyndigheterna överlämnar Rikspolisstyrelsens och Riksåklagarens informationsblad (Information till dig som är misstänkt för brott och som därför har berövats friheten) i samband med intagningen i arresten. Vid övriga myndigheter är rutinerna skiftande och i vissa fall bristfälliga. Det framstår t.ex. i många fall som otydligt vem som ansvarar för att informationen lämnas. Det finns, såvitt framkommit, inte någon särskild ordning för information till personer som är frihetsberövade av andra skäl än misstanke om brott.

I beslutet framhålls att ett frihetsberövande är ett allvarligt ingrepp i den personliga friheten och att det är mycket angeläget att den som har berövats friheten ges information om sina rättigheter. Det är bl.a. en förutsättning för att han eller hon ska kunna göra dessa rättigheter gällande. Den 1 juni 2014 infördes nya bestämmelser i förundersökningskungörelsen om information till personer som är misstänkta för brott. Informationen ska vara på ett språk som den intagne förstår och, när det gäller anhållna och häktade, vara skriftlig. Den intagne ska ha tillgång till informationen under hela frihetsberövandet.

Enligt JO:s mening bör även informationen till personer som är frihetsberövade av andra skäl än misstanke om brott lämnas skriftligen, och naturligtvis på ett språk som den intagne förstår. All information ska dessutom vara utformad så att den är klar och tydlig och lätt att förstå. Om det finns behov av det bör den kompletteras med muntlig information.

I beslutet framhålls också att det är viktigt att information om rättigheterna lämnas i så nära anslutning till frihetsberövandet som möjligt; den bör lämnas senast i samband med att den frihetsberövade tas in i arresten.

Det är enligt JO angeläget att Rikspolisstyrelsen verkar för att det införs rutiner hos polismyndigheterna som innebär att intagna får del av informationen på ett rättssäkert sätt. Rikspolisstyrelsen har upplyst om att man har för avsikt att ta fram en ny föreskrift för polisarrest med bestämmelser om när och hur information om rättigheter ska lämnas till intagna. Med hänsyn till att det handlar om grundläggande rättigheter är det viktigt att detta sker skyndsamt. En ny föreskrift och förbättrade rutiner, tillsammans med de nya bestämmelserna i förundersökningskungörelsen, bör leda till att informationen till intagna förbättras.

### Bakgrund

Under perioden oktober 2011 till juni 2013 inspekterade JO 29 polisarrest hos 14 polismyndigheter. Vid inspektionerna granskade JO bl.a. om, när och



hur intagna i arrest informeras om sina rättigheter och verkställighetens innebörd.

Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren tog 2008 fram informationsbladet Information till dig som är misstänkt för brott och som därför har berövats friheten. Informationsbladet är översatt till ett fyrtiotal språk och upplyser om vissa rättigheter under frihetsberövandet, bl.a. rätten att få veta vad man är misstänkt för och varför man har frihetsberövats samt om rätten till försvarare och hälso- och sjukvård.

Vid JO:s inspektioner kontrollerades bl.a. om informationsbladet överlämnas till frihetsberövade. I en del polisarrestorer delades informationsbladet regelmässigt ut till de intagna, i andra var bladet uppsatt på väggen vid inskrivningsdelen av arrestlokalen. Inspektionerna visade dock att man vid vissa polisarrestorer inte kände till att det finns ett informationsblad och att det är oklart när och hur information om rättigheter och verkställigheten lämnas. Det framkom även att det sällan dokumenteras om information har getts till den intagne.

Vad gäller frihetsberövade som placeras i arrest av andra skäl än misstanke om brott har Rikspolisstyrelsen inte fastställt någon särskild mall för information eller någon rutin för hur information ska lämnas.

## Utredning

Med anledning av vad som framkommit om hur polismyndigheterna informerar om rättigheter och verkställighetens innebörd till intagna i arrest beslutade JO att saken skulle utredas inom ramen för ett initiativärende.

Rikspolisstyrelsen anmodades att, efter att ha inhämtat upplysningar från polismyndigheterna, yttra sig över hur polisen säkerställer att intagna i arrest får information om sina rättigheter och verkställighetens innebörd i övrigt och hur detta dokumenteras.

### Rikspolisstyrelsens yttrande

#### *Upplysningar från polismyndigheterna*

Rikspolisstyrelsen redogjorde i yttrandet för upplysningar från polismyndigheterna.

#### **Polismyndigheten i Blekinge län**

I länets arrester finns informationsblanketten som Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren tagit fram ”Information till dig som är misstänkt för brott och som därför berövats friheten” (i fortsättningen benämnd RPS informationsblankett) uppsatt i inskrivningen på de vanligast förekommande språken. Blanketten har tidigare endast lämnats till de som inte talar svenska. För svensktalande intagna har informationen i stället lämnats muntligt. När RPS informationsblankett lämnats ut eller när motsvarande information har lämnats muntligen har detta noterats med en stämpel på tillsynsbladet.  
[— —]

#### **Polismyndigheten Dalarna**

I arresterna i Malung, Sälen, Vansbro och Mora delas RPS informationsblankett ut till de intagna i samband med ankomsten till arresten. Det finns emellertid ingen tydlig rutin för detta och att informationsblanketten delats

ut dokumenteras endast i arresten i Mora vilket sker genom en notering i systemet DurTvå [den datoriserade rutinen för förundersökning och tvångsmedelshandling].

Vid arresterna i Ludvika och Borlänge finns rutiner för att dela ut RPS informationsblankett. När detta gjorts dokumenteras det på arrestantbladet.

I Avesta finns också rutiner för att dela ut RPS informationsblankett men dokumentationen sker i stället på avviseringsbladet.

Arresten i Falun öppnas endast i samband med större evenemang för att kunna förvara personer som omhändertagits med stöd av LOB eller polislagen och någon information tycks inte lämnas där.

#### **Polismyndigheten Gotland**

I arresten i Gotland finns RPS informationsblankett på svenska och engelska uppsatt mellan ytter- och innerfönstret i cellerna. Om den intagne talar något annat språk lämnas informationen särskilt. Det är endast i sistnämnda fall som detta dokumenteras eftersom den intagne i annat fall får del av informationen genom anslaget.

#### **Polismyndigheten i Stockholms län**

I City polismästardistrikt lämnas RPS informationsblankett till den intagne om det finns behov av det. Vanligen lämnas dock muntlig information om rättigheter och om verkställighetens innebörd löpande under utredningens gång. Viss information lämnas direkt vid frihetsberövandet och viss information senare. Dokumentation av att information lämnats sker i förhöret eller på arrestantbladet.

I Söderort och Norrort upplyses de intagna muntligen om sina rättigheter och om verkställighetens innebörd. Om den intagne inte talar svenska överlämnas RPS informationsblankett. Någon dokumentation sker inte.

De intagna vid arresten i Västerort informeras om sina rättigheter och anledningen till frihetsberövandet av stationsbefälet i samband med förmansprövning och insättande i arresten. RPS informationsblankett finns tillgänglig för de intagna i en pärm som de får möjlighet att läsa innan de sätts in i arresten. Vanligtvis dokumenteras det inte att informationen lämnats eftersom det alltid ska göras.

Roslagens och Nacka polismästardistrikt lämnar RPS informationsblankett till de intagna. Dokumentation av detta sker vid Roslagen genom anteckning i DurTvå eller på arrestantbladet. I Nacka saknas rutiner för dokumentation men där lämnas även muntlig information i samband med [...] förhör.

I Södertörns polismästardistrikt används RPS informationsblankett. I samband med att stationsbefäl gör förmansprövning av frihetsberövandet informerar denne också den intagne om grunden för frihetsberövandet. Händelser som rör de intagna dokumenteras på olika ställen beroende på vilken åtgärd eller händelse det är fråga om.

Vid arresten i Södertälje tycks det vara oklart vem som har ansvar för att informera intagna om deras rättigheter och om verkställighetens innebörd och sådan information tycks inte heller lämnas rutinmässigt.

#### **Polismyndigheten i Gävleborgs län**

I Gävleborg informeras de intagna i samband med inskrivningen genom RPS informationsblankett och genom att muntlig information lämnas. Det saknas dock rutiner för att dokumentera att information lämnats.

#### **Polismyndigheten i Hallands län**

I Hallands län informeras intagna när de sätts in i cellen genom att de får RPS informationsblankett. För intagna som inte talar svenska väljer man

ibland att ge dem informationsblanketten i samband med förhör då tolk är närvarande för att eventuella frågor då också kan hanteras.

Dokumentation att information lämnats sker i Halmstad genom att arrestandbladet förses med en stämpel. I övriga arrestavdelningar i länet sker det i vissa fall genom en anteckning som fästs på celldörren och i vissa fall inte alls.

#### **Polismyndigheten i Jämtlands län**

Vid arresten i Östersund informeras intagna om sina rättigheter samt om verkställighetens innebörd antingen i samband med förhör, via vakthavande befäl eller av de som läser in den intagne. I arrestlokalen finns RPS informationsblankett på engelska uppsatt. Om den intagne inte talar engelska skrivs blanketten ut. Att informationen lämnats dokumenteras genom anteckning i arrestandbladets logg i DurTvå.

Vid länets övriga arrester lämnas informationen till intagna i samband med prövningen av frihetsberövandet eller vid förhör. Informationen lämnas muntligen men för de som inte talar svenska lämnas informationen skriftligt på hemspråket.

#### **Polismyndigheten i Jönköpings län**

I Jönköping informeras intagna genom att RPS informationsblankett överlämnas till den intagne i samband med ankomsten till arrestavdelningen. Om den intagne är berusad eller av annan anledning inte kan ta till sig informationen lämnas den i samband med det första förhöret. Vid en av länets arrestavdelningar finns en rutin att dokumentera på tillsynsbladet att information har lämnats till den intagne. Vid övriga arrester i länet kommer rutiner för sådan dokumentation att tas fram.

#### **Polismyndigheterna i Kalmar län och Kronobergs län**

I polismyndigheterna i Kalmar och Kronoberg överlämnas RPS informationsblankett till den intagne i samband med insättning i cellen eller strax därefter. Att överlämnande skett dokumenteras genom en stämpel på arrestandbladet.

#### **Polismyndigheten i Norrbotten**

I Luleå finns RPS informationsblankett anslaget på flera platser på väggarna i arrestkorridoren. Den delas inte regelmässigt ut till intagna men däremot informeras de muntligen om rutiner kring mat och rastning. Det finns en stämpel för att dokumentera att intagna fått del av informationen men det är oklart i vilken utsträckning denna stämpel används.

I Kiruna och Gällivare delas RPS informationsblankett ut till alla som frihetsberövats misstänka för brott. Detta dokumenteras i Kiruna genom anteckning på arrestandblad eller avvisiteringsblad. I Gällivare sker ingen sådan dokumentation.

I Kalix överlämnas RPS informationsblankett till de intagna som även informeras muntligt om övriga rutiner i arresten. Någon dokumentation av detta synes inte ske.

Vid arresten i Piteå delas RPS informationsblankett ut endast till de som inte talar svenska. Någon dokumentation av detta synes inte ske.

Polismyndigheten i Norrbotten har tillagt att man, med anledning av de skillnader som finns inom länet, har för avsikt att utarbeta nya riktlinjer och att deras uppfattning är att RPS informationsblankett bör delas ut till samtliga brottsmisstänkta.

**Polismyndigheten i Skåne**

Vid arresten i Lund finns en rutin som innebär att RPS informationsblankett läses upp för den intagne. Vid övriga arrester i länet är rutinen att informationsblanketten överlämnas till den intagne i samband med inskrivningen. I Malmö och Lund finns även blanketten anslagen i inskrivningen och i Kristianstad på insidan av celldörren.

Vid samtliga arrester i länet dokumenteras att information lämnats men det sker på olika sätt. I Malmö och Ystad används en blankett som tagits fram lokalt där även information om vissa tvångsmedel dokumenteras. I Helsingborg sker dokumentationen genom anteckning på arrestantbladets avvisiteringssida och i Lund och Kristianstad genom anteckning på tillsynsbladet.

**Polismyndigheten i Södermanlands län**

Vid arresterna i Södermanland får de intagna RPS informationsblankett och därutöver förklaras verkställighetens innebörd vid ett intagningsamtal. Dokumentation av att information har lämnats till den intagne sker på en "kvalitetssäkringsblankett" eller på blankett för förmansprövning om det är vakthavande befäl som beordrat att information ska lämnas.

**Polismyndigheten i Uppsala län**

I Uppsala finns en rutin att den intagne får skriftlig information på sitt språk redan vid inskrivningen. I inskrivningen finns också anslag för att påminna om att informationen ska lämnas. Att information om rättigheter och verkställighetens innebörd lämnats ska dokumenteras på arrestantbladet som i sin tur förs in i DurTvå.

**Polismyndigheten i Värmland**

I polismyndigheten i Värmland finns en rutin att RPS informationsblankett ska lämnas till de intagna. För den som inte kan läsa eller som inte talar något av de språk som blanketten finns översatt till lämnas informationen muntligt. Enligt rutinen är det den som för in den frihetsberövade till polistationen som ansvarar för att information lämnas. Detta ska också dokumenteras på aktomslaget till ärendet. Därtill finns angivet att förman ansvarar för att kontrollera att rutinerna rörande detta har följts. [– – –] [Det har framkommit att] rutinerna inte alltid efterlevs och det finns brister beträffande såväl informationen till intagna som dokumentationen av detta.

**Polismyndigheten i Västerbottens län**

I Västerbotten är rutinen att RPS informationsblankett lämnas till de intagna i samband med att de sätts in i arresten. Efter en tidigare inspektion av JO tog myndigheten fram en ny arrestantlogg vari en ruta finns för att dokumentera att information lämnats.

**Polismyndigheten i Västernorrlands län**

Vid arresten i Sundsvall informeras intagna som talar svenska muntligen om verkställighetens innebörd av de poliser som ingripit mot personen eller i samband med förmansprövningen. Det finns även en kopia av RPS informationsblankett uppsatt vid avvisiteringsbänken. De intagna som inte talar svenska får del av RPS informationsblankett eller informeras i samband med förhör då tolk närvarar.

I Härnösand informeras intagna av de poliser som ingripit mot personen. Förundersökningsledaren kontrollerar att detta är gjort genom anteckning i akten.

Vid arresterna i Kramfors och Sollefteå finns RPS informationsblankett uppsatt vid avvisiteringsbänken. Därtill lämnas ett exemplar av blanketten till den intagne. Att information lämnats dokumenteras genom notering på tillsynsbladet.

I Örnsköldsvik upplyses de intagna muntligen om sina rättigheter och om verkställighetens innebörd. Om den intagne inte talar svenska överlämnas RPS informationsblankett. Någon rutin för dokumentation finns inte.

#### **Polismyndigheten i Västmanlands län**

Polismyndigheten i Västmanland har en rutin där RPS informationsblankett överlämnas till den intagne i samband med att arrestantblad upprättas. Den som gör förmansprövningen av frihetsberövandet ska säkerställa att informationen lämnats. Enligt rutinen ska dokumentation av att information lämnats ske genom en anteckning på arrestantbladet.

#### **Polismyndigheten i Västra Götaland**

I polisområdena Storgöteborg och Älvsborg finns RPS informationsblankett anslaget i arrestlokaler och vid polisområdena Storgöteborg och Fyrbodals finns därtill en rutin att alltid överlämna blanketten. Vid övriga arrester syns informationen främst lämnas muntligt t.ex. i samband med förhör.

I Storgöteborg och Fyrbodals dokumenteras att information lämnats genom anteckning på avvisiteringsprotokollet respektive tillsynsbladet. I de två övriga polisområdena saknas rutiner för dokumentation men i de fall det sker görs det genom notering i utredningsakten eller det s.k. bevakningsbladet.

Polismyndigheten har vidare tillagt att det pågår beredning av nya tjänsteföreskrifter som bl.a. avser rutiner i arresterna. Särskild uppmärksamhet kommer riktas mot frågor om information till intagna samt dokumentation av att sådan information lämnats.

#### **Polismyndigheten i Örebro län**

I Örebro lämnas RPS informationsblankett till de intagna i samband med införandet i arresten. För den som inte kan läsa eller som inte talar något av de språk som blanketten finns översatt till lämnas informationen muntligt i samband med förhör då tolk närvarar. Dokumentation av att information har lämnats sker genom att en kryssruta för detta ändamål fylls i på tillsynsbladet. Där anges även på vilket språk informationen lämnats.

Polismyndigheten i Örebro har vidare anfört att den har ett eget informationsmaterial där det förklaras vad som gäller beträffande bl.a. rutiner för utomhusvistelse, mattider och rutiner för hygien.

#### **Polismyndigheten i Östergötlands län**

Vid polismyndigheten i Östergötland finns inga enhetliga rutiner för när och hur information om rättigheter och om verkställighetens innebörd lämnas till intagna. Normalt lämnas sådan information i samband med förmansprövning, visitation eller vid insättandet i cellen. Det saknas vidare rutiner för hur dokumentation ska ske men förslag till nya rutiner är under utformning och utbildningsinsatser för stationsbefäl och arrestantvakter planeras.

#### *Rikspolisstyrelsens bedömning*

Rikspolisstyrelsen konstaterade att det finns stora skillnader i tillvägagångssätt för hur och när information om rättigheter och verkställighetens innebörd lämnas samt hur detta dokumenteras. Enligt Rikspolisstyrelsen visade

utredningen även att det ofta finns brister i rutinerna. Vidare anfördes bl.a. följande.

Det framtagna informationsbladet innehåller inte all den information som bör lämnas till en intagen i polisarrest. De intagna bör även informeras om signalanordningar och brandskydd samt vilka rättigheter och skyldigheter de har, t.ex. när det gäller utomhusvistelse och personlig hygien.

När det gäller intagna som är frihetsberövade utan att vara misstänkta för brott finns det inte någon särskild information eller rutin för hur informationen ska lämnas. Eftersom det är fråga om kortvariga frihetsberövanden, vanligtvis som längst åtta timmar, behöver informationen inte vara särskilt omfattande. Utöver upplysning om grunden för frihetsberövandet bör det vara tillräckligt att informera om möjligheten att underrätta närstående och om säkerheten i ar-resten.

Rikspolisstyrelsen uppgav avslutningsvis att man hade för avsikt att ta fram en ny föreskrift för polisarrest med bestämmelser om bl.a. när och hur information om rättigheter ska lämnas till intagna.

I ett beslut den 18 juni 2014 anförde *JO Renfors* följande.

## **Rättslig reglering m.m.**

### **Rättigheter för frihetsberövade**

För den som misstänks för brott finns i rättegångsbalken ett antal preciserade processuella rättigheter. Som exempel kan nämnas rätten att anlita försvarare och i vissa fall få offentlig försvarare förordnad för sig (21 kap. 3 och 3 a §§), rätten att bli underrättad om misstanken och att få insyn i det material som rör utredningen (23 kap. 18 §), rätten till tolkning (5 kap. 6 §) och rätten till översättning (33 kap. 9 §). När någon grips eller anhålls ska den frihetsberövade få besked om det brott som han eller hon är misstänkt för och grunden för frihetsberövandet (24 kap. 9 §). Om det kan ske utan men för utredningen ska den frihetsberövades närstående underrättas vid gripandet (24 kap. 21 a §).

Den 1 juni 2014 trädde en ny bestämmelse i rättegångsbalken i kraft som anger att den som anhålls eller häktas har rätt att ta del av de omständigheter som ligger till grund för beslutet om anhållande eller häktning (24 kap. 9 a §).

Det finns också rättigheter som även gäller för intagna som har berövats friheten av andra skäl än misstanke om brott. Till exempel finns det i 15 § polislagen och 7 § lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. krav på att den frihetsberövade så snart som möjligt ska underrättas om anledningen till frihetsberövandet. I häkteslagen regleras bl.a. en intagens rätt till utomhusvistelse (2 kap. 7 §) och hälso- och sjukvård (5 kap. 1 §). När det gäller under rättelse till närstående finns bestämmelser i 3 § häktesförordningen avseende personer som frihetsberövats på annan grund än misstanke om brott, t.ex. vid omhändertagande för berusning, och i 17 a § polislagen avseende personer som är skyldiga att stanna kvar hos polisen vid vissa omhändertaganden och förhör. En utlännings rätt att underrätta och skicka meddelande till sitt hemlands konsulat regleras i 1 § lagen om underrättelseskyldighet m.m. när utlännigar är berövade friheten.

Europarådets kommitté mot tortyr (Committee for the Prevention of Torture, CPT) har lyft fram tre rättigheter som är av särskild vikt för en person som är frihetsberövad av polis: rätten att underrätta närstående om frihetsberövandet, rätten att ha tillgång till försvarare och rätten att ha tillgång till läkare. Dessa rättssäkerhetsgarantier bör enligt kommittén gälla från frihetsberövandets inledning, oavsett hur frihetsberövandet beskrivs i det nationella rättssystemet. (Se 2nd General Report [CPT/Inf (92) 3].)

Av Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om polisarrest (FAP 915-1) framgår vad en intagen i arrest ska tillhandahållas i fråga om sängutrustning, mathållning och personlig hygien.

#### **Information om rättigheter till frihetsberövade**

För vissa av de processuella rättigheterna finns det en uttrycklig skyldighet för myndigheterna att lämna information till den misstänkte. Enligt 12 § förundersökningskungörelsen (FUK) ska den som är skäligen misstänkt för brott, i samband med underrättelsen om misstanke, informeras om att han eller hon har rätt att anlita försvarare och att offentlig försvarare under vissa förutsättningar kan förordnas.

Den 1 juni 2014 kompletterades 12 § FUK med bestämmelser om ytterligare rättigheter en misstänkt ska informeras om, och när det ska ske. En misstänkt ska numera i samband med underrättelse om misstanke även informeras om rätten till insyn i utredningsmaterialet samt om rätten till tolkning och översättning. Han eller hon ska också informeras om sin rätt att inte behöva yttra sig över misstanken. En person som anhålls eller häktas ska dessutom enligt 12 a § FUK utan drojsmål informeras om sin rätt att ta del av de omständigheter som ligger till grund för beslutet. Anhållna och häktade ska vidare utan drojsmål informeras om rätten att underrätta närstående och om rätten till hälso- och sjukvård. Därutöver ska de underrättas om rätten att få anhållningsbeslutet prövat vid en häktningsförhandling och frågan om häktning omprövad av domstol.

All information ska lämnas på ett språk som den misstänkte förstår. För anhållna och häktade ska informationen dessutom vara skriftlig och få behållas under hela frihetsberövandet.

I 1 § andra stycket lagen om underrättelseskyldighet m.m. när utläningar är berövade friheten finns en skyldighet att upplysa den frihetsberövade utläningen om rätten att underrätta och skicka meddelande till hemlandets konsulat. Från och med den 1 juni 2014 gäller dessutom för utläningar som är frihetsberövade med anledning av misstanke om brott att denna information ska lämnas skriftligen på ett språk som den intagne förstår och att informationen ska få behållas så länge frihetsberövandet varar.

Enligt 2 § häktesförordningen ska varje intagen i anslutning till att han eller hon tas in i en förvaringslokal även informeras om verkställighetens innebörd på ett språk som han eller hon förstår. Sådan information ska också lämnas vid andra tillfällen så snart det finns anledning till det. Vad som avses med informationsskyldigheten anges närmare i 1 kap. 10 § i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för häkte (KVFS 2011:2). Där sägs bl.a. att en intagen, i anslutning till att han eller hon tas in i häkte, ska informeras om de rättigheter och

skyldigheter som han eller hon har, samt – om det inte är obehövt med hänsyn till frihetsberövandets karaktär och varaktighet – om häktets lokala rutiner och sjukvårdsverksamhet. Det anges även att informationen bör lämnas på ett språk som den intagne förstår, företrädesvis skriftligen. Informationen kan också lämnas genom skyltning eller i digitalt format.

Europarådets kommitté mot tortyr har redan 2002 angett att den som har frihetsberövats av polis bör informeras skriftligen och utan dröjsmål om samtliga rättigheter på ett språk som denne förstår. Vid sitt besök i Sverige 2009 preciserade kommittén denna ståndpunkt ytterligare och angav att åtgärder borde vidtas för att säkerställa att alla personer som grips av polis – av vilken anledning det än må vara – informeras om sina rättigheter i samband med frihetsberövandet (dvs. från den stund de är skyldiga att stanna kvar hos polisen). Muntlig information om rättigheter bör kompletteras med tillhandahållandet av skriftlig information omedelbart vid ankomsten till polisens lokaler. (Se bl.a. 12th General Report [CPT/Inf (2002) 15] och CPT/Inf [2009] 34.)

Även FN:s underkommitté mot tortyr (Subcommittee on Prevention of Torture, SPT) betonade vid sitt besök i Sverige 2008 skyldigheten för svenska myndigheter att säkerställa att alla personer som är skyldiga att stanna kvar hos polisen upplyses om sina grundläggande rättigheter (CAT/OP/SWE/1).

#### **Dokumentation av att information har lämnats**

Krav på dokumentation av vad som förekommer i frågan om bl.a. underrättelse till närstående finns i 27 § polislagen (prop. 2007/08:47 s. 21). I förundersökningar gäller dessutom ett dokumentationskrav enligt 20 § FUK. I 5 § häktesförordningen anges att det ska föras en journal som dokumenterar den intagnes verkställighet.

### **Bedömning**

#### **Information om rättigheter ska lämnas**

Ett frihetsberövande är ett allvarligt ingrepp i den personliga friheten och det är mycket angeläget att den som har berövats friheten ges information om sina rättigheter. Det är bl.a. en förutsättning för att han eller hon ska kunna göra dessa rättigheter gällande.

Som har framgått i avsnittet om den rättsliga regleringen ska information lämnas dels om de processuella rättigheter som gäller vid misstanke om brott, dels om verkställigheten och behandlingen av den intagne.

Alla som tas in i en polisarrest ska få information om varför de har frihetsberövats, om rätten att underrätta en närstående och om hälso- och sjukvård. Därutöver ska nödvändig praktisk information lämnas om t.ex. mathållning och säkerheten i arresten samt, i förekommande fall, om rätten till utomhusvistelse. Utländska medborgare ska även få information om rätten att underrätta sitt hemlands konsulat och att vidarebefordra meddelanden till konsulatet.

En intagen som är misstänkt för brott ska dessutom underrättas om rätten till försvarare. Genom de nya bestämmelserna i förundersökningskungörelsen finns det också en uttrycklig skyldighet att informera om bl.a. rätten att inte



behöva yttra sig över misstanken samt rätten att ta del av utredningsmaterial och de omständigheter som ligger till grund för ett anhållnings- eller häktningsbeslut. Att detta numera är författningsreglerat är välkommet.

### **Hur informationen ska lämnas**

De nya bestämmelserna i förundersökningskungörelsen reglerar hur information ska lämnas till personer som är misstänkta för brott. Det finns alltså numera ett uttryckligt krav på att informationen ska vara på ett språk som den intagne förstår och, när det gäller anhållna och häktade, även på att informationen ska vara skriftlig och få behållas under hela frihetsberövandet. Samma regler gäller för information om underrättelse till konsulatet m.m. för utlänningar som är frihetsberövade med anledning av misstanke om brott.

Jag vill understryka vikten av att även informationen till personer som är frihetsberövade av andra skäl än misstanke om brott lämnas skriftligen, och naturligtvis på ett språk som den intagne förstår. Även en sådan intagen bör ha tillgång till informationen under hela frihetsberövandet – antingen genom att den finns tillgänglig i cellen eller genom att han eller hon får en kopia av informationsbladet. Att endast i förbigående få del av skriftlig information är inte tillräckligt för att den intagne ska anses ha underrättats om sina rättigheter. Det är viktigt att den enskilde ges tid att ta till sig informationen.

Det är även angeläget att all information är utformad så att den är klar och tydlig och lätt att förstå. Om det finns behov av det bör den kompletteras med muntlig information.

### **När informationen ska lämnas**

När det gäller frågan om i vilket skede rättighetsinformationen ska lämnas är regleringen inte enhetlig. För personer som är misstänkta för brott finns det numera vissa uttryckliga bestämmelser i förundersökningskungörelsen. Information enligt 12 § ska lämnas i samband med underrättelse om misstanken och den som anhålls eller häktas ska enligt 12 a § utan dröjsmål få information om bl.a. rätten att få frihetsberövandet prövat av domstol och om rätten till hälso- och sjukvård. Bestämmelserna är dock inte heltäckande. En frihetsberövad person har t.ex. redan före beslut om anhållande och häktning rätt till hälso- och sjukvård och att få en närstående person underrättad. Han eller hon bör därför också informeras om detta i ett tidigare skede. Det ska även noteras att information om misstänkt brott och grunden för frihetsberövandet ska lämnas redan vid gripandet.

Enligt min mening är det generellt sett angeläget att rättighetsinformationen lämnas i så nära anslutning till att ett frihetsberövande inleds som möjligt. Detta innebär inte att informationen ska lämnas redan vid gripandet, men det bör ske senast i samband med att den misstänkte tas in i arresten.

En sådan ordning gäller för information om verkställighetens innebörd. Sådan information ska enligt häktesförordningen lämnas i samband med att en person tas in i arrest. Det är av praktiska skäl lämpligt med enhetliga rutiner för de som tas in i arrest på grund av misstanke om brott och de som tas in av andra

skäl, såsom vid omhändertagande för ordningsstörning eller berusning. Att information lämnas i så nära anslutning till frihetsberövandet som möjligt ansluter även till de uttalanden som gjorts av Europarådets kommitté mot tortyr och FN:s underkommitté mot tortyr, som redovisats ovan.

### **Polismyndigheternas rutiner**

Med undantag för rätten till utomhusvistelse och viss annan praktisk information innehåller Riksåklagarens och Rikspolisstyrelsens informationsblad i huvudsak de upplysningar som kunde krävas innan de nya bestämmelserna i förundersökningskungörelsen trädde i kraft. Informationsbladet får nu kompletteras med bl.a. information om rätten till insyn i utredningsmaterialet och rätten att inte behöva yttra sig över misstanken.

Av utredningen har det framkommit att man vid cirka hälften av polismyndigheterna överlämnar informationsbladet i samband med intagningen i arresten. Vid övriga myndigheter är rutinerna skiftande och i vissa fall bristfälliga. Det framstår t.ex. i många fall som otydligt vem som ansvarar för att informationen lämnas. Vid ett antal arrester lämnas informationen endast muntligen och i några fall får den intagne endast under en kortare stund ta del av den skriftliga informationen, t.ex. genom ett anslag vid avviseringsplatsen. Som angetts ovan är detta inte godtagbart. När det gäller intagna som är anhållna eller häktade finns det dessutom enligt de nya bestämmelserna i förundersökningskungörelsen krav både på skriftlig information och på att den intagne ska ha tillgång till den under hela frihetsberövandet.

Det är anmärkningsvärt att så få arrester använder sig av de översatta informationsbladen. Eftersom informationsbladet finns på ett fyrtiotal språk borde det sällan vara ett problem att ge skriftlig information på ett språk som den intagne förstår.

Informationsbladet tar sikte på personer som är intagna för att de är misstänkta för brott. Det finns, såvitt har framkommit, inte någon särskild ordning för information till personer som är frihetsberövade av andra skäl. Som framgått ovan ska emellertid även dessa personer få viss information.

Utredningen har således visat att det finns brister när det gäller rutinerna kring om, när och hur intagna i arrest informeras om sina rättigheter och om verkställighetens innebörd. Det är viktigt att Rikspolisstyrelsen dels kompletterar informationsbladet, dels tar fram information som är särskilt anpassad till personer som inte är misstänkta för brott (se t.ex. JO:s beslut om underrättelse till närstående vid omhändertagande för berusning den 11 juni 2013, dnr 2293-2012). Det är vidare angeläget att Rikspolisstyrelsen verkar för att det införs rutiner hos polismyndigheterna som innebär att samtliga intagna får del av informationen på ett rättssäkert sätt, i enlighet med det som har angetts ovan.

### **Dokumentation**

Det har framkommit att det vid ett stort antal arrester inte finns någon ordning för hur man ska dokumentera att den intagne har getts informationen. Vid JO:s inspektioner har det vid vissa arrester framförts att man inte behöver dokumen-

tera detta eftersom man alltid lämnar information. Det dokumenteras alltså endast om man av någon anledning inte lämnar informationen. Ett sådant resonemang är inte godtagbart. Jag vill därför understryka vikten av dokumentation även i detta avseende, bl.a. från kontroll- och rättssäkerhetssynpunkt. Ett krav på dokumentation behöver inte vara särskilt arbetskrävande utan handlar närmast om lämpligt utformade blanketter.

När det införs rutiner för hur information ska lämnas bör dessa även omfatta ett krav på dokumentation, vilket också kan fungera som en påminnelse att lämna informationen.

#### Uppföljning m.m.

Rikspolisstyrelsen har uppgett att man har för avsikt att ta fram en ny föreskrift för polisarrest med bestämmelser om när och hur information om rättigheter ska lämnas till intagna. Med hänsyn till att det är en grundläggande rättighetsfråga är det viktigt att detta sker skyndsamt. En ny föreskrift och förbättrade rutiner, tillsammans med de nya bestämmelserna i förundersökningskungörelsen angående viss rättighetsinformation, bör leda till att informationen till intagna förbättras. Jag har för avsikt att följa upp om, när och hur intagna i arrest informeras om sina rättigheter och verkställighetens innebörd samt vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av detta beslut.

Med dessa synpunkter avslutas ärendet.

### Kritik mot polisen för brister i möjligheten till utomhusvistelse för intagna i arrest

(Dnr 2054-2013)

**Beslutet i korthet:** JO har utrett möjligheten till utomhusvistelse för intagna i polisarrest. En intagen ska enligt häkteslagen ges möjlighet att vistas utomhus minst en timme varje dag, om det inte finns synnerliga skäl mot det. Utredningen har visat att det finns påtagliga brister i vissa avseenden när det gäller tillgången till utomhusvistelse och utformningen av rastgårdarna. Det har bl.a. kommit fram att det inte finns rastgårdar vid samtliga arrester och att de intagnas möjlighet till utomhusvistelse vid ett par arrester är beroende av bemanningen.

I beslutet understryks att rätten till utomhusvistelse i normalfallet är en oinskränkt rättighet som polismyndigheterna ska tillgodose. Det är därför angeläget att samtliga polismyndigheter snarast säkerställer att så sker.

Det har vidare framkommit att det vid ett flertal arrester saknas rutiner för hur de intagna ska informeras om rätten till utomhusvistelse. På de ställen där det finns rutiner om detta framstår de i många fall som bristfälliga. Det är t.ex. tydligt vem som ansvarar för att informationen lämnas. I beslutet framhålls att det är viktigt att en intagen informeras om rätten till utomhusvistelse för att han eller hon ska ha möjlighet att ta till vara sin rätt.

Rikspolisstyrelsen har upplyst om att man har för avsikt att ta fram en ny föreskrift för polisarrester med bestämmelser om bl.a. information till intagna om möjligheten till daglig utomhusvistelse. I beslutet konstateras att det med hänsyn till de bristande rutiner som utredningen påvisat är angeläget att en sådan föreskrift snarast träder i kraft.

### Bakgrund

Under perioden oktober 2011 till april 2013 inspekterade JO 28 polisarrester hos 13 polismyndigheter. Vid inspektionerna granskade JO bl.a. i vilken mån intagna i arrest ges möjlighet till utomhusvistelse. En intagen ska enligt häkteslagen ges möjlighet att vistas utomhus minst en timme varje dag, om det inte finns synnerliga skäl mot det.

Vid inspektionerna kom det fram att det inte finns rastgårdar vid samtliga arrester och att det är stora skillnader i utformningen av rastgårdarna. Vidare framkom att de flesta av de inspekterade polismyndigheterna inte hade någon rutin, eller en bristfällig sådan, för att informera om rätten till utomhusvistelse. JO noterade även att det informationsblad som Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren har tagit fram, Information till dig som är misstänkt för brott och som därför har berövats friheten, inte innehåller någon upplysning om rättigheten.

### Utredning

Med anledning av vad som framkommit beslutade JO att möjligheten till utomhusvistelse vid de arrester som polisen svarar för skulle utredas inom ramen för ett initiativärende. Rikspolisstyrelsen anmodades att, efter att ha begärt in upplysningar från polismyndigheterna, yttra sig över hur polisen säkerställer att intagna i arrest ges möjlighet till daglig utomhusvistelse.

### Rikspolisstyrelsens yttrande

Rikspolisstyrelsen redogjorde i sitt yttrande för tillgången till och utformningen av rastgårdar vid polismyndigheternas arrester samt vilka rutiner som finns för att informera de intagna om rätten till daglig utomhusvistelse. Det framkom i huvudsak följande om de arrester där anhållna förvaras.

#### *Tillgången till rastgårdar och deras utformning m.m.*

Rastgårdarna vid arresterna varierar i storlek mellan 8 och 56 kvadratmeter. De flesta är mellan 15 och 25 kvadratmeter. I nästan samtliga rastgårdar finns det ett ljusinsläpp. Det vanligaste är att ljuset kommer in genom att tak eller fönster är försedda med galler, spaljé eller frostade plastsivor. Rastgården vid arresten i Söderhamn saknar dock ljusinsläpp eftersom den är belägen innanför ett källarförråd och fönstret är täckt för att hindra utsikt mot förrådsdelen. Vid arresten i Värnamo ligger rastgården inne i en huskropp med en yttervägg av träreglar med genomskinligt plexiglas, som ger visst ljusinsläpp. Även på en del andra ställen är ljusinsläppet mycket begränsat, t.ex. är rastgårdarna vid arresterna i Kalix och Gällivare till största delen förbyggda för att förhindra insyn, och vid arresten i Boden sker ljusinsläppet endast genom en mindre öppning i

taket. Vid arresten i Örebro har rastgårdarna plasttak, som inte medger någon direkt utsikt.

Vid arresten i Umeå finns det inte någon rastgård, och det saknas möjlighet till utomhusvistelse för de intagna. Tidigare fanns en överenskommelse med Kriminalvården om att anhållna skulle förvaras i häktet, men det fungerade inte. Det finns dock planer på om- och nybyggnad av arresten, vilket inkluderar en rastgård. Det förs även diskussioner med Kriminalvården om ett övertagande av arrestverksamheten.

Vid arresterna i Filipstad, Kristinehamn och Härnösand saknas det också rastgårdar, men de intagna ges möjlighet till rastning på annat sätt. I Filipstad får de intagna vistas på en innergård, och i Kristinehamn används antingen en parkeringsplatta utomhus eller arrestintaget, som är inomhus. Även i Härnösand används arrestintaget.

Vid arresten i Södertälje finns en rastgård, men den används inte på grund av att det anses vara svårt att genomföra promenader på ett säkert sätt där. Dessutom saknas det personal för att bevaka de intagna vid rasttillfällena. Ett polishus, med en säkrare rastgård, togs dock i bruk i februari 2014.

Även vid arresten i Ystad råder det enligt uppgift personalbrist. Möjligheten till utomhusvistelse begränsas därmed; vid full beläggning går det inte att erbjuda samtliga intagna utomhusvistelse.

#### *Information om rätten till utomhusvistelse*

Vid arresterna i Malung, Mora, Södermalm, Söderort, Härnösand, Kramfors, Sollefteå, Örnsköldsvik, Skövde, Lidköping, Hudiksvall, Ljusdal, Söderhamn, Bollnäs och Halmstad finns det inte någon rutin för att informera intagna om rätten till utomhusvistelse. Inte heller vid arresterna i Norrbottens län och Västerbottens län finns det någon rutin för hur informationen ska lämnas.

Vid de arrester där det finns en rutin för att lämna information skiljer den sig åt, både i fråga om när informationen lämnas och om det sker skriftligen eller muntligen.

Vid arresterna i Kronobergs län och Kalmar län får de intagna både skriftlig och muntlig information om rätten till daglig utomhusvistelse i samband med att de tas in i arresten. Även vid arresten i Helsingborg får de intagna både skriftlig och muntlig information; muntlig information ges i samband med insättningen i cellen, och i varje cell finns en informationsskrift där rutinerna för utomhusvistelser framgår.

Vid arresten i Malmö informeras de intagna skriftligen genom att informationen framgår av de ordningsregler som delas ut. Vid arresten i Sandviken finns en informationsskrift i varje cell där rutinerna för utomhusvistelse framgår. Vid arresterna i Trollhättan och Uddevalla finns ordningsregler, inklusive information om rätten till utomhusvistelse, anslagna vid avviseringsplatsen.

Vid arresten på Gotland finns den informationsblankett som Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren har tagit fram i varje cell. Den ska kompletteras med information om rätten till utomhusvistelse.

Vid huvuddelen av arresterna lämnas det endast muntlig information enligt följande. I Täby, Norrtälje, Eskilstuna, Karlstad, Säffle, Göteborg, Örebro och

Nacka informeras de intagna i samband med inskrivningen i arresten. Vid arresterna i Kungsbacka, Falkenberg och Eksjö ges denna information i samband med att den intagne sätts in i cellen.

Vid arresterna i Norrort, Värnamo, Torsby, Hagfors, Sunne, Arvika, Kristinehamn och Filipstad informeras de intagna i samband med att de meddelas anhållningsbeslut.

Vid arresterna i Östersund och Varberg samt i Östergötlands län informeras de intagna i samband med måltider.

Vid arresterna i Nyköping, Borås och Alingsås informeras de intagna om sin rätt till utomhusvistelse genom att de dagligen tillfrågas om de vill komma ut. Vid arresten i Sundsvall lämnas återkommande information under dagen, i samband med att den intagne erbjuds utomhusvistelse.

Även vid arresterna i Flemingsberg, Västerort, Lund, Katrineholm, Karlskrona och Borlänge ges muntlig information om rätten till utomhusvistelse. Det har dock inte närmare angetts när denna information lämnas.

I fråga om ett stort antal arrester har det utöver de angivna rutinerna uppgetts att de intagna dagligen tillfrågas om de önskar komma ut på rastgården.

#### *Rikspolisstyrelsens bedömning*

Rikspolisstyrelsen anförde att det inte är acceptabelt, såvida det inte finns synnerliga skäl, att intagna förvaras i polisarrest under mer än ett dygn utan att det finns möjlighet till daglig utomhusvistelse. Enligt Rikspolisstyrelsen är det inte heller godtagbart att bemanningen i en arrest är så låg att utomhusvistelser under normala förhållanden inte kan genomföras med hänvisning till arbetsbelastningen.

När det gäller utformningen av rastgårdarna uppgav Rikspolisstyrelsen bl.a. följande. Utomhusvistelse på t.ex. en innergård eller en parkering är tillräckligt för att rätten till utomhusvistelse ska ha tillgodosetts. Däremot är det inte att anse som vistelse utomhus när rastning sker genom att den intagne får uppehålla sig i ett arrestintag eller, som i Söderhamn, i ett slutet rum inomhus utan möjlighet att se ut. Det pågår ett omfattande arbete med att ta fram standarder och anvisningar för byggande av polisarrester, vilket även omfattar rastgårdarna. Framtida om- och nybyggnad av polisarrester ska utformas i enlighet med dessa.

När det gäller information till intagna om rätten till utomhusvistelse konstaterade Rikspolisstyrelsen att det som kommit fram tydde på att det inte var ovanligt att det saknades tydliga rutiner. Det poängterades att det givetvis var av betydelse att informationen lämnades för att de intagna skulle kunna göra denna rätt gällande. Enligt Rikspolisstyrelsen bör information om rätten till daglig utomhusvistelse, tillsammans med annan relevant information om rättigheter och om vistelsen i arresten, lämnas i anslutning till att den intagne tas in. Informationen ska lämnas på ett språk som den intagne förstår, och helst skriftligen.

Rikspolisstyrelsen uppgav avslutningsvis att man hade för avsikt att ta fram en ny föreskrift för polisarrester med bestämmelser om bl.a. information till intagna om möjligheten till daglig utomhusvistelse.

I ett beslut den 18 juni 2014 anförde *JO Renfors* följande.

### **Rättslig reglering m.m.**

I häkteslagen finns bestämmelser om verkställighet av beslut om häktning och vissa andra tillfälliga frihetsberövanden i häkte eller annan förvaringslokal. Lagen är tillämplig även för den som är intagen i polisarrest för förvar (1 kap. 3 §).

Regleringen av intagnas möjlighet till utomhusvistelse finns i 2 kap. 7 § häkteslagen. Av bestämmelsen framgår att en intagen ska ges möjlighet att vistas utomhus minst en timme varje dag, om det inte finns synnerliga skäl mot det. Som exempel på synnerliga skäl när det gäller intagna i fängelse har nämnts att det uppkommit en oförutsedd situation där det är nödvändigt att hålla de intagna avskilda från varandra och det till följd därav saknas praktiska förutsättningar att låta dem vistas utomhus (prop. 2009/10:35 s. 131 och 187).

Europarådets kommitté mot tortyr (Committee for the Prevention of Torture, CPT) och FN:s underkommitté mot tortyr (Subcommittee on Prevention of Torture, SPT) har båda uttalat att personer som hålls frihetsberövade hos polisen längre än 24 timmar bör ges möjlighet till utomhusvistelse (12th General Report [CPT/Inf (2002) 15] och CAT/OP/SWE/1).

I 3 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om polisarrest (FAP 915-1) anges att om en polisarrest inte är samlokaliserad med ett häkte, ska det finnas möjlighet för de intagna att rasta i anslutning till polisens lokaler.

När det gäller utformningen av rastgårdar i häkten har FN:s underkommitté mot tortyr betonat vikten av att de är tillräckligt stora och erbjuder möjlighet till motion (CAT/OP/SWE/1).

Enligt 2 § häktesförordningen ska varje intagen, i anslutning till att han eller hon tas in i en förvaringslokal, informeras om verkställighetens innebörd på ett språk som han eller hon förstår. Sådan information ska också lämnas vid andra tillfällen så snart det finns anledning till det. Vad som avses med informations-skyldigheten anges närmare i 1 kap. 10 § i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för häkte (KVFS 2011:2). Där sägs bl.a. att en intagen, i anslutning till att han eller hon tas in i häkte, ska informeras om de rättigheter och skyldigheter som han eller hon har.

För varje intagen ska det föras en journal som dokumenterar den intagnes verkställighet (5 § häktesförordningen).

### **Bedömning**

#### **Tillgången till rastgårdar och deras utformning m.m.**

Det är en lagstadgad rättighet för en intagen att ges möjlighet att vistas utomhus minst en timme varje dag. Det är inte acceptabelt att intagna förvaras i arrest under mer än ett dygn utan att det ges tillfälle till utomhusvistelse, när omständigheter som kan utgöra synnerliga skäl saknas. Det är mycket anmärkningsvärt att det finns ett antal polismyndigheter där denna rättighet inte respekteras.

Det är också anmärkningsvärt att frågan om utomhusvistelse för intagna inte har prioriterats hos vissa polismyndigheter. Ett exempel är arresten i Umeå;

redan vid JO:s besök hösten 2011 konstaterades att det inte fanns någon rastgård eller andra arrangemang för att möjliggöra utomhusvistelse (se dnr 5878-2011). Polismyndigheten i Västerbottens län har ännu inte vidtagit någon åtgärd för att lösa problemet.

Vid övriga arrester som saknar rastgård ges de intagna möjlighet till rastning på annat sätt. Emellertid är syftet med rätten till utomhusvistelse bl.a. att den enskilde ska få frisk luft. Det är därför inte godtagbart att det endast erbjuds rastning inomhus, t.ex. i arrestintaget. I det avseendet framstår förhållandena som sämst i Söderhamn, där rastgården utgörs av ett slutet rum som saknar ljusinsläpp.

Vid ett par arrester har angetts att möjligheten till utomhusvistelse är beroende av bemanningen. Detta är inte heller godtagbart. Lagtextens formulering ”synnerliga skäl” innebär att det endast är i undantagssituationer som bemanning eller beläggning är ett acceptabelt skäl att inte tillåta utomhusvistelse. Det är varje polismyndighets skyldighet att organisera verksamheten på ett sådant sätt att den lagstadgade rätten till utomhusvistelse kan garanteras.

När det gäller utformningen av rastgårdarna är det svårt att bilda sig en uppfattning om den utifrån enbart en skriftlig redogörelse. Vid de inspektioner som JO har gjort har rastgårdarna inte sällan upplevts som alltför instängda och snarast varit att betrakta som rökrutor. För att syftet med utomhusvistelsen ska uppnås bör rastgårdarna ha ett ordentligt ljusinsläpp och frisk luft. Beträffande storleken på rastgårdarna har det framkommit att huvuddelen av dem är större än 15 kvadratmeter, vilket får anses tillräckligt för att tillgodose behovet av fysisk aktivitet under den begränsade tid som en intagen befinner sig i polisarest.

Sammanfattningsvis har utredningen visat att det finns påtagliga brister i vissa avseenden när det gäller tillgången till utomhusvistelse och utformningen av rastgårdarna. Jag vill därför understryka att rätten till utomhusvistelse i normalfallet är en oinskränkt rättighet som polismyndigheterna ska tillgodose. Rikspolisstyrelsen har anfört att man arbetar med att ta fram standarder och anvisningar för byggande av polisarrester, vilket även omfattar rastgårdarna. Det är naturligtvis bra att man vid nybyggnad särskilt beaktar möjligheten till utomhusvistelse. Det är dock inte en tillräcklig åtgärd. Det är angeläget att samtliga polismyndigheter snarast säkerställer att intagna ges möjlighet att vistas utomhus minst en timme varje dag.

#### **Information om rätten till utomhusvistelse**

För att den intagne ska ha möjlighet att ta till vara sin rätt till utomhusvistelse är det viktigt att han eller hon informeras om den.

Av utredningen har det framkommit att det vid ett flertal arrester saknas rutiner för hur de intagna ska informeras. De rutiner som finns skiljer sig åt i fråga om hur och när informationen lämnas. Vid många arrester ges endast muntlig information. Rutinerna framstår i många fall som bristfälliga. Det är t.ex. otydligt vem som ansvarar för att informationen lämnas. Med detta är inte sagt att de intagna inte informeras om möjligheten till utomhusvistelse; vid ett stort antal arrester har det angetts att de intagna dagligen tillfrågas om de vill komma



ut. Det bör dock poängteras att det också är viktigt att den enskilde underrättas om att det är en lagstadgad rättighet.

Information om rätten till utomhusvistelse, tillsammans med information om andra rättigheter, ska enligt häktesförordningen lämnas i samband med att en person tas in i arresten. Det bör vara skriftlig information och naturligtvis på ett språk som den intagne förstår. Om det finns behov av det ska även muntlig information lämnas. Rikspolisstyrelsen har uppgett att man har för avsikt att ta fram en ny föreskrift för polisarrestar med bestämmelser om bl.a. information till intagna om möjligheten till daglig utomhusvistelse.

Med hänsyn till de bristande rutiner som utredningen påvisat är det angeläget att en sådan föreskrift snarast träder i kraft.

Jag har i ett särskilt ärende utrett hur polismyndigheterna informerar intagna i arrest om deras rättigheter och om verkställighetens innebörd (se beslut den 18 juni 2014, dnr 2572-2013).

#### **Dokumentation av att informationen lämnats**

Det har framkommit att det inte i någon större utsträckning dokumenteras att den intagne har getts information om rätten till utomhusvistelse. Vid JO:s inspektioner har det vid vissa arrester framförts att man inte behöver dokumentera detta eftersom man alltid lämnar informationen. Det dokumenteras alltså endast om man av någon anledning inte lämnar informationen. Ett sådant resonemang är inte godtagbart. Jag vill därför understryka vikten av dokumentation även i detta avseende, bl.a. från kontroll- och rättssäkerhetssynpunkt. Ett krav på dokumentation behöver inte vara särskilt arbetskrävande, utan handlar närmast om lämpligt utformade blanketter.

När det införs rutiner för hur information ska lämnas bör dessa även omfatta ett krav på dokumentation, vilket också kan fungera som en påminnelse att lämna informationen.

#### **Uppföljning m.m.**

Jag har för avsikt att följa upp i vilken mån intagna i arrest ges möjlighet till utomhusvistelse och vilka åtgärder som vidtagits med anledning av detta beslut.

Med den kritik som ligger i det som anförts avslutas ärendet.

## Kritik mot Polismyndigheten i Västra Götaland för hanteringen av en begäran om handräckning i ett LVU-ärende

(Dnr 273-2013)

**Beslutet i korthet:** Socialtjänsten begärde att polismyndigheten skulle lämna biträde med handräckning i ett LVU-ärende. Handräckningen gällde en 19-årig flicka som skulle omplaceras till ett låst ungdomshem. Socialtjänstens uppfattning var att omplaceringen behövde ske snarast, med hjälp av polis. Trots att de formella förutsättningarna för en handräckning var uppfyllda, biföll polismyndigheten inledningsvis inte begäran. Myndigheten villkorade i stället sin medverkan, vilket ytterst fick till följd att flickan omplacerades två dagar senare än nödvändigt.

I beslutet uttalas att det inte är polismyndighetens sak att ta ställning till behovet av en begärd handräckning. När de formella förutsättningarna är uppfyllda kan polismyndigheten inte ställa upp villkor för att godkänna och genomföra handräckningen.

Polismyndigheten kritiserar för sin hantering av ärendet.

### Anmälan

I en anmälan till JO framförde enhetschefen Tobias Berg, social- och arbetsmarknadsförvaltningen i Mölndals stad, klagomål mot Polismyndigheten i Västra Götaland. Han uppgav att polisen i flera ärenden helt eller delvis hade nekat socialtjänsten biträde med handräckning. Han gav följande exempel.

Torsdagen den 13 december 2012 fattades beslut om att en 19-årig flicka, som vårdades med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), skulle omplaceras till ett låst ungdomshem. Flickan var sedan tidigare känd för våldsamheter. Hon hade attackerat personal och skadat sig själv. Därutöver hade hon avvikit ett flertal gånger. När flickan, efter ett allvarligt återfall i missbruk, återfördes till det befintliga boendet av polisen, fick personalen starka indikationer på att hon avsåg att avvika på nytt.

Eftersom socialtjänsten bedömde att omplaceringen skulle väcka mycket stor ilska och intensivt motstånd hos flickan, begärde man polishandräckning enligt 43 § LVU. Polismyndigheten i Västra Götaland uppgav dock att myndigheten inte längre utförde sådana hämtningar och över huvud taget inte kommer att åka på uppdrag framöver, om inte representanter från socialtjänsten är närvarande och i praktiken utför körningen. Socialtjänstens bedömning var att det var alltför riskabelt att genomföra transporten i egen regi. Personal från socialtjänsten kunde dock medverka, under förutsättning att polisen med resurser i form av personal och fordon ansvarade för själva transporten och flickans säkerhet under den.

Situationen kunde lösas först på fredagskvällen, då polismyndigheten beslutade att flickan kunde köras i polisens fordon. Fortfarande var dock villkoret att socialtjänsten medverkade. När personal från socialtjänsten och polisen kom

till boendet på lördagsmorgonen och informerade flickan om beslutet blev hon, som befarat, mycket hotfull och våldsam och måste beläggas med handfängsel.

De utdragna förhandlingarna mellan socialtjänsten och polisen medförde att flickan, som mådde mycket dåligt och var inne i en period av ett ytterst aktivt och riskfullt missbruk, kunde omplaceras till en låst institution två dagar senare än planerat.

## Utredning

Polismyndigheten i Västra Götaland anmodades att yttra sig över uppgifterna i anmälan.

I sitt yttrande anförde polismyndigheten (biträdande länspolismästaren Morgan Orvenholt) i huvudsak följande.

### Utredningen

Ärendet har hanterats vid polisenhet Borås, polisområde Älvsborg, och vid länskommunikationscentralen (LKC), länsordningspolisen. Polisområdet, länsordningspolisen och Björn Engblom, vakthavande befäl vid LKC, har yttrat sig i ärendet.

Av de uppgifter som inhämtats framgår i huvudsak följande. Den 13 december 2012 inkom en begäran till polismyndigheten, polisenhet Borås, från Arbets- och familjestödsförvaltningen i Mölndals stad om biträde med stöd av 43 § LVU. Begäran avsåg en 19-årig flicka som vårdades på ett s.k. öppet boende med stöd av LVU och som nu skulle överföras till slutet vårdform. Till grund för behovet av polisiärt biträde uppgavs att flickan den 8 december 2012 avvikit från det öppna boendet och återfunnits av polisen under natten till luciadagen. Hon var vid anträffandet märkbart påverkad av narkotika och kunde inte redogöra för de droger hon intagit. Arbets- och familjestödsförvaltningen i Mölndals stad gjorde bedömningen att hon inte längre kunde vårdas i öppna former då det bedömdes vara fara för hennes liv vid ett nytt avvikande. Hon uppgavs kunna komma att skada sig själv allvarligt i form av kraftigt missbruk. Hon ansågs vidare rymningsbenägen och hade tidigare varit våldsam i samband med transport.

Inre befäl i Borås meddelade, efter kontakt med vakthavande befäl vid LKC, att polisen lämnar biträde, men att socialtjänsten får tillhandahålla transportfordon och medföljande personal. Socialtjänsten meddelade dock att de inte hade för avsikt att tillhandahålla något fordon eller medfölja med egen personal, utan uppgav att de ansåg att det var polisens uppgift att utföra transporten.

Härefter följer en rad kontakter mellan socialtjänsten, inre befäl i Borås och vakthavande befäl vid LKC. Socialtjänsten vidhåller under dessa samtal att man inte har för avsikt att ställa upp med varken fordon eller personal. Den 14 december 2012 meddelade dock handläggaren vid socialtjänsten vid samtal med inre befäl i Borås att han kunde använda sin privata bil för transporten. Man kommer därefter överens om att transporten ska genomföras på förmiddagen den 15 december 2012. En polispatrull beordrades att biträda om våldsbefogenheter skulle bli nödvändiga. När transporten skulle genomföras blev flickan aggressiv och våldsam varför hon fick beläggas med handfängsel. Polispatrullen gjorde i detta läge den bedömningen att transporten för att kunna genomföras måste utföras med polisens fordon. Socialtjänstens handläggare följde i samband med transporten efter polisbilen i sitt eget fordon.

---

## Polismyndighetens synpunkter och bedömning

### Allmänt

Polisen ska enligt ett mycket stort antal bestämmelser lämna biträde till andra myndigheter. Antalet inkomna handräckningsärenden till polismyndigheten har de senaste åren ökat i antal, vilket av naturliga skäl tar resurser från annan polisiär verksamhet.

Enligt polismyndighetens mening bör alltid det biträde som lämnas ske i nära samverkan med personal från den myndighet som begär åtgärden. I betänkandet *Transporter av frihetsberövade* (SOU 2011:7) har utredningen om transporter av frihetsberövade personer vidareutvecklat hur en samverkan mellan begärande myndighet och polismyndigheten enligt nu gällande bestämmelser bör utformas. Bl.a. menar utredningen att en begäran om biträde inte automatiskt innebär att polismyndigheten helt ska ombesörja en transport och stå för hela arrangemanget inklusive all personal och fordon. Polismyndigheten delar utredningens uppfattning om innebörden av biträdesbegreppet.

### Aktuellt ärende

---

Polismyndigheten har [...] inte någon möjlighet att avslå en handräckningsbegäran annat än på formella grunder. Polismyndigheten känner inte till att socialtjänsten i en rad ärenden skulle ha blivit delvis eller helt förvägrad biträde från polisen såsom påstås i anmälan. Det stämmer inte att polismyndigheten skulle ha gått ut med direktiv till sina enheter att personer vid handräckningsuppdrag aldrig ska transporteras i polisens fordon. Däremot anser polismyndigheten, i likhet med utredningen om transporter av frihetsberövade personer, att en begäran om biträde inte per automatik innebär att polismyndigheten helt ska ombesörja en transport och stå för hela arrangemanget, inklusive all personal och fordon. En bedömning av vilket behov av biträde som är nödvändigt måste göras i varje enskilt fall.

Det har i anmälan framförts kritik med anledning av att förflyttningen av flickan skett först två dagar efter det att handräckningsbegäran gjorts. Av vad som framgår i ärendet har det efter det att begäran inkom förevarit ett antal samtal mellan inre befäl, vakthavande befäl och socialtjänsten angående hur transporten skulle genomföras. Fokus synes ha varit mer på resursfrågan än på frågan om vilken form av biträde som var nödvändig, vilket är olyckligt. Polismyndigheten ifrågasätter inte socialtjänstens beslut att begära biträde i aktuellt ärende. Det är dock viktigt att komma ihåg att polisens resurser ska användas där de särskilda befogenheter som polisen har är nödvändiga för att lösa uppgiften. Det är möjligt att polismyndigheten tidigare i vissa fall har tillmötesgått de begärande myndigheterna i större utsträckning än vad lagstiftaren avsett. Polismyndigheten eftersträvar att bestämmelserna ska tillämpas på det sätt lagstiftaren tänkt, alltså att polisen ska biträda när de särskilda befogenheter som polisen har är nödvändiga. När det gäller det aktuella ärendet anser dock polismyndigheten, mot bakgrund av de uppgifter socialtjänsten lämnat om flickans tillstånd och tidigare beteende i samband med sin begäran om biträde, att de överväganden som gjorts beträffande transporten kan ifrågasättas.

Till yttrandet bifogade polismyndigheten ett informationsblad daterat den 7 februari 2012. Där anges att polismyndigheten har reviderat handboken om polishandräckning och arbetat in det som framförts av utredningen om transporter av frihetsberövade. Vidare anges att polismyndigheten, i samband med att begäran om biträde görs, kommer att föra diskussioner för en mer aktiv

samverkan med personalen från den begärande myndigheten och delvis även ställa högre krav på dessa myndigheter.

Tobias Berg fick tillfälle att yttra sig och anförde bl.a. att man inledningsvis ansåg att handräckningen kunde genomföras utan socialtjänstens medverkan, men att socialtjänsten efter en diskussion om detta var beredd att medverka. Socialtjänstens bedömning att det var djupt olämpligt att genomföra transporten på annat sätt än i polisens fordon kvarstod dock.

I ett beslut den 3 april 2014 anförde *JO Renfors* följande.

### **Rättslig reglering m.m.**

Enligt 43 § 2 LVU ska polismyndigheten lämna biträde för att, på begäran av socialnämnden eller någon ledamot eller tjänsteman som nämnden har förordnat, genomföra beslut om vård eller omhändertagande med stöd av LVU.

Av tidigare JO-beslut framgår bl.a. följande.

En polismyndighet bör endast anlitas för en handräckningsåtgärd om det finns grundad anledning att anta att det tvång som polisen har rätt att använda vid en handräckning är nödvändigt för att åtgärden ska kunna genomföras. Det bör inte förekomma att polisen mer eller mindre rutinmässigt anlitas för transport av personer som vårdas med stöd av en tvångslagstiftning. Att polis anlitas bör således vara en nödfallsåtgärd (se JO 1981/82 s. 172, särskilt s. 181 och JO:s beslut den 21 januari 2011, dnr 3625-2009). Denna fråga har också behandlats i flera lagstiftningsärenden (se bl.a. prop. 1979/80:1 s. 364 och 603 samt prop. 1996/97:175 s. 75).

En begäran om att polisen medverkar för att verkställa ett beslut enligt LVU bör inte göras om det inte kan antas att den unge själv eller hans eller hennes föräldrar, genom att avvika eller på annat sätt, avser att förhindra eller försvåra genomförandet av beslutet (se JO 1981/82 s. 172, särskilt s. 182).

När det gäller att flytta den som har omhändertagits för samhällsvård från ett fosterhem till ett annat eller till en institution har polishandräckning ansetts mindre ofta vara nödvändig. Det kan dock även i dessa fall finnas situationer där polisens biträde behövs för att genomföra beslutet. (Se JO 1981/82 s. 172, särskilt s. 182, och JO:s beslut den 8 februari 2010, dnr 3134-2009.)

En polismyndighets prövning av en begäran om handräckning är av formell karaktär. Det är alltså inte polismyndighetens sak att pröva behovet eller lämpligheten av handräckningen, och polismyndigheten kan inte på en sådan grund vägra att ge sitt bistånd. Om polismyndigheten anser att behovet eller lämpligheten av den begärda åtgärden kan ifrågasättas, är det naturligtvis lämpligt att den myndighet som har gjort framställan uppmärksammas på detta så att frågan där kan tas upp till omprövning. (Se JO 1981/82 s. 172, särskilt s. 183 och Rikspolisstyrelsens tillsynsrapport 2013:9 Polismyndigheternas handläggning av ärenden om handräckning och vissa tvångsåtgärder.)

När polismyndigheten biträder med handräckning har den myndighet som gjort begäran kvar det övergripande ansvaret för den person åtgärden avser. Som regel bör därför en företrädare för den sistnämnda myndigheten närvara när handräckningen genomförs (se bl.a. JO 1999/2000 s. 261 och JO 1999/2000 s. 270, som gällde begäran om handräckning enligt LVU).

Förutsättningarna och formerna för polismyndighetens biträde med handräckning behandlas utförligt i betänkandet Transporter av frihetsberövade (SOU 2011:7 s. 377 f.). Förslagen har ännu inte lett till lagstiftning, utan bereds inom Regeringskansliet.

### **Bedömning**

Med hänsyn till den vikt Polismyndigheten i Västra Götaland har lagt vid uttalandena om handräckning i betänkandet Transporter av frihetsberövade, vill jag inledningsvis understryka att de förslag som lämnats ännu inte har lett till lagstiftning och att många av de uttalanden som görs tar sikte på rättsläget efter ett genomförande av förslagen.

Polismyndigheten har enligt gällande lagstiftning en skyldighet att i olika situationer bistå andra myndigheter med handräckning. Det är inte polismyndighetens sak att ta ställning till behovet av en begärd handräckning. Polismyndigheten kan inte heller ställa upp villkor för att godkänna och genomföra handräckningen. Däremot kan det i vissa situationer vara lämpligt att polismyndigheten tar kontakt med den myndighet som har begärt åtgärden och diskuterar eventuella frågetecken när det gäller behovet av en handräckning eller dess genomförande. Om den sistnämnda myndigheten vidhåller sin begäran och de formella förutsättningarna är uppfyllda är polismyndigheten dock skyldig att lämna sitt biträde.

I det nu aktuella fallet fanns ett beslut om att en 19-årig flicka skulle omplaceras från boendet där hon befann sig till ett låst ungdomshem. Det fanns uppgifter om att flickan tidigare hade avvikit, att hon ansågs rymningsbenägen och att hon hade varit våldsam. I ärendet fanns således konkreta omständigheter som talade för att det var nödvändigt med polisens biträde. Någon anledning för polisen att ta kontakt med socialtjänsten för att ta upp frågan om en omprövning av begäran om handräckning fanns alltså inte.

Däremot finns inget att invända mot att genomförandet av handräckningen diskuterades med socialtjänsten. Jag är dock kritisk till att polismyndigheten villkorade sin medverkan och att det uppstod en diskussion kring hur de två myndigheternas resurser skulle användas. Utgångspunkten vid en handräckning bör enligt min mening vara att polisens fordon används och att polisens personal, och inte den begärande myndighetens, svarar för den närmare verkställigheten av åtgärden. När det som i det här fallet finns en uttalad risk för våldsamheter är detta en självklarhet. En annan sak är att företrädare för den begärande myndigheten normalt bör närvara vid genomförandet. Det finns inte heller något som hindrar att polisen och den begärande myndigheten kommer överens om att den sistnämnda myndighetens personal ska ta aktiv del vid en omplacering eller liknande, när den myndigheten bedömer att detta är bäst för personen som handräckningen gäller.

Polismyndighetens agerande medförde att flickan kunde omplaceras först två dagar efter att handräckningen begärts. Mot bakgrund av socialtjänstens bedömning att omplaceringen behövde genomföras snarast fanns det en risk för att flickan skulle komma till skada. Jag är därför mycket kritisk till polismyndighetens hantering av ärendet.

En grundläggande förutsättning för att systemet med handräckning ska fungera är att den myndighet som begär handräckning inte missbrukar eller överutnyttjar möjligheten. För att undvika misstro och för att säkerställa en effektiv och ändamålsenlig hantering av handräkningsärenden är det av stor betydelse att myndigheterna samverkar och för en kontinuerlig dialog om bl.a. sina respektive förutsättningar och om de rutiner man bör följa (jfr SOU 2011:7 s. 401 f.). Vid en sådan samverkan finns möjlighet att på ett konstruktivt sätt föra fram både generella synpunkter och konkreta exempel på ärenden där samarbetet fungerat mindre bra. Ett sådant arbetssätt ökar förutsättningarna för lösningar i samförstånd och bör också kunna leda till en ökad kunskap om ansvarsfördelningen mellan polisen och den begärande myndigheten samt om de regler i övrigt som gäller vid handräckning.

---

Samma dag fattade JO Renfors ytterligare ett beslut som rörde polisens hantering av en begäran om handräckning i ett LVU-ärende (se [www.jo.se](http://www.jo.se), dnr 1537-2013). Socialtjänsten hade begärt polisens biträde för att verkställa ett beslut om omedelbart omhändertagande och föra en 15-årig pojke till ett ungdomshem. Polismyndigheten i Skåne gjorde en materiell prövning av socialtjänstens bedömning av behovet av handräckning, vilket fick till följd att omhändertagandet av pojken fördröjdes. Enligt JO fanns det inget att invända mot att polismyndigheten diskuterade handräckningens genomförande med socialtjänsten. I detta fall hade det också varit möjligt för polismyndigheten att ta upp frågan om en omprövning av begäran om handräckning. Det var dock upp till socialtjänsten att avgöra i vilken omfattning polisens medverkan behövdes. När de formella förutsättningarna är uppfyllda ska polismyndigheten godkänna och genomföra handräckningen. Polismyndigheten i Skåne kritiserades för den felaktiga hanteringen.

### Kritik mot Polismyndigheten i Östergötlands län för omhändertagande av egendom i samband med ett ingripande, m.m.

(Dnr 584-2013, 666-2013)

**Beslutet i korthet:** Polisen stoppade en förare för hastighetsöverträdelse och fattade även misstanke mot honom om bl.a. ringa narkotikabrott. I syfte att eftersöka narkotika verkställdes en husrannsakan i bilen varvid en större summa i kontanter påträffades i en väska som enligt uppgift tillhörde förarens sambo. Polisen kontaktade Kronofogdemyndigheten och lämnade ut dessa uppgifter, som var sekretessbelagda. Kronofogdemyndigheten beslutade om utmätning, s.k. distansutmätning, av kontanterna för en skuld som föraren hade och meddelade förbud för polismyndigheten att lämna ut kontanterna till någon annan än Kronofogdemyndigheten.

Ett s.k. förbudsmeddelande av Kronofogdemyndigheten ger i sig inte polisen befogenhet att omhänderta utmätt egendom. För att polisen ska ha rätt att hålla kvar utmätt egendom för Kronofogdemyndighetens räkning med

stöd av ett förbudsmeddelande krävs att egendomen är omhändertagen med stöd av t.ex. bestämmelserna om beslag. Polisen kritiseras för att man har omhändertagit kontanterna utan att det har funnits lagstöd för det.

Enligt 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen kan sekretessbelagd information lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Polismyndigheten kritiseras för att man inte dokumenterat eller i efterhand kunnat visa vilka närmare uppgifter som lämnades till Kronofogdemyndigheten och att uppgiftslämnandet föregicks av en sådan verklig intresseavvägning som bestämmelsen kräver.

### **Anmälningarna**

I anmälningar till JO framförde S.P. och G.B. kritik mot Polismyndigheten i Östergötlands län. Av anmälningarna framgick bl.a. följande.

S.P. och G.B. samt deras gemensamma barn färdades den 27 januari 2013 på E4:an utanför Linköping i en personbil som tillhörde S.P. Bilen fördes vid tillfället av G.B. Polisen stoppade G.B. för hastighetsöverträdelse och medtog honom för blodprovstagning på grund av misstanke om narkotikapåverkan. Under tiden genomförde polisen en husrannsakan i bilen. Vid husrannsakan påträffades 79 500 kronor i kontanter. De låg i S.P:s väska och tillhörde henne, vilket hon uppgav för polismännen. Trots detta omhändertog polisen pengarna för att säkerställa utmätning av en skuld som G.B. hade till staten. Kronofogdemyndigheten beslutade därefter om utmätning av pengarna. Enligt S.P. och G.B. hade polisen inte upprättat något beslagsprotokoll eller kunnat redovisa vilka omständigheter och överväganden som låg till grund för åtgärden att omhänderta kontanterna.

S.P. och G.B. framförde även vissa andra klagomål beträffande det aktuella ingripandet.

### **Utredning**

#### **Upphävande av utmättningsbeslutet**

S.P. och G.B. överklagade Kronofogdemyndighetens beslut om utmätning av kontanterna till Vänersborgs tingsrätt och yrkade att beslutet skulle upphävas. Kronofogdemyndigheten omprövade utmättningsbeslutet och upphävde den 8 februari 2013 detta på den grunden att S.P. och G.B. hade kunnat visa att kontanterna inte varit i G.B:s besittning utan rätteligen tillhörde S.P.

Tingsrätten avskrev målet (mål nr A 563-13) från vidare handläggning.

#### **Anmälan om tjänstefel**

G.B. gjorde en brottsanmälan om tjänstefel med anledning av ingripandet.

JO hämtade in och granskade handlingar i det ärende hos Rikspolisstyrelsen, Avdelningen för interna utredningar (IU), som hade lagts upp med anledning av G.B:s anmälan.



Chefsåklagaren Mats Ericsson, Åklagarmyndigheten, Riksenheten för polis-  
mål, beslutade den 1 mars 2013 att inte inleda någon förundersökning. I skälen  
för beslutet angavs bl.a. följande.

Av handlingarna i ärendet framgår att G.B. av en polispatrull stoppades på  
grund av hastighetsöverträdelse. Vid kontakt med G.B. uppstod misstanke  
om ringa narkotikabrott. Beslut fattades [...] om husrannsakan i bilen för  
eftersök av narkotika. Under denna påträffades i en väska en större summa  
kontanter. Kronofogdens jourtelefon har då kontaktats och denne beslutade  
om utmätning av kontanterna och om ett s.k. förbudsmeddelande, dvs. ett  
förbud för polismyndigheten att utbetala pengarna till annan än Kronofog-  
den. [...] Sedan Kronofogden beslutat om utmätning har pengarna trans-  
porterats till polisstationen och låsts in i ett kassaskåp.

Såvitt framgår av handlingarna har polisen inte fattat något beslut om  
förvar [...]. Enligt det informationsblad som finns i polisens interna nätverk  
ska, då polisen påträffar egendom hos den som omhändertagits för kropps-  
besiktning och det inte funnits skäl att ta egendomen i förvar, Kronofogden  
bege sig till platsen och ”själv ta egendomen av den person som omhänder-  
tagits”.

Här förefaller Kronofogden per telefon ha fattat utmättningsbeslut trots  
att [...] egendomen inte tagits i förvar.

Jag kan inte finna att polisanställd har gjort sig skyldig till tjänstefel.

#### **Yttrande från Rikspolisstyrelsen**

Sedan åklagaren meddelat beslutet att inte inleda någon förundersökning in-  
ledde JO en utredning om polismyndighetens kontakter med Kronofogdemyn-  
digheten och hanteringen av kontanterna. JO anmodade Rikspolisstyrelsen att,  
efter att ha hört de berörda befattningshavarna vid Polismyndigheten i Öster-  
götlands län, yttra sig över handläggningen och de överväganden som gjorts  
(innefattande dokumentationen av vidtagna åtgärder).

Rikspolisstyrelsen (rikspolischefen Bengt Svenson) kom in med ett ytt-  
rande. Till yttrandet bifogades ett yttrande av Polismyndigheten i Östergötlands  
län, till vilket det hänvisades.

Av polismyndighetens yttrande framgick bl.a. följande.

#### **Bakgrund**

I ärendet aktuella fordon stoppades på grund av hastighetsöverträdelse och  
i syfte att genomföra fordons- och förarkontroll. I samband med detta upp-  
står misstanke om ringa narkotikabrott. Beslut fattades om kroppsbesikt-  
ning samt beslut om husrannsakan i bilen för eftersök av narkotika. Under  
denna påträffades i en väska en större summa kontanter. Kronofogden kon-  
taktades via jourtelefon som beslutade om utmätning av kontanterna och  
meddelade samtidigt ett s.k. förbudsmeddelande, d.v.s. ett förbud för polis-  
myndigheten att utbetala pengarna till annan än Kronofogden.

---

#### **Distansutmätning hos Kronofogdemyndigheten**

Kronofogdemyndigheten har i ett dokument, 2010-10-20, dnr  
80812552/112, närmare redovisat förutsättningarna för distansutmätning  
och straffprocessuella tvångsmedel. Handledningsdokumentet har framta-  
gits som ett metodstöd för bl.a. polismyndigheterna i landet i dess arbete  
och särskilda insatser mot den grova organiserade brottsligheten.

Av dokumentet framgår bl.a. i vilka situationer distansutmätning kan komma ifråga, dokumentationskraven, möjliga situationer för kontakt med Kronofogdemyndigheten, kontakt med kronofogden under kontorstid och jourtid.

Av den handling som tillhandahållits av chefen för narkotika- och under rättelseenheten framgår även vad som gäller för polismyndighetens tvångsmedelsanvändning, om den sekretessprövning som föregår kontakt med Kronofogdemyndigheten och myndighetens dokumentation av fattade beslut.

### **Inhämtade redogörelser från berörda befattningshavare**

*Polisassistenten Mattias Norräng* har lämnat följande redogörelse för omständigheterna kring ingripandet vid husrannsakan i fordon [...].

I aktuellt fordon färdades G.B. och dennes sambo S.P. samt deras gemensamma barn. G.B. var förare av fordonet och S.P. satt i baksätet tillsammans med barnet.

Då misstanke om drograttfylleri uppstod togs beslut om kroppsbesiktning och husrannsakan för att eftersöka narkotika. Detta beslut fattades av stationsbefälet.

I samband med husrannsakan påträffades en större summa pengar som låg i en väska som även innehöll barn- och kvinnokläder. Detta rapporterades till det yttre befälet som utförde en kontroll via Kronofogdemyndigheten.

Både G.B. och S.P. hävdade att pengarna tillhörde S.P. S.P. hördes närmare om pengarna men någon dokumentation därom bedömdes inte nödvändig då åtgärden enligt stationsbefälet var ren serviceåtgärd åt Kronofogdemyndigheten.

*Yttre befälet Petter Johansson* har lämnat följande redogörelse.

En patrull stoppade aktuellt fordon vilket framförts i hög hastighet på E 4 i södergående riktning. Kontrollen genomfördes vid avfarten till Linköping N. I samband därmed uppstod misstanke om otillåten påverkan av narkotika varför beslut inhämtades om kroppsbesiktning och husrannsakan i fordonet. Vid denna anträffades kontanter om 79 500 kronor som G.B. inte ville kännas vid då han menade att de inte tillhörde honom. Sambon var medföljande i fordonet och kontanterna anträffades i hennes väska.

Med hänsyn till omständigheterna i ärendet och då fordonsföraren bedömdes tillhöra den kategori som omfattas av de särskilda insatserna mot den organiserade brottsligheten föredrogs ärendet för vakthavande befäl som beslutade att kontakt skulle tas med Kronofogdemyndigheten via deras journalnummer.

Kronofogdemyndigheten beslutade att utmäta G.B:s egendom och meddelade samtidigt ett förbudsmeddelande som förbjuder polismyndigheten att lämna ut det utmäta till annan än Kronofogdemyndigheten eller den som myndigheten anvisar.

Beslutet meddelades polismyndigheten via fax och delgavs G.B. av polispatrullen som även överlämnade en kopia av beslutet.

*Stationsbefälet Björn Goding* har i anledning av händelsen med de omhändertagna kontanterna lämnat följande redogörelse.

En eller flera polispatruller genomförde fordons- och förarkontroll av ett fordon. I samband därmed uppstod misstanke om narkotikabrott och drograttfylleri. Efter föredragning beslutas om kroppsbesiktning och husrannsakan i fordonet för att eftersöka narkotiska preparat.

I det efterföljande efterarbetet blev inte stationsbefälet involverad och inte heller i avrapporteringen. Det är även oklart vem som kontaktade Kronofogdemyndigheten.

Uppgiften om att kontanter anträffats i fordonet kommer till stationsbefällets kännedom först senare och i samband med att pengarna lades in i ett kuvert och låstes in i stationsbefällets kassaskåp.

Beslutet från Kronofogdemyndigheten inkommer via fax till polismyndigheten som innebär att pengarna ska omhändertas för deras räkning och inte lämnas ut till annan.

I ärendet aktuella paret kommer sedan in till polisstationen och är upprörda över att deras kontanter omhändertagits. De delges Kronofogdemyndighetens beslut och får information om hur de ska bestrida omhändertagandet för att återfå sina pengar.

Utöver redovisade omständigheter har ärendet i övrigt hanterats av polispatrullen och det yttre befälet. Om polispatrullen varit i kontakt med vakthavande befäl för sekretessprövning är okänt.

### **Polismyndighetens bedömning**

I juli 2008 fick Rikspolisstyrelsen i uppdrag att säkerställa en effektiv och uthållig verksamhet för bekämpning av den grova organiserade brottsligheten. Satsningen som operativt påbörjades 2009, har bl.a. lett fram till ett ökat samarbete mellan polismyndigheterna, Rikspolisstyrelsen och myndigheter utanför Polisen, som exempelvis Kronofogdemyndigheten. Den särskilda satsningen mot grov organiserad brottslighet genomförs på uppdrag av regeringen och det är ett samverkansråd bestående av myndigheternas chefer som bestämmer inriktningen för arbetet. Fokuseringen har varit på de kriminellas pengar och egendom.

Polismyndigheten i Östergötlands län har i sin verksamhetsplan ett övergripande mål att göra det svårare att bedriva organiserad grov brottslighet i Sverige. Insatserna ska därvid ske på bred front och i samverkan med andra myndigheter.

Polisens agerande i aktuellt ärende ligger inom ramen för den nationella satsning som beslutats i samverkan med andra myndigheter och inom ramen för polismyndighetens verksamhetsplan.

Polispatrullens initiala ingång i detta ärende var föranlett av en hastighetsöverträdelse och den efterföljande förarkontrollen gav upphov till misstanke om narkotikabrott. Beslut om husrannsakan fattades och i samband därmed upptäcktes en större mängd kontanter. Då det rädde viss oklarhet vem de tillhörde presumerades initialt att kontanterna tillhörde fordonsföraren som enligt uppgift från Kronofogdemyndigheten var skuldnoterad. Polispatrullen initierade frågan hos beslutsfattare som kontaktade Kronofogdemyndigheten. Kronofogdemyndigheten beslutade om distansutmätning och s.k. förbudsmeddelande.

Under icke kontorstid kan Kronofogdemyndigheten kontaktas på jourtelefon. Kontakten med Kronofogdemyndigheten ska emellertid ske under förutsättning att kriterierna för kontakt är uppfyllda. Innan beslut om kontakt med Kronofogdemyndigheten ska en sekretessprövning göras. Därutöver ska beslutet vara skriftligt och diariefört och kopia av beslutet ska bifogas ursprungsärendet. Polisens handläggning uppvisar brister i denna del. Beslutet var inte diariefört och någon kopia var inte bifogad till ursprungsärendet.

Egendom som tagits i förvar eller i beslag kan bli föremål för distansutmätning. Detta gäller även sådan egendom som har omhändertagits. Om egendom inte omhändertagits med stöd av polisens egna befogenheter ska Kronofogdemyndigheten vara på plats under den tid ett polisingripande eller motsvarande åtgärd pågår för att besluta om utmätning.

Kronofogdemyndigheten har fattat beslut om utmätning, utan att vara på plats under pågående polisingripande, trots att kontanterna inte varit i förvar eller omhändertagna med stöd av polisens befogenheter. När Kronofogdemyndigheten väl meddelat beslut om utmätning och s.k. förbudsmeddelande är polismyndigheten förpliktigad att efterfölja detta. Kontanterna transporterades därför till polisstationen och låstes in i ett kassaskåp. Polisen kan i denna del inte anses ha förfarit felaktigt.

Mot bakgrund av vad som anförts från berörda befattningshavare och av vad som framgår av handlingarna i ärendet, anser polismyndigheten det finnas fog för att ånyo informera polisens personal om kriterierna för en kontakt med Kronofogdemyndigheten och den sekretessprövning som därvid ska föregås nämnda kontakt. Vidare synes det även finnas behov att ånyo informera om dokumentationskraven. Polismyndigheten har gett ansvarig chef i uppdrag att snarast vidta nämnda åtgärder.

Rikspolisstyrelsen redovisade följande bedömning.

### **Distansutmätningen**

År 2008 fick Rikspolisstyrelsen i uppdrag av regeringen att tillsammans med andra berörda myndigheter vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten.

Åtgärderna, som operativt påbörjades 2009, har bland annat lett fram till ett ökat samarbete mellan polismyndigheterna, Rikspolisstyrelsen och myndigheter utanför Polisen, som exempelvis Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

Egendom som har tagits i förvar i avvaktan på att kvarstad utverkas eller i beslag kan bli föremål för s.k. distansutmätning enligt 4 kap. 7 § utsökningsbalken (UB). Distansutmätning innebär att Kronofogdemyndigheten fattar beslut om utmätning utan att egendomen är omedelbart tillgänglig. Beslut om utmätning fattas i regel under ett telefonsamtal varigenom den myndighet som omhändertagit egendomen – vanligtvis Polisen, Ekobrottsmyndigheten eller Tullverket – underrättar Kronofogdemyndigheten om att exempelvis ett beslag hävts. Samtidigt som Kronofogdemyndigheten meddelar per telefon eller fax att egendomen utmäts förbjuds myndigheten att lämna ut egendomen till den misstänkte eller någon annan som gör anspråk på egendomen (Kronofogdemyndighetens handledning 2010-10-20, dnr 808 12552-10/112).

I det nu aktuella fallet kontaktade polismyndigheten Kronofogdemyndigheten via dess jourtelefon i samband med att en större summa pengar hittades i samband med husrannsakan. Polisen hade såvitt framgått vid denna tidpunkt inte fattat något beslut om att ta pengarna i förvar och de var heller inte omhändertagna. Kronofogdemyndigheten fattade via telefon beslut om utmätning av pengarna och beslutade om ett s.k. förbudsmeddelande, dvs. ett förbud för polismyndigheten att utbetala pengarna till annan än Kronofogdemyndigheten. Beslutet om förbudsmeddelande fattades av Kronofogdemyndigheten som behörig myndighet och är ett beslut som polismyndigheten hade att rätta sig efter. Polismyndigheten har efter Kronofogdemyndighetens utmättningsbeslut tagit med sig pengarna till polisstationen och förvarat dem i ett kassaskåp tills dess Kronofogdemyndigheten kommit och hämtat dem.

Rikspolisstyrelsen kan liksom Polismyndigheten i Östergötlands län konstatera att Polisens agerande i aktuellt ärende att ta kontakt med Kronofogdemyndigheten ligger inom ramen för den nationella satsning som beslutats i samverkan med andra myndigheter.

### **Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter**

Uppgifter i en förundersökning kan omfattas av sekretess enligt 18 kap. 1 § OSL. Eftersom sekretesskyddet följer med uppgifterna i dessa fall kan sådana uppgifter i många fall lämnas ut till en annan myndighet utan hinder av sekretess.

Genom kontakten med Kronofogdemyndigheten har polismyndigheten lämnat ut uppgifter om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden. Sådana uppgifter omfattas av sekretess enligt 35 kap. 1 § OSL.

Enligt den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 27 § OSL (generalklausulen) kan dock uppgifter som omfattas av sekretess i vissa fall, efter en prövning i varje enskilt fall, lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen har att skydda.

I JO 2187-2012 gjorde JO uttalande om att personer som har skulder hos Kronofogdemyndigheten så långt som möjligt hindras från att undandra sig exekutiva åtgärder givetvis är av stor vikt, såväl för enskilda fordringsägare som för tilltron till rätts- och exekutionsväsendena. Trots de tämligen långtgående befogenheter som Kronofogdemyndigheten har kan det dock ofta vara svårt för myndighetens tjänstemän att själva hitta vissa typer av i och för sig utmätningsbar egendom. Detta gäller bl.a. kontanta medel och sådana värdeföremål som är lätta att undanskaffa. Av detta skäl får det anses vara av vikt att Kronofogdemyndigheten i vissa fall kan få information från bl.a. polismyndigheterna om egendom som dessa har påträffat i sin verksamhet. JO ansåg mot den givna bakgrunden att uppgifter av det aktuella slaget, som är sekretessbelagda enligt 35 kap. 1 § första stycket OSL, bör kunna lämnas från en polismyndighet till Kronofogdemyndigheten med stöd av generalklausulen. Uppgiftslämnandet får dock inte ske rutinmässigt utan måste föregås av sådan verklig intresseavvägning i det enskilda fallet som generalklausulen förutsätter.

Av polismyndighetens yttrande framgår att pengarna upptäcktes i samband med husrannsakan i bilen. Då det rädde viss oklarhet om vem pengarna tillhörde presumerades de tillhöra fordonsföraren, G.B. Enligt uppgift som myndigheten fick från Kronofogdemyndigheten var G.B. skuldnoterad. Då polismyndigheten fick denna information torde detta innebära att polismyndigheten med stöd av generalklausulen efter en intresseavvägning kunde lämna ut uppgiften om pengarna som hittats i bilen till Kronofogdemyndigheten.

Intresseavvägningen har visserligen inte dokumenterats, men med tanke på den stora summa som påträffades anser Rikspolisstyrelsen att det måste anses vara uppenbart att intresset av att uppgiften lämnades till Kronofogdemyndigheten hade företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

## Dokumentationen

Polismyndigheten har i beslut 2011-11-28, Distansutmätning hos Kronofogdemyndigheten (ärende AA-102-12907/11), angett att beslutet om utlämnande meddelas skriftligen och beslutsfattaren ansvarar för att beslutet diarieförs i A-diariet med saknummer 102. Kopia av beslutet bifogas ursprungsärendet.

Polismyndigheten konstaterar att beslutet att ta kontakt med Kronofogdemyndigheten inte var diariefört och att någon kopia inte var bifogad till ursprungsärendet.

De krav som ställs på dokumentationen i samband med aktuell typ av ingripande framgår av 28 kap. 9 § RB och 27 § polislagen samt Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentationen enligt 27 och 28 §§ polislagen (RPSFS 2011:2, FAP 100-2). Enligt dessa bestämmelser ställs inga krav på dokumentation av utlämnande av uppgifter till annan myndighet och den sekretessprövning som görs i samband med detta. Inte heller i 10 kap. 27 § OSL eller i förvaltningslagen (1986:223) finns det några bestämmelser om dokumentationen i dessa fall.

Polismyndigheten har angett att det synes finnas behov av att ånyo informera om myndighetens dokumentationskrav och har gett detta i uppdrag till ansvarig chef, vilket välkomnas av Rikspolisstyrelsen.

I ett beslut den 2 april 2014 anförde *JO Renfors* följande.

### Rättslig reglering

Föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott eller vara avhänt någon genom brott eller förverkat på grund av brott får tas i beslag. Detsamma gäller föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om förverkande av utbyte av brottslig verksamhet (27 kap. 1 § rättegångsbalken, RB).

I 26 kap. RB finns bestämmelser om kvarstad i brottmål. Åtgärden kan endast riktas mot den som är skäligen misstänkt för brott. Genom kvarstaden kan det säkerställas att bl.a. böter och skadestånd till följd av brottet blir betalda. Kvarstad meddelas av rätten. I avvaktan på rättens beslut om kvarstad får åklagaren besluta att ta egendom i förvar. Om det är fara i dröjsmål får även en polisman ta egendom i förvar. En sådan åtgärd av polisman ska skyndsamt anmälas till åklagaren, som omedelbart ska pröva om egendomen ska förbli i förvar (26 kap. 1 och 3 §§ RB).

Enligt 4 kap. 7 § utsökningsbalken (UB) får lös egendom utmätas endast om egendomen är tillgänglig vid förrättningen eller om egendomen ändå på grund av registrering, upplysningar vid förhör eller annan utredning kan identifieras och det inte kan antas finnas något hinder mot att säkerställa utmätningen enligt 6 kap. UB. Utmätning av kontanter ska som utgångspunkt säkerställas genom att kontanterna tas i förvar av Kronofogdemyndigheten (6 kap. 2 § UB). Om kontanterna är i tredje mans besittning kan utmätningen, i likhet med vad som gäller för utmätning av viss annan lös egendom, även säkerställas genom att förbud meddelas för innehavaren att utan Kronofogdemyndighetens tillstånd lämna ut kontanterna eller vidta någon annan åtgärd med dessa till skada för sökanden, s.k. förbudsmeddelande (6 kap. 7 § UB).

Enligt 35 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (OSL) gäller sekretess för uppgift om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden som förekommer i bl.a. utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål eller i angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i brottmål, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men.

En uppgift för vilken sekretess gäller enligt offentlighets- och sekretesslagen får inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter om inte annat anges i bl.a. den lagen (8 kap. 1 § OSL).

Enligt 10 kap. 27 § första stycket OSL (den s.k. generalklausulen) får en sekretessbelagd uppgift, med undantag som inte är aktuella i detta fall, lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. JO har tidigare uttalat sig om under vilka förutsättningar polisen kan lämna sekretessbelagda uppgifter av det aktuella slaget till Kronofogdemyndigheten med stöd av generalklausulen (se JO 2013/14 s. 230, dnr 2187-2012, och jfr JO 1987/88 s. 93, dnr 2362-1985, JO 1988/89 s. 45, dnr 1737-1986, 2563-1987 och 48-1988, samt JO:s beslut 1999-03-09, dnr 3746-1997). I det förstnämnda beslutet ansåg JO att ett sådant uppgiftslämnande bör kunna ske. JO betonade emellertid att

uppgiftslämmandet inte får ske rutinmässigt utan måste föregås av en sådan verklig intresseavvägning i det enskilda fallet som generalklausulen förutsätter.

## **Bedömning**

### **Inledning**

Sedan polisen hade stoppat den bil som S.P. och G.B. färdades i uppkom misstanke mot G.B. om ringa narkotikabrott genom eget bruk och s.k. drograttfylleri. Beslut fattades om husrannsakan i bilen för att söka efter narkotika. I samband med husrannsakan påträffades 79 500 kronor i kontanter i en väska som även innehöll barn- och kvinnokläder. S.P. uppgav att kontanterna tillhörde henne. I något skede kontaktade polisen Kronofogdemyndigheten, som utmätte kontanterna och meddelade polisen att de inte fick lämnas ut till någon annan än Kronofogdemyndigheten. Polisen tog med sig kontanterna till polisstationen där de låstes in i ett kassaskåp.

S.P. och G.B. har framfört klagomål mot polisen i flera avseenden. Utredningen har emellertid begränsats till frågorna om polisens hantering av kontanterna och kontakterna med Kronofogdemyndigheten. Min bedömning kommer följaktligen att avse dessa frågor.

### **Omhändertagandet av kontanterna**

Av utredningen framgår att kontanterna hittades i en väska med barn- och kvinnokläder, en väska som enligt polisen (det yttre befälet) tillhörde S.P. Det framgår också att S.P. och G.B. uppgav att kontanterna tillhörde S.P.

Varken polismyndigheten eller Rikspolisstyrelsen har uppgett att kontanterna på något sätt var av intresse i brottsutredningen mot G.B. Kontanterna togs inte i beslag och det har inte gjorts gällande att polisen omhändertog dem på någon annan grund, t.ex. enligt bestämmelserna om förvar i 26 kap. RB eller enligt polislagen.

Polismyndigheten, vars uppfattning delas av Rikspolisstyrelsen, har emellertid gjort gällande att polisen var skyldig att rätta sig efter det förbudsmeddelande som jourhavande kronofogde meddelade polisen beträffande kontanterna. Vad myndigheterna har anfört måste uppfattas på det sättet att polisen med stöd av förbudsmeddelandet fick befogenhet att omhänderta kontanterna för Kronofogdemyndighetens räkning.

Som redovisats kan utmätning av lös egendom som är i tredje mans besittning säkerställas genom att ett förbud meddelas för innehavaren att utan Kronofogdemyndighetens tillstånd lämna ut egendomen eller vidta någon annan åtgärd med den till skada för sökanden (6 kap. 7 § UB). En förutsättning för att ett förbudsmeddelande ska ge polisen rätt att hålla kvar egendom som har utmätts genom s.k. distansutmätning för Kronofogdemyndighetens räkning är, i likhet med vad som generellt gäller enligt den angivna bestämmelsen, att egendomen är i polisens besittning när förbudsmeddelandet lämnas. Det krävs enligt min uppfattning att egendomen är omhändertagen av polisen i enlighet med

någon bestämmelse som uttryckligen ger polisen rätt till detta, t.ex. bestämmelser om beslag. Ett förbudsmeddelande ger alltså inte i sig någon befogenhet för polisen att omhänderta utmätt egendom för Kronofogdemyndighetens räkning.

Denna uppfattning ligger också till grund för bl.a. den handledning för distansutmätning och straffprocessuella tvångsmedel m.m. som Kronofogdemyndigheten har upprättat och som Rikspolisstyrelsen och polismyndigheten har hänvisat till i sina yttranden (2010-10-20, dnr 808 12552/112). I handledningen sägs bl.a. att om egendomen inte har omhändertagits med stöd av polisens egna befogenheter är det en förutsättning för utmätning att Kronofogdemyndigheten på plats, under den tid ett polisingripande eller en motsvarande åtgärd pågår, beslutar om utmätning.

Jag delar alltså inte myndigheternas uppfattning att polisen med stöd av förbudsmeddelandet fick befogenhet att omhänderta kontanterna och kan sammanfattningsvis konstatera att omhändertagandet gjordes utan att det fanns lagstöd för det. Även om ansvaret för förbudsmeddelandet som sådant ytterst är Kronofogdemyndighetens, förtjänar polismyndigheten kritik för omhändertagandet av kontanterna.

#### **Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter**

Uppgifterna om att polisen i samband med husrannsakan i bilen påträffade 79 500 kronor i kontanter var sekretessbelagda enligt 35 kap. 1 § första stycket OSL (jfr JO 2013/14 s. 230, dnr 2187-2012). JO har i det beslutet ansett att uppgifter som i och för sig är sekretessbelagda enligt den nyssnämnda bestämmelsen kan lämnas till Kronofogdemyndigheten med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Detta får dock inte ske rutinmässigt utan måste föregås av en verklig intresseavvägning i det enskilda fallet.

Som polismyndigheten redovisat har myndigheten i ett generellt beslut (Distansutmätning hos Kronofogdemyndigheten, meddelat den 28 november 2011, dnr AA-102-12907/11) angett att själva åtgärden att lämna ut sekretessbelagd information till Kronofogdemyndigheten ska meddelas skriftligen och diarieföras i myndighetens A-diarium. Från kontroll- och rättssäkerhetssynpunkt bör dokumentationen dessutom, även om det saknas uttryckliga författningsreglerade krav på denna, vara mer fullständig. Enligt min uppfattning bör det utöver uppgiften om att sekretessbelagd information har lämnats, framgå av dokumentationen såväl vilka uppgifter som har lämnats ut som vem som har beslutat om utlämnandet och vilka omständigheter som har beaktats vid den intresseavvägning som ska göras.

Förhållandena i det nu aktuella ärendet ger mig anledning att framhålla att uppgifter som polisen lämnar till Kronofogdemyndigheten självklart måste vara korrekta och fullständiga. För att undvika att beslut fattas på ett bristfälligt underlag är det viktigt att de uppgifter polisen lämnar – efter att ha gjort en noggrann sekretessprövning och intresseavvägning – är tillräckligt utförliga och innefattar det som kan vara relevant för den bedömning Kronofogdemyndigheten ska göra. Utredningen tyder på att de uppgifter som har lämnats i det här aktuella fallet har varit bristfälliga och att Kronofogdemyndigheten inte fått del av uppgiften att kontanterna hittades i S.P:s väska. Det har dock inte varit



möjligt att kontrollera den saken eftersom polismyndigheten inte särskilt dokumenterade uppgiftslämnandet eller de omständigheter som låg till grund för denna åtgärd. Omständigheterna kring uppgiftslämnandet har inte heller blivit närmare klarlagda genom utredningen hos JO.

Sammanfattningsvis har polismyndigheten i detta fall alltså varken dokumenterat eller i efterhand kunnat visa vilka närmare uppgifter som lämnades till Kronofogdemyndigheten, eller att uppgiftslämnandet föregicks av en sådan verklig intresseavvägning som generalklausulen kräver. Polismyndigheten ska därför kritiseras även i denna del.

## Beslut i två ärenden angående polisens deltagande i sociala medier

### Anmälan mot polismyndigheterna i Kronobergs län och Stockholms län angående inlägg på Facebook (I)

(Dnr 5875-2012)

**Beslutet i korthet:** JO har granskat ett antal inlägg som gjorts på polisens konton på Facebook. Inläggen har i och för sig relevans för ändamålet med polisens deltagande i sociala medier; de har ett brottsförebyggande budskap eller informerar om polisens arbete. Flera av inläggen har dock ett innehåll som gör att sakligheten kan ifrågasättas. De präglas bitvis av en raljerande ton som är mindre lämplig för den som företräder polisen. Det kan även diskuteras i vilken utsträckning beskrivningar av människor i en utsatt situation överhuvudtaget lämpar sig för polisens inlägg på sociala medier. Vidare bör utgångspunkten vara att man som företrädare för polisen i sociala medier är återhållsam med att uttrycka personliga känslor inför sina arbetsuppgifter.

I beslutet konstateras att det finns ett regelverk för polisens deltagande i sociala medier som, om det efterföljs, bör vara tillräckligt för att det inte ska förekomma publiceringar som riskerar att äventyra tilltron till polisens saktlighet och opartiskhet eller i övrigt är olämpliga.

## Bakgrund

Polisens användning av sociala medier har ökat väsentligt under senare år. På Facebook och Twitter finns för närvarande cirka hundra konton registrerade av polisen. Kontona administreras vanligtvis lokalt av exempelvis ett närpolisområde eller en ungdomsgrupp inom en polismyndighet. Sammanlagt följer cirka 360 000 personer polisens sidor på Facebook och Twitter.

I Rikspolisstyrelsens handledning för polisen i sociala medier anges att de övergripande syftena med polisens närvaro i sociala medier är följande.

- Ökad dialog – vara synlig och tillgänglig där många människor är.
- Dela brottsförebyggande information och tips för att minska brottsligheten.
- Berätta om polisens arbete för att öka tryggheten.

- Nå ut med att polisen vill ha tips och vittnesuppgifter för att lösa brott.

### Anmälan

A.O. och M.M. framförde i en anmälan till JO kritik mot ett antal inlägg som polisen hade publicerat på Facebook. De anförde att vissa av polisens sidor på Facebook inte levde upp till regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet, utan snarare var ett forum för politiska yttringar och hån mot medborgarna.

A.O. och M.M. återgav följande inlägg som hade publicerats av närpolisområde Växjö/Alvesta (Polismyndigheten i Kronobergs län).

Den 1 december 2011 – *Ibland måste man skratta! Bilden är ett bra exempel av hur man INTE ska pynta sin bil. Man måste ha bra sikt när man kör bil. Jag tror förarens favorit tv-program är "pimp My ride". Tagen på en trafikkontroll i Växjö. //Scott. (Enligt anmälan fanns vid inlägget en bild där man tydligt kunde se bilens interiör, vilket gjorde att ägaren av bilen lätt kunde identifieras.)*

Den 28 december 2011 – *I BLAND ÄR DET INTE LÄTT!!*

*I går hittade vi en ung tjej på cykelvägen vid Österleden i Växjö. Hon hade skurit sig själv med ett rakblad i armvecket. Det fanns mycket blod och hon var inte särskilt samarbetsvillig. Hon hade rakbladet i handen och försökte även sparka oss. Vi lyckades hålla fast henne, ta bort rakbladet och stoppa blödningsen i väntan på ambulansen. Tjejen är nu omhändertagen och förhoppningsvis kommer hon att få hjälpen som hon behöver. Tack till ambulanspersonalen som var mycket proffsig och tog väl hand om henne. //Scott*

Den 15 augusti 2012 – *Fel sida av fyllecellsörren!!*

*De allra flesta personer som vi omhändertar för LOB "lag om omhändertagande av berusade personer" har problem med alkohol. Tyvärr är det väldigt få som vill erkänna det. Det är inte sällan som vi blir utsatta för våld eller hotade när vi omhändertar fulla personer. Om du vaknar en lördagsmorgon och ser fel sida av fyllecellsörren, eller om du känner igen bilden, är det kanske dags att se över dina alkoholvanor. Det är inte bara din hälsa som du riskerar, ditt körkort står på spel och tjejen som du försökte ragga inne på krogen har förmodligen åkt med den fula killen som inte kunde sjunga lika bra som dig! Om du tar det lugnt med alkoholen kan vi lova dig att kvällen kommer att bli lugnare för oss och MYCKET trevligare för dig. //Scott (Inlägget avslutades med information om olika möjligheter till vård vid alkoholmissbruk.)*

Den 25 oktober 2012 – *Utsättning kl. 05.00, polisen skall biträda Migrationsverket i ett utvisningsärende. En familj med små barn. En uppgift som polisen har, men det skär i hjärtat ändå. //Anette*

Den 27 oktober 2012 – *HEMNES vitrinskåp från IKEA=1795 kr*

*HEMNES vitrinskåp från IKEA+böter som du får när paketet, som du inte bundit fast, flyger av släpet och nästan träffar min polisbil som kör bakom dig=3290 kr.*

*HEMNES vitrinskåp från IKEA+böter som du får när paketet flyger av släpet och nästan träffar min polisbil som kör bakom dig+att du skäller på mig för att jag skriver böter till dig för att DU inte har bundit fast DIN last=fortfarande 3290 kr – jag bjuder på utskällningen! //Scott*

A.O. och M.M. återgav även följande inlägg som hade publicerats av närpolisområde Upplands Väsby (Polismyndigheten i Stockholms län) den 20 oktober 2012.

*En patrull har under natten befunnit sig och bedrivit närpolisarbete i Upplands Väsby. Ett roligt arbetspass där vi både hunnit med att prata med många ungdomar samt fotpatrullerat kring centrum och Dragonvägen/Arkadstigen. Mot slutet kunde vi tack vare goda polisnäsor och lokalkännedom genomföra en husrannsakan som resulterade i <100 gram beslagtagna cannabis ämnat för försäljning. På bilden syns förutom den portionsförpackade narkotikan även typiska tillbehör i sammanhanget såsom en våg, grinder, pipa, kontanter samt mobiltelefoner. Problemet med cannabis är tyvärr relativt vanligt och som polis får man ofta se baksidan av drogen. Det brukar sluta med att man sitter i en ostädad etta på socialbidrag, röker cannabis och tittar på Simpsons dagarna i ända och sällan får för sig att åstadkomma något konstruktivt. Don't do drugs mmmkaay! /Din närpolis i natten (Vid inlägget fanns en bild på bl.a. påsar med någon form av torkad växt.)*

## Utredning

Rikspolisstyrelsen anmodades att yttra sig samt även inhämta upplysningar från polismyndigheterna i Kronobergs län och Stockholms län.

### Rikspolisstyrelsen

Rikspolisstyrelsen (rikspolischefen Bengt Svenson) anförde i sitt yttrande följande angående polisens användning av sociala medier.

Det övergripande syftet med Polisens närvaro i sociala medier är att leva upp till uppdraget att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Genom sin närvaro i dessa medier blir Polisen synlig och tillgänglig i ett forum där många människor vistas och kan på så sätt nå andra målgrupper. Många ungdomar följer Polisens sidor och ett viktigt skäl till Polisens närvaro i sociala medier är att komma i kontakt med dem.

Polisen kan genom sociala medier nå ut med information på ett effektivt sätt, t.ex. att Polisen söker tips, information om Polisens arbete och brottsförebyggande information. Sociala medier gör det också möjligt att snabbt nå stora grupper med information t.ex. i samband med en kris.

---

Innan användningen av sociala medier blev ett mer officiellt verktyg i Polisens arbete gjordes en förstudie [...]. Utifrån vad som framkom i förstudien har Rikspolisstyrelsen gett ut en handledning, Polisen i sociala medier [...]. Handledningen behandlar bl.a. organisatoriska, juridiska och etiska frågor och innehåller konkreta råd och tips för Polisens närvaro i sociala medier. Handledningen syftar bl.a. till att säkerställa att Polisen uppfattas som en enhetlig och tydlig avsändare i sociala medier och att rättsliga krav följs. Handledningen uppdateras kontinuerligt.

Rikspolisstyrelsen har sedan i maj 2011 anordnat tre seminarier om Polisen i sociala medier. Många av de poliser som gör inlägg på Polisens sidor har deltagit vid något av dessa seminarier.

Utgångspunkten är att respektive polismyndighet fattar beslut om närvaro i sociala medier och ansvarar för de kanaler som upprättas. När Polisen närvarar i sociala medier ska det enligt Rikspolisstyrelsens handledning vara klart vem som uttalar sig för myndighetens räkning och vilka ramarna

är. De befattningshavare som kommunicerar på Polisens sociala mediekana-  
ler ska ha fått detta uppdrag från sin polismyndighet.

### **Polismyndigheten i Kronobergs län**

Polismyndigheten i Kronobergs län (länspolismästaren Henric Malmquist) redogjorde inledningsvis i sitt yttrande för myndighetens arbete med sociala medier. Därvid framkom bl.a. att de medarbetare som hade i uppdrag att skriva inlägg hade genomgått utbildning om de regler och riktlinjer som gäller för polisens medverkan på Facebook. Vidare upplystes att myndigheten hade som rutin att inlägg signerades med författarens, dvs. den Facebookutbildade polisens, namn. Detta ansågs vara en framgångsfaktor i arbetet med Facebook då det skapade en bättre och mer personlig relation till läsarna. Ett flertal brott hade enligt myndigheten klarats upp tack vare närvaron på Facebook. När det gällde de aktuella inläggen hänvisades till vad respektive befattningshavare hade anfört.

Polisinspektören Scott Goodwin redogjorde för bakgrunden till sina inlägg och vilka överväganden han hade gjort inför publiceringarna, varvid bl.a. följande framkom.

Inlägget den 1 december 2011 om den ”pyntade” bilen avsåg en taxibil i vilken det hängde åtskilliga föremål på insidan av framrutan. På bilden kunde man varken identifiera förare eller bil. Syftet med inlägget var att upplysa om att man bör ha bra sikt när man kör bil.

Beträffande inlägget den 28 december 2011 om den unga kvinnan som hade skurit sig själv, anförde Scott Goodwin att han observerat att det fanns ett antal åskådare till händelsen. Han hade uppfattat dessa som chockade över att kvinnan blödde ymnigt och att polisen ingrep med visst våld. Med inlägget avsåg han att förklara anledningen till polisens agerande samt att kvinnan blev väl omhändertagen av polis- och ambulanspersonal.

När det gällde inlägget den 15 augusti 2012 om alkoholkonsumtion, var syftet att informera om att personer med alkoholproblem var ett bekymmer för polisen samt att uppmana dessa att söka vård. Scott Goodwin hade skrivit inlägget på ett lättligt sätt för att intressera allmänheten och på så vis få stor spridning av budskapet. Avsikten var inte att håna eller nedvärdera personer med alkoholproblem.

Syftet med inlägget den 27 oktober 2012 om vitrinskåpet på biltaket var att påminna allmänheten om att det är viktigt att säkra sin last. Händelsen som återgavs inträffade år 2005 och varken förare eller bil kunde identifieras genom inlägget.

Scott Goodwin anförde avslutningsvis att han genom sina inlägg avsåg att nå ut med ett budskap samt att han skrev på ett informellt och lättligt sätt för att få ökad spridning. Han övervägde kontinuerligt vilken information han lämnade ut och på vilket sätt han skrev. Därvid sökte han vägledning bl.a. hos myndighetens informationsenhet. Scott Goodwin angav även att han inte hade mottagit några klagomål från personer som hade varit inblandade i de händelser som han hade skrivit om på Facebook.

Polisinspektören Anette Östman Ottosson anförde angående sitt inlägg den 25 oktober 2012, om polisens biträde vid utvisning av en barnfamilj, att hennes

uppgift som ”Facebookpolis” var att upplysa om polisens arbetsuppgifter. Att hon ibland uttryckte känslor i inläggen ansåg hon vara förenligt med de direktiv och den utbildning hon hade fått.

Polismyndigheten anförde i sin bedömning att myndigheten hade kontinuerlig övervakning på sina konton på Facebook och om något av de nu aktuella inläggen inte hade stått i överensstämmelse med den handledning som förelåg på området hade detta tagits bort.

### **Polismyndigheten i Stockholms län**

Polismyndigheten i Stockholms län (biträdande länspolismästaren Ulf Johansson) redogjorde inledningsvis i sitt yttrande för myndighetens arbete med sociala medier. Därvid framkom bl.a. att myndigheten, utöver Rikspolisstyrelsens handledning, hade upprättat egna rutiner för närvaron i sociala medier. Dessa utgår från de lärdomar som har gjorts om hur och om vad man bör skriva i sociala medier. Som exempel på viktiga punkter i rutinerna angavs att personuppgiftslagen ska följas, att enskilda personer inte ska hängas ut och att man inte ska föra fram personliga åsikter samt att man ska använda sig av ett vårdat och enkelt språk. När det gäller användandet av humor i inläggen anges i rutinerna att det i och för sig kan vara bra för att göra det mer intressant för läsaren men att man ska vara väldigt försiktig så att det inte missuppfattas. Dessa rutiner var emellertid inte framtagna vid tidpunkten för det nu aktuella inlägget om konsekvenserna av cannabisbruk. Vidare upplystes att myndigheten har en särskild samordnare för sociala medier som aktivt arbetar med frågorna i syfte att åstadkomma en myndighetsgemensam syn på vad som är lämpligt att publicera.

När det gällde inlägget om cannabis anförde polismyndigheten att när polisen uttalar sig negativt om narkotikabruk ska det ses som ett led i brottsbekämpningen mot narkotika. Det var enligt myndigheten tydligt att de berörda polismännens avsikt var att på ett humoristiskt sätt förmedla en bild av sambandet mellan narkotikamissbruk och sociala problem. Avsikten var således varken att redovisa konkreta faktauppgifter eller att håna medborgare. Myndigheten konstaterade emellertid att det var en svår balansgång att använda humor eftersom det finns en risk att det missuppfattas. Ur detta perspektiv ansågs den sista delen av inlägget, om problemen med cannabis, vara olyckligt formulerad.

Sammanfattningsvis anfördes att myndighetens deltagande i sociala medier skedde i överensstämmelse med gällande lagstiftning och att erforderligt internt regelverk fanns framtaget för verksamheten.

### **Rikspolisstyrelsens bedömning**

Rikspolisstyrelsen anförde i sin bedömning att det inte hade röjts några sekretessbelagda uppgifter i de aktuella inläggen och att någon enskild inte hade hanterats eller bemötts på ett osakligt eller partiskt sätt. Inläggen stred inte heller på annat sätt mot någon författning. Polismyndigheterna bedömdes inte ha agerat utanför sina uppdrag eftersom samtliga inlägg anknöt till ett verksamhetsområde som ankommer på polisen, t.ex. att förebygga brott, ingripa mot

brott eller att lämna allmänheten skydd. Även om några av inläggen kunde anses gå utöver vad som var nödvändigt för att framföra ett brottsförebyggande budskap eller beskriva polisens arbete innebar detta inte att de stred mot kraven på saklighet och opartiskhet.

När det gällde frågan om inläggen var olämpliga anförde Rikspolisstyrelsen att de inte innehöll uttalanden som innebar att någon enskild hade kränkts eller hånats samt inte heller var felaktiga, nedlåtande, respektlösa, ironiska eller liknande. I likhet med Polismyndigheten i Stockholms län ansågs emellertid inlägget om problemen med cannabis vara olyckligt formulerat då det skulle kunna missuppfattas vara nedvärderande. Såvitt avsåg vad som var lämpligt i övrigt, avseende t.ex. humor, personlighet och känslor, avstod styrelsen från att avge en bedömning.

Till yttrandet bifogades bl.a. Rikspolisstyrelsens handledning, Polisen i sociala medier (version 2.1, den 13 september 2012), samt Polismyndighetens i Stockholms län hanteringsregler för sociala medier och rutin för närvaron i sociala medier.

A.O. och M.M. yttrade sig över vad polismyndigheterna och Rikspolisstyrelsen hade anfört. De vidhöll i huvudsak vad de hade framfört tidigare och utvecklade sin argumentation. De anförde bl.a. att det inte var lämpligt att polisen genom alltför personliga eller humoristiska inlägg beskrev situationer där tvångsmedel eller våld hade använts. Dessutom menade anmälarna att effekten av det brottsförebyggande arbetet genom sociala medier kunde ifrågasättas. Sammantaget ansåg de att samtliga de nu aktuella inläggen avvek markant från vad man borde kunna förvänta sig av polisanställda. A.O. och M.M. återgav även bl.a. ytterligare ett inlägg som hade gjorts av närpolisområde Växjö/Alvesta (se JO:s ärende 1916-2013).

I ett beslut den 21 november 2013 anförde *JO Renfors* följande.

### **Rättslig reglering m.m.**

Av 1 kap. 9 § regeringsformen följer att myndigheter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Reglerna om saklighet och opartiskhet överlappar i viss mån varandra. Saklighetskravet innefattar dock annat och mer än vad kraven på likabehandling och opartiskhet medför, t.ex. vad gäller bemötande, formuleringar och förmåga att hålla sig till den sakfråga som myndigheten vanligen har att avgöra visavi den enskilde. (Se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar, 2013, s. 58.)

JO har tidigare uttalat att den information som en myndighet tillhandahåller allmänheten, exempelvis på en webbplats, omfattas av regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. Detta innebär bl.a. att uppgifter som lämnas ska vara korrekta till såväl innehåll som form, att de ska baseras på hållfast underlag och att det ska vara sakligt motiverat för myndigheten att ge spridning åt uppgifterna. Kravet på opartiskhet innebär bl.a. att informationen ska vara allsidig och objektiv. (Se JO 2010/11 s. 616, dnr 4935-2009.)

I 4 kap. 1 § polisförordningen (1998:1558) anges att anställda inom polisen ska uppträda på ett sätt som inger förtroende och aktning; de ska uppträda hövligt, hänsynsfullt och med fasthet samt iaktta självbehärskning och undvika vad som kan uppfattas som utslag av ovänlighet eller småaktighet.

Även Rikspolisstyrelsens handledning för polisen i sociala medier behandlar frågorna om attityd och bemötande (avsnitt 8.4). I handledningen anges bl.a. att man ska tänka på att använda en mänsklig ton som visar på ödmjukhet och respekt. Vidare sägs att man ska undvika ironi samt inte heller uttrycka sig på ett sätt som kan uppfattas som nedlåtande eller ha en attityd som kan uppfattas som stötande eller överlägsen. Det anges även att man ska vara försiktig med humor, då detta är något högst personligt som lätt kan missuppfattas. De inlägg som görs bör vara kopplade till syftet med närvaron i sociala medier och man ska tänka på att förmedla fakta och inte åsikter.

När det gäller omnämnande av personer i inlägg anger Rikspolisstyrelsens handledning (avsnitt 8.5) att information som kan riskera brottsoffers eller brottsmisstänkta integritet och säkerhet inte får publiceras. Inte heller får information som gör att läsaren kan identifiera en enskild individ läggas ut.

Polismyndigheten i Stockholms län fastställde den 26 november 2012 rutiner för närvaron i sociala medier. I rutinerna har man delat in inlägg i olika färger beroende på innehåll och vilka regler som gäller för publicering. En godkänd administratör får självständigt publicera så kallade gröna inlägg, vilka t.ex. kan avse information om trafikkontroller och brottsförebyggande åtgärder. Inlägg som innehåller t.ex. humor eller specifikation av platser eller personliga reflektioner, så kallade gula- [minus] inlägg, får endast publiceras efter diskussion med minst en annan godkänd administratör. Så kallade gula+ [plus] inlägg, vilka t.ex. kan avse hanteringen av psykiskt sjuka, våldtäkter och andra grova brott samt pågående förundersökningar, får endast publiceras efter godkännande av ägaren av kanalen (dvs. en person i chefsställning). Inlägg som innehåller t.ex. kritik av personer, svordomar, polisjargong, information om dödsolyckor eller pågående självmord eller enskildas sociala och psykiska status, så kallade röda inlägg, ska undvikas och får endast publiceras efter godkännande av länspolismästaren eller chefen för avdelningen eller stabsenheten.

## Bedömning

### Utgångspunkter

Av utredningen har framkommit att polismyndigheter runt om i landet är mycket aktiva i sociala medier och att dessa numera är officiella verktyg för polisen. Utvecklingen har gått snabbt de senaste åren; användandet började under år 2011 och det finns nu cirka hundra konton registrerade, med en stor mängd följare. En sådan utveckling medför naturligtvis en risk för att det, innan rutiner, handledning och kontrollfunktioner har etablerats, sker misstag och att det görs mindre genomtänkta eller olämpliga publiceringar.

Det finns enligt min mening inte skäl att ifrågasätta polisens närvaro i sociala medier i sig. En självklar utgångspunkt är att den ska ske i enlighet med de författningar som finns. Det får till exempel inte förekomma att sekretessbelagda uppgifter lämnas ut och inte heller i övrigt att personer som varit föremål

för ingripanden kan identifieras. Polismyndigheterna måste naturligtvis också leva upp till regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. I det avseendet ska särskilt beaktas att bestämmelsen inte bara omfattar hur en sak rent faktiskt handläggs eller vilka verkliga skäl som ligger bakom ett handlande från myndigheten, utan även hur agerandet uppfattas är av betydelse. Redan risken för att andra kan uppfatta att saklighet och opartiskhet inte iaktas är tillräckligt för att agerandet kan anses strida mot grundlagens krav. Även polisförordningens allmänna krav på hur anställda inom polisen bör uppträda ska naturligtvis beaktas vid deltagandet i sociala medier.

Att uttryckssättet i de sociala medierna har en annan och mindre formell karaktär än annan myndighetsinformation kan medföra en risk för att polisen inte uppfattas som saklig och opartisk. Samtidigt är en av avsikterna med deltagandet i sociala medier att lämna information på ett enkelt sätt samt att vara tillgänglig i ett forum där många personer deltar och på så vis nå fler grupper av befolkningen. Det är naturligt att tonen och uttryckssättet blir mer lättsamt och spontant än vad som skulle vara fallet vid mer traditionell kommunikation. Detta är sannolikt också en bidragande orsak till att det finns ett stort intresse för polisen i de sociala medierna. Det är enligt min mening en vällovliv intention att försöka nå ut till en så stor del av befolkningen som möjligt och att även intressera t.ex. ungdomar – som generellt sett är mer aktiva i sociala medier – för polisens arbete. Strävan efter att få genomslag får emellertid inte medföra att polisen åsidosätter kraven på saklighet och opartiskhet, eller publicerar inlägg vars lämplighet av andra skäl kan ifrågasättas.

### **De anmälda inläggen**

Samtliga i ärendet granskade inlägg har relevans för ändamålet med polisens närvaro i sociala medier; de har ett brottsförebyggande budskap eller informerar om polisens arbete. De granskade inläggen har inte ett innehåll som gör att polismyndigheternas opartiskhet sätts i fråga. Däremot har flera av inläggen ett innehåll som gör att sakligheten kan ifrågasättas. De präglas bitvis av en raljerande ton som är mindre lämplig för den som företräder polisen. Så är det med inläggen av närpolisområde Växjö/Alvesta om alkoholkonsumtion, om den pyntade bilen och det felaktigt lastade vitrinskåpet, liksom inlägget av närpolisområde Upplands Väsby om följderna av cannabisbruk. Det sistnämnda inlägget har dessutom ett anslag som kan uppfattas som nedlåtande.

Det finns inte beträffande något av inläggen skäl att tro att avsikten med inläggen har varit att nedvärdera eller kränka människor. Det har uppgetts att syftet var att på ett humoristiskt sätt informera och få fram ett brottsförebyggande budskap. Under alla förhållanden har detta, enligt min mening, gått ut över sakligheten. Som både Rikspolisstyrelsens handledning och Polismyndighetens i Stockholms län rutiner anger bör försiktighet iaktas när det gäller användandet av humor då det lätt kan missuppfattas. Den som skriver inläggen måste göra en avvägning mellan å ena sidan att vara underhållande och därmed kanske få fler läsare, å andra sidan att såsom företrädare för en myndighet förhålla sig saklig samt avhålla sig från olämpliga formuleringar och uttryckssätt.



Invändningar kan i det avseendet även riktas mot rubriken på inlägget om den unga kvinnan som skurit sig. Tonen i rubriken kan uppfattas som raljerande, vilket är mindre lämpligt med tanke på innehållet i inlägget. Texten i inlägget har i sig en respektfull ton och syftet med att göra inlägget är gott. Det kan dock ändå diskuteras i vilken utsträckning beskrivningar av människor i en sådan utsatt situation lämpar sig för polisens inlägg i sociala medier.

När det gäller inlägget om polisens biträde vid utvisning av en barnfamilj ger det uttryck för att det ibland kan vara känslomässigt svårt att vara polis. Även om jag inte har någon egentlig invändning mot innehållet i inlägget vill jag ändå framhålla att utgångspunkten bör vara att man som företrädare för polisen i sociala medier är återhållsam med att uttrycka personliga känslor inför sina arbetsuppgifter. I annat fall riskerar man att komma i konflikt med kravet på saklighet och opartiskhet.

#### **Avslutning**

Av utredningen har framkommit att Rikspolisstyrelsen och de aktuella polismyndigheterna arbetar aktivt med hur polisen uppfattas som avsändare i sociala medier. De framstår som väl medvetna om de problem som kan uppstå. De poliser som har i uppdrag att skriva i de sociala medierna är särskilt utbildade och det finns en strävan inom polisen att få till stånd gemensamma normer för nivån på inläggen. Rikspolisstyrelsens handledning om polisens närvaro i sociala medier ger relativt heltäckande råd, men de är av naturliga skäl inte särskilt konkreta. Polismyndigheten i Stockholms län har utifrån handledningen tagit fram egna rutiner som i princip går ut på att om ett inlägg inte är helt neutralt till sitt innehåll ska det före publicering diskuteras med en annan medarbetare eller godkännas av en person i chefsställning. Ett sådant system ger goda förutsättningar för att en kontroll av hur inlägg kan komma att uppfattas sker, och minska risken för publicering av obetänksamma och förhastade inlägg.

Avslutningsvis kan det konstateras att det finns ett regelverk för polisens deltagande i sociala medier som, om det efterföljs, bör vara tillräckligt för att det inte ska förekomma publiceringar som riskerar att äventyra tilltron till polisens saklighet och opartiskhet eller i övrigt är olämpliga.

Med dessa synpunkter avslutas ärendet.

## Anmälan mot Polismyndigheten i Stockholms län angående bl.a. ett inlägg på Twitter (II)

(Dnr 6153-2012)

**Beslutet i korthet:** JO har granskat ett inlägg som polisen publicerat på sitt Twitterkonto. I inlägget uttrycks en besvikelse över att två kända personer i ett tv-program talade i positiva ordalag om narkotikabruk. Uttryckssättet i inlägget har enligt JO inte något direkt olämpligt anslag och det finns inte skäl att anta att syftet med inlägget skulle ha varit något annat än brottsförebyggande.

I beslutet konstateras att det finns ett regelverk för polisens deltagande i sociala medier som, om det efterföljs, bör vara tillräckligt för att det inte ska förekomma publiceringar som riskerar att äventyra tilltron till polisens saktighet och opartiskhet eller i övrigt är olämpliga.

### Bakgrund

Polisens användning av sociala medier har ökat väsentligt under senare år. På Facebook och Twitter finns för närvarande cirka hundra konton registrerade av polisen. Kontona administreras vanligtvis lokalt av exempelvis ett närpolisområde eller en ungdomsgrupp inom en polismyndighet. Sammanlagt följer cirka 360 000 personer polisens sidor på Facebook och Twitter.

I Rikspolisstyrelsens handledning för polisen i sociala medier anges att de övergripande syftena med polisens närvaro i sociala medier är följande.

- Ökad dialog – vara synlig och tillgänglig där många människor är.
- Dela brottsförebyggande information och tips för att minska brottsligheten.
- Berätta om polisens arbete för att öka tryggheten.
- Nå ut med att polisen vill ha tips och vittnesuppgifter för att lösa brott.

Narkotikaroteln vid länskriminalpolisavdelningen vid Polismyndigheten i Stockholms län har ett konto på Twitter med cirka 1 500 följare. Den 15 september 2012 publicerades följande inlägg på kontot.

Ser TV 3 Pluras kök och det onödiga inlägget när Plura och Tommy Körberg romantiserar om knark – besviken, eller missuppfattar jag något?

Med anledning av vissa reaktioner på inlägget skrev Johan Säfström, yttre befäl vid City polismästardistrikt i Stockholm, en debattartikel på Sveriges Televisions hemsida den 6 november 2012. I denna försvarade han Twitterinlägget och bemötte kritik från en journalist som bl.a. hade uttryckt oro över att sociala medier hade blivit en arena för poliser att på ett skämtsamt sätt påminna om sin makt.

### Anmälan

M.G. framförde i en anmälan till JO kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län och hänförde sig till Twitterinlägget och debattartikeln. Han anförde att han inte hade någon invändning i sak mot att polisen använder sig av Twitter för

att ge information och ha kontakt med allmänheten. Däremot ansåg han att polismyndigheten överträtt vad som låg i dess arbetsuppgift när den, som i detta fall, använde Twitterkontot för att fälla omdömen om enskilda personers åsikter. Det fanns enligt M.G. en uppenbar risk för att myndigheten därigenom, utan sakargument, kvävde en fri och öppen debatt om t.ex. cannabis. Vidare ansåg han att Johan Säfström i debattartikeln hade gått över gränsen för vad som var godtagbart för en myndighetsperson, bl.a. genom att kalla en privatperson ”drogromantiker”.

## Utredning

Rikspolisstyrelsen anmodades att yttra sig och även inhämta upplysningar från Polismyndigheten i Stockholms län.

### Rikspolisstyrelsen

Rikspolisstyrelsen (rikspolischefen Bengt Svenson) anförde i sitt yttrande följande angående polisens användning av sociala medier.

Det övergripande syftet med Polisens närvaro i sociala medier är att leva upp till uppdraget att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Genom sin närvaro i dessa medier blir Polisen synlig och tillgänglig i ett forum där många människor vistas och kan på så sätt nå andra målgrupper. Många ungdomar följer Polisens sidor och ett viktigt skäl till Polisens närvaro i sociala medier är att komma i kontakt med dem.

Polisen kan genom sociala medier nå ut med information på ett effektivt sätt, t.ex. att Polisen söker tips, information om Polisens arbete och brottsförebyggande information. Sociala medier gör det också möjligt att snabbt nå stora grupper med information t.ex. i samband med en kris.

---

Innan användningen av sociala medier blev ett mer officiellt verktyg i Polisens arbete gjordes en förstudie [...]. Utifrån vad som framkom i förstudien har Rikspolisstyrelsen gett ut en handledning, Polisen i sociala medier [...]. Handledningen behandlar bl.a. organisatoriska, juridiska och etiska frågor och innehåller konkreta råd och tips för Polisens närvaro i sociala medier. Handledningen syftar bl.a. till att säkerställa att Polisen uppfattas som en enhetlig och tydlig avsändare i sociala medier och att rättsliga krav följs. Handledningen uppdateras kontinuerligt.

Rikspolisstyrelsen har sedan i maj 2011 anordnat tre seminarier om Polisen i sociala medier. Många av de poliser som gör inlägg på Polisens sidor har deltagit vid något av dessa seminarier.

Utgångspunkten är att respektive polismyndighet fattar beslut om närvaro i sociala medier och ansvarar för de kanaler som upprättas. När Polisen är närvarande i sociala medier ska det enligt Rikspolisstyrelsens handledning vara klart vem som [ska uttala] sig för myndighetens räkning och vilka ramarna är.

### Polismyndigheten i Stockholms län

Polismyndigheten i Stockholms län (biträdande länspolismästaren Ulf Johansson) redogjorde inledningsvis i sitt yttrande för myndighetens arbete med sociala medier. Därvid framkom bl.a. att myndigheten, utöver Rikspolisstyrelsens handledning, hade upprättat egna rutiner för närvaron i sociala medier. Dessa utgår från de lärdomar som har gjorts om hur och om vad man bör

skriva i sociala medier. Som exempel på viktiga punkter i rutinerna angavs att personuppgiftslagen ska följas, att enskilda personer inte ska hängas ut och att man inte ska föra fram personliga åsikter samt att man ska använda ett vårdat och enkelt språk. När det gäller inlägg som innehåller kritik mot en person anges i rutinerna att det ska undvikas och endast får publiceras efter en högre chefs godkännande. Dessa rutiner var emellertid inte framtagna vid tidpunkten för det nu aktuella inlägget. Vidare upplystes att myndigheten har en särskild samordnare för sociala medier som aktivt arbetar med frågorna i syfte att åstadkomma en myndighetsgemensam syn på vad som är lämpligt att publicera. Dessutom finns det numera även en särskild samordnare för dessa frågor vid narkotikaretelns ungdomssektion.

Med hänvisning till inhämtade upplysningar från chefen för narkotikareteln vid länskriminalpolisavdelningen, Fredrik Näslund, upplystes att narkotikareteln arbetade brottsförebyggande i sociala medier med information, dialog, diskussion och annan interaktion. Narkotikaretelns avsikt med det aktuella inlägget var att initiera en reflektion hos dem som följer kontot på Twitter, att narkotikabruk och narkotikahandling faktiskt är olagligt. Syftet med inlägget var således varken att påverka innehållet i media eller att kväva en fri och öppen debatt.

Polismyndigheten anförde vidare att den hade som uppdrag att förebygga narkotikabrott. När polisen uttalade sig negativt om narkotikabruk skulle det ses som ett led i brottsbekämpningen mot narkotika. Beträffande det aktuella inlägget angav polismyndigheten att texten var formulerad som en fråga som, med reservation för att det var en missuppfattning, uttryckte besvikelse över att två kända personer romantiserade om knark i ett tv-program. Det var således inte formulerat som kritik eller fördömande av personerna ifråga. Inlägget innehöll inte heller information om misstänkta personer eller några andra sekretessbelagda uppgifter.

I en sammanfattande bedömning framhöll polismyndigheten att myndighetens deltagande i sociala medier skedde i överensstämmelse med gällande lagstiftning och att erforderligt internt regelverk fanns framtaget för verksamheten. Det aktuella Twitterinlägget stred enligt myndigheten inte mot någon bestämmelse och det saknades även i övrigt anledning att kritisera det.

Beträffande debattartikeln angav polismyndigheten att den mot bakgrund av den grundlagsskyddade yttrandefriheten avstod från att kommentera innehållet.

### **Rikspolisstyrelsens bedömning**

Rikspolisstyrelsen instämde i Polismyndighetens i Stockholms län bedömning av det aktuella Twitterinlägget och anförde att en uppgift som ankommer på polisen är att förebygga narkotikabrott genom att till exempel på olika sätt informera om att narkotikabruk är olagligt. Det kunde enligt styrelsen inte anses särskilt anmärkningsvärt att en polis som arbetar med att bekämpa narkotikabrott uttryckte besvikelse över att personer talade positivt om narkotikabruk i en tv-sändning. Rikspolisstyrelsen ansåg att det var motiverat med en reaktion

på ett sådant uttalande och att inlägget var kopplat till syftet med polisens närvaro i sociala medier samt till polisens övergripande uppdrag att minska brottsligheten.

När det gällde debattartikeln på Sveriges Televisions hemsida anförde Rikspolisstyrelsen att uppdraget att kommunicera i polisens sociala medier var knutet till ett visst Facebook- eller Twitterkonto. Därmed var det endast när en anställd skrev eller publicerade bilder på just det kontot som den företrädde myndigheten. Om den anställde kommunicerade i andra forum, t.ex. i en blogg eller på en debattsida, hade denne inte rätt att företräda myndigheten och ett uttalande som gjordes på en sådan plats fick då anses vara ett uttryck för den yttrande- och meddelarfrihet som gällde för envar. Mot denna bakgrund avstod även Rikspolisstyrelsen från att kommentera innehållet i debattartikeln.

Till yttrandet bifogades bl.a. Rikspolisstyrelsens handledning, *Polisen i sociala medier* (version 2.1, den 13 september 2012), samt Polismyndighetens i Stockholms län hanteringsregler för sociala medier och rutin för närvaron i sociala medier.

M.G. bereddes tillfälle att yttra sig över vad Rikspolisstyrelsen och Polismyndigheten i Stockholms län hade anfört, men hördes inte av.

I ett beslut den 21 november 2013 anförde *JO Renfors* följande.

### **Rättslig reglering m.m.**

Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor.

Av 1 kap. 9 § regeringsformen följer att myndigheter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Reglerna om saklighet och opartiskhet överlappar i viss mån varandra. Saklighetskravet innefattar dock annat och mer än vad kraven på likabehandling och opartiskhet medför, t.ex. vad gäller bemötande, formuleringar och förmåga att hålla sig till den sakfråga som myndigheten vanligen har att avgöra visavi den enskilde. (Se Bull och Sterzel, *Regeringsformen – en kommentar*, 2013, s. 58.)

JO har tidigare uttalat att den information som en myndighet tillhandahåller allmänheten, exempelvis på en webbplats, omfattas av regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. Detta innebär bl.a. att uppgifter som lämnas ska vara korrekta till såväl innehåll som form, att de ska baseras på hållfast underlag och att det ska vara sakligt motiverat för myndigheten att ge spridning åt uppgifterna. Kravet på opartiskhet innebär bl.a. att informationen ska vara allsidig och objektiv. (Se JO 2010/11 s. 616, dnr 4935-2009.)

I 4 kap. 1 § polisförordningen (1998:1558) anges att anställda inom polisen ska uppträda på ett sätt som inger förtroende och aktning; de ska uppträda hövligt, hänsynsfullt och med fasthet samt iaktta självbehärskning och undvika vad som kan uppfattas som utslag av ovänlighet eller småaktighet.

Även Rikspolisstyrelsens handledning för polisen i sociala medier behandlar frågorna om attityd och bemötande (avsnitt 8.4). I handledningen anges bl.a. att man ska tänka på att använda en mänsklig ton som visar på ödmjukhet och respekt. Vidare sägs att man ska undvika ironi samt inte heller uttrycka sig på

ett sätt som kan uppfattas som nedlåtande eller ha en attityd som kan uppfattas som stötande eller överlägsen. Det anges även att man ska vara försiktig med humor, då detta är något högst personligt som lätt kan missuppfattas. De inlägg som görs bör vara kopplade till syftet med närvaron i sociala medier och man ska tänka på att förmedla fakta och inte åsikter.

När det gäller omnämnande av personer i inlägg anger Rikspolisstyrelsens handledning (avsnitt 8.5) att information som kan riskera brottsoffers eller brottsmisstänkta integritet och säkerhet inte får publiceras. Inte heller får information som gör att läsaren kan identifiera en enskild individ läggas ut.

Polismyndigheten i Stockholms län fastställde den 26 november 2012 rutiner för närvaron i sociala medier. I rutinerna har man delat in inlägg i olika färger beroende på innehåll och vilka regler som gäller för publicering. En godkänd administratör får självständigt publicera så kallade gröna inlägg, vilka t.ex. kan avse information om trafikkontroller och brottsförebyggande åtgärder. Inlägg som innehåller t.ex. humor eller specifikation av platser eller personliga reflektioner, så kallade gula- [minus] inlägg, får endast publiceras efter diskussion med minst en annan godkänd administratör. Så kallade gula+ [plus] inlägg, vilka t.ex. kan avse hanteringen av psykiskt sjuka, våldtäkter och andra grova brott samt pågående förundersökningar, får endast publiceras efter godkännande av ägaren av kanalen (dvs. en person i chefsställning). Inlägg som innehåller t.ex. kritik av personer, svordomar, polisjargong, information om dödsolyckor eller pågående självmord eller enskildas sociala och psykiska status, så kallade röda inlägg, ska undvikas och får endast publiceras efter godkännande av länspolismästaren eller chefen för avdelningen eller stabsenheten.

## **Bedömning**

### **Utgångspunkter**

Av utredningen har framkommit att polismyndigheter runt om i landet är mycket aktiva i sociala medier och att dessa numera är officiella verktyg för polisen. Utvecklingen har gått snabbt de senaste åren; användandet började under år 2011 och det finns nu cirka hundra konton registrerade, med en stor mängd följare. En sådan utveckling medför naturligtvis en risk för att det, innan rutiner, handledning och kontrollfunktioner har etablerats, sker misstag och att det görs mindre genomtänkta eller olämpliga publiceringar.

Det finns enligt min mening inte skäl att ifrågasätta polisens närvaro i sociala medier i sig. En självklar utgångspunkt är att den ska ske i enlighet med de författningar som finns. Det får till exempel inte förekomma att sekretessbelagda uppgifter lämnas ut och inte heller i övrigt att personer som varit föremål för ingripanden kan identifieras. Polismyndigheterna måste naturligtvis också leva upp till regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. I det avseendet ska särskilt beaktas att bestämmelsen inte bara omfattar hur en sak rent faktiskt handläggs eller vilka verkliga skäl som ligger bakom ett handlande från myndigheten, utan även hur agerandet uppfattas är av betydelse. Redan risken för att andra kan uppfatta att saklighet och opartiskhet inte iaktas är tillräckligt för att agerandet kan anses strida mot grundlagens krav. Även polisförordningens

allmänna krav på hur anställda inom polisen bör uppträda ska naturligtvis beaktas vid deltagandet i sociala medier.

Att uttryckssättet i de sociala medierna har en annan och mindre formell karaktär än annan myndighetsinformation kan medföra en risk för att polisen inte uppfattas som saklig och opartisk. Samtidigt är en av avsikterna med deltagandet i sociala medier att lämna information på ett enkelt sätt samt att vara tillgänglig i ett forum där många personer deltar och på så vis nå fler grupper av befolkningen. Det är naturligt att tonen och uttryckssättet blir mer lättsamt och spontant än vad som skulle vara fallet vid mer traditionell kommunikation. Detta är sannolikt också en bidragande orsak till att det finns ett stort intresse för polisen i de sociala medierna. Det är enligt min mening en vällovlig intention att försöka nå ut till en så stor del av befolkningen som möjligt och att även intressera t.ex. ungdomar – som generellt sett är mer aktiva i sociala medier – för polisens arbete. Strävan efter att få genomslag får emellertid inte medföra att polisen åsidosätter kraven på saklighet och opartiskhet, eller publicerar inlägg vars lämplighet av andra skäl kan ifrågasättas.

#### **Det anmälda inlägget**

I det nu aktuella Twitterinlägget uttrycks en besvikelse över att två kända personer i ett tv-program talade i positiva ordalag om narkotikabruk. Avsikten med inlägget var enligt polismyndigheten att få följarna att reflektera över att narkotikabruk och narkotikahandling är olagligt. Det finns inte skäl att anta att syftet med inlägget skulle ha varit något annat än brottsförebyggande. Det finns till exempel inte anledning att tro att, såsom antytts i anmälan, polisens intention skulle ha varit att kränka någon enskild eller att på ett otillbörligt sätt påverka samhällsdebatten eller innehållet i media.

Inlägget ger däremot uttryck för en åsikt snarare än en redovisning av fakta. Som också framhålls i polisens handledning bör den som skriver inlägg avhålla sig från att förmedla åsikter då det riskerar att äventyra tilltron till polisens opartiskhet och saklighet. Att på en narkotikarotels Twitterkonto uttrycka sitt ogillande av att kända personer i ett tv-program, som man uppfattat det, ”romantiserar” om knark, kan emellertid inte i första hand anses vara ett uttryck för en rent personlig åsikt. Då en av polismyndighetens uppgifter är att beivra bl.a. narkotikabrott kan det inte anses vara ett särskilt kontroversiellt ställningstagande. Det får i stället ses som något som kan framföras utan att tilltron till polismyndighetens saklighet och opartiskhet äventyras.

Även om ett inlägg i sak är relevant måste det naturligtvis ha en ton som är lämplig för en företrädare för polisen och bör inte innehålla formuleringar som riskerar att uppfattas som nedlåtande eller raljerande. Uttryckssättet i det nu aktuella Twitterinlägget har enligt min mening inte något direkt olämpligt anslag. Det kan däremot uppfattas som kritik av de namngivna personerna och det kan konstateras att den typen av inlägg numera, enligt polismyndighetens rutiner, tillhör de som i princip bör undvikas och i vart fall endast får publiceras efter godkännande av högre chef.

**Debattartikeln**

När det gäller debattartikeln kan Johan Säfström inte anses ha skrivit denna som företrädare för polismyndigheten och det finns därför inte skäl för mig att göra några uttalanden i denna del.

**Avslutning**

Det kan konstateras att det finns ett regelverk för polisens deltagande i sociala medier som, om det efterföljs, bör vara tillräckligt för att det inte ska förekomma publiceringar som riskerar att äventyra tilltron till polisens saklighet och opartiskhet eller i övrigt är olämpliga.

Ärendet avslutas.

**Kritik mot vissa polismyndigheter för långa handläggningstider i ärenden om vapentillstånd**

(Dnr 5529-2013)

**Beslutet i korthet:** Under 2013 kom det in ett förhållandevis stort antal anmälningar till JO om polisens handläggningstider i ärenden om vapentillstånd. JO begärde att Rikspolisstyrelsen, efter att ha hämtat in upplysningar från polismyndigheterna, skulle redogöra för handläggningstiderna och redovisa en bedömning av situationen.

Av Rikspolisstyrelsens utredning framgår att handläggningstiderna varierar stort mellan polismyndigheterna. Den genomsnittliga handläggningstiden i ärenden om vapentillstånd för ändamålen jakt och målskytte vid landets samtliga polismyndigheter var ca 40 dagar under 2013. Några polismyndigheter hade en genomsnittlig handläggningstid på ca 20 dagar eller mindre medan andra polismyndigheter hade en handläggningstid på ca 80 dagar. Handläggningstiderna i ärenden för ändamålet målskytte var generellt sett längre än för ändamålet jakt.

Polismyndigheterna i Stockholms län, Västra Götaland, Skåne och Hallands län har haft särskilt långa handläggningstider i ärenden om vapentillstånd under 2013. Enligt polismyndigheterna har detta orsakats av bl.a. resursbrist. Handläggningen vid dessa polismyndigheter uppfyller inte förvaltningslagens krav på snabb handläggning och myndigheterna kritiserar för detta.

JO ser positivt på de åtgärder som har vidtagits och planeras inom polisen för att komma till rätta med de utdragna handläggningstiderna och utgår från att man inom polisen kommer att ägna fortsatt uppmärksamhet åt problemet.

**Initiativet**

Under 2013 kom det in ett förhållandevis stort antal anmälningar till JO om polisens handläggningstider i ärenden om vapentillstånd. Anmälningarna avsåg främst polismyndigheterna i Stockholms län, Västra Götaland och Skåne.



Mot den bakgrunden beslutade jag att granska polisens handläggningstider i ärenden om vapentillstånd inom ramen för ett initiativärende.

## Utredning

Rikspolisstyrelsen anmodades att, efter att ha hämtat in upplysningar från polismyndigheterna, redogöra för handläggningstiderna i ärenden om vapentillstånd och redovisa en bedömning av situationen.

Rikspolisstyrelsen (rikspolischefen Bengt Svenson) kom in med ett yttrande och med de upplysningar som polismyndigheterna hade lämnat. Av yttrandet framkom bl.a. följande.

### Antal ansökningar om vapentillstånd

I Sverige finns idag ca 600 000 vapeninnehavare och ca 2 miljoner skjutvapen. Över hälften av dessa vapen innehas för jaktändamål. Under år 2013 anhängiggjordes mer än 140 000 vapenärenden hos polismyndigheterna. Av dessa var ca 63 700 ansökningar om vapenlicens. Det är en ökning i förhållande till 2011 då motsvarande värden var 113 000 vapenärenden, varav ca 57 900 var ansökningar om vapentillstånd.

Antalet inkomna ansökningar ökade mest vid de tre största polismyndigheterna. I t.ex. Stockholm ökade antalet ansökningar gällande vapentillstånd från strax över 7000 år 2011 till ca 8000 år 2013.

### Skillnader i handläggningstider mellan stora och små polismyndigheter och mellan ändamålen jakt och målskytte

---

Den genomsnittliga handläggningstiden för samtliga polismyndigheter när det gäller vapentillstånd för jaktändamål och målskytte var under 2011 ca 38 dagar. Motsvarande siffra för 2013 var ca 40 dagar. Skillnaden mellan myndigheterna var dock stor. Tre polismyndigheter hade år 2013 en handläggningstid på 20 dagar eller mindre medan den för de tre största myndigheterna uppgick till 70 dagar eller mer. Långa handläggningstider är således ett problem främst i storstadsregionerna.

Under perioden 2011–2013 ökade handläggningstiden vid 13 myndigheter och minskade vid sju.

Handläggningstiden för ändamålet målskytte är något längre än för ändamålet jakt. Det beror sannolikt på att det för ändamålet målskytte i lagtexten ställs krav på synnerliga skäl, vilket innebär att prövningen blir mer omfattande. År 2013 var handläggningstiden vid Polismyndigheten i Stockholms län t.ex. ca 77 dagar för målskytte och för ändamålet jakt ca 65 dagar.

### Antalet ärenden i balans och orsaker till långa handläggningstider

Vid en jämförelse mellan den ingående balansen för vapentillståndsärenden per den 1 januari 2011 och samma datum 2013 kan man se att flera myndigheter har en svagt uppåtgående kurva. Under 2013 skedde dock en mer markant ökning från ca 7 400 den 1 januari till ca 10 200 den 31 december. Den främsta orsaken till ökningen var arbetet med vapenamnestin. Under 2013 handlades fler än 15 000 amnestiärenden och därutöver togs ca 30 ton ammunition emot av polisen. Detta tog stora resurser i anspråk från handläggningen av ansökningar om vapentillstånd.

Det IT-stöd (VÄS) som fanns för handläggning av vapenärenden t.o.m. årsskiftet 2013/2014 har i viss mån inverkat negativt på handläggningstiderna på grund av instabilitet i systemet och, som en följd av detta, återkommande driftavbrott. Med anledning av detta har ett nytt IT-stöd för vapenärenden utvecklats under 2012–2013. Under den tiden har handläggare från samtliga polismyndigheter deltagit i såväl utveckling av som utbildning i systemet. Det har inneburit att färre handläggare än normalt har arbetat med ordinarie arbetsuppgifter och det har påverkat handläggningstiden negativt.

Flera myndigheter anger vidare att ofullständiga ansökningar är en orsak till långa handläggningstider. Enligt en undersökning som gjorts i Västra Götaland behöver ca 55 % av de inkomna ansökningarna kompletteras. Andra myndigheter menar att 40–80 % av alla ansökningar behöver kompletteras och att det ofta tar lång tid att göra detta arbete.

En annan omständighet som medför merarbete är att domstolarna i viss mån har förändrat rättspraxisen när det gäller handläggning av vapentillstånd för målskytte. Den nya rättspraxisen innebär en mer omfattande prövning och tar därför längre tid. Den nya praxisen leder också till att fler avslagsbeslut överklagas, vilket tar tid i anspråk från de mer erfarna handläggarna.

#### **Särskilt om polismyndigheterna i Stockholm, Västra Götaland och Skåne**

Stockholm anger utöver dessa orsaker att antal ansökningar ökat med 50 % sedan 2005. Under samma period har den ansvariga enheten haft onormalt många pensionsavgångar. Det har lett till stora kunskapstapp i en komplex verksamhet och det tar lång tid att lära upp ny personal till fullgoda handläggare.

Västra Götaland framför att de långa handläggningstiderna främst beror på resursbrist men även på stor omsättning av handläggare med ett kunskapstapp som följd. Västra Götaland framhåller vidare att en handläggning med hög kvalitet har prioriterats framför hög produktivitet.

Skåne säger att verksamheten inte har tillförts handläggare i samma utsträckning som ansökningarna ökat och att pensionsavgångar samt annan frånvaro inte ersatts med ny personal fullt ut. Orsaken till detta är myndighetens ekonomiskt ansträngda läge. I viss utsträckning har situationen lösts genom tillfälliga omflyttningar av personal från andra enheter inom myndigheten. Det har dock inte varit en bra lösning eftersom de utbildningsinsatser som krävs för att de nya tillfälliga medarbetarna ska kunna handlägga ärenden ofta tar mer resurser i anspråk än vad personaltillskottet i slutändan producerar.

#### **Vad görs för att förkorta handläggningstiderna?**

Som framgår ovan är mellan 40 och 80 % av ansökningarna så bristfälliga att handläggningen inte kan genomföras utan att kompletterande uppgifter måste inhämtas från sökanden. För att skynda på processen har polismyndigheterna vidtagit olika åtgärder för att sprida information om vilka uppgifter som måste framgå av ansökan för att handläggningen ska kunna ske utan dröjsmål. Inom Rikspolisstyrelsen har vidare ett arbete inletts med att skapa ett digitalt ansökningsförfarande som kräver att ansökan är fullständigt ifylld för att den ska tas emot.

När det gäller de inkörningsproblem som finns i det nya IT-systemet, som togs i drift i början av januari 2014, pågår vid Rikspolisstyrelsen en fortlöpande rättningsprocess som bedöms vara slutförd i juni 2014. Vidare utbildas fortlöpande fler handläggare i systemet.

En förutsättning för att man ska få tillstånd till innehav av skjutvapen för ändamålet jakt är att sökanden tagit jägarexamen. Polismyndigheten måste vid varje sådan ansökan kontrollera att personen har jägarexamen.

Det sker genom att sökanden uppmanas att visa upp sitt jägarexamensbevis. Hos Naturvårdsverket, som är den myndighet som ansvarar för jägarexamensregistret, pågår ett arbete för att digitalisera registret. I och med digitaliseringen öppnas en möjlighet för polismyndigheten att få direktåtkomst till registret. Rikspolisstyrelsen har därför tagit initiativ till ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och jaktförordningen (1987:405) för att möjliggöra direktåtkomst. Om polismyndigheten får direktåtkomst kommer handläggningstiderna för ändamålet jakt att förkortas. Dessa ärenden utgör ca 70 % av vapentillståndsärendena.

Skillnaden i produktivitet mellan handläggarna i de olika polismyndigheterna är stor. I vissa myndigheter producerar handläggarna mer än dubbelt så många ärenden per år än vad som sker i andra. För att de myndigheter, där handläggarna har sämre produktivitet än genomsnittet, ska få uppslag till effektivare ärendeprocesser anordnar Rikspolisstyrelsen konferenser för att förmedla ”best practice” såväl när det gäller arbetssätt som hur verksamheten kan vara organiserad. Det arbetet kommer att underlättas av inrättandet av den nya polismyndigheten 2015.

#### **Särskilt om polismyndigheterna i Stockholm, Västra Götaland och Skåne**

Vapengruppen i Stockholm kommer under första tertialen 2014 att tillföras personal för att besätta de vakanser som uppstått de senaste åren. Man avser även att minska gruppens officiella telefontid till förmån för ärendehandläggningen. Myndigheten planerar även att utföra övertidsinsatser för att minska handläggningstiden.

Västra Götaland anger att man anställt personal men att det tar tid innan de blir fullgoda handläggare. Polismyndigheten har vidare gjort förändringar i sin organisation och anser sig nu ha en stabil situation med en väl avvägd numerär. Myndigheten anför också att den kommer att fortsätta att effektivisera arbetsprocessen, bl.a. genom att utbilda personal på närpolisstationer för att få sökanden att i ett tidigare skede komplettera sin ansökan.

Det Skåne särskilt anför är att man infört ett särskilt ”snabbspår” för okomplicerade ärenden. Vidare har myndigheten utlokaliserat vissa uppgifter till polisområdena och förändrat rutinerna och resursfördelning för vapenhandlarinspektioner. Samtidigt framhålls att det på lång sikt behövs fler handläggare.

#### **Rikspolisstyrelsens bedömning av situationen**

Polisen har en mängd författningsreglerade uppgifter. Dessa olika uppgifter kommer alltid att behöva konkurrera med varandra och prioriteras mot uppställda mål. Således tvingas t.ex. polisens tillståndsverksamhet konkurrera med de brottsutredande uppgifterna om tillgängliga resurser. Om ett område prioriteras så sker det på bekostnad av ett annat. Hur effektiv polisen än är kommer det därför alltid att finnas medborgare som vill ha en högre polisiär servicenivå än vad polisen kan tillhandahålla.

Men även mot bakgrund av detta är det Rikspolisstyrelsens uppfattning att en ansökan om vapentillstånd bör kunna handläggas inom 30 dagar. Denna uppfattning förutsätter dock att ansökan är fullständigt ifylld, att brottmålsdom eller förundersökningsresultat inte behöver inväntas eller att ärendet i övrigt inte fördröjs av liknande skäl. Med anledning av detta bör det påpekas att de uppgifter om handläggningstider som polismyndigheterna lämnat till Rikspolisstyrelsen har beräknats utifrån samtliga ärenden, alltså även sådana som fördröjts på grund av ofullständig ansökan, att sökanden är misstänkt för brott eller som av [någon] anledning har behövt kompletteras.

Den genomsnittliga handläggningstiden för ändamålen jakt och mål-skytte var under 2013 ca 40 dagar. Om man räknar bort storstadsmyndigheterna så var genomsnittstiden för övriga myndigheter ca 35 dagar. Med

hänsyn till den extra belastning som genomförandet av vapenamnestin och utvecklingen av det nya IT-systemet medförde samt att de ärenden som beräknats även innefattar handläggning av ofullständiga ansökningar m.m. får det enligt Rikspolisstyrelsens uppfattning anses vara en godtagbar nivå.

Till följd av att handläggare måste utbildas i det nya IT-systemet, deras ovana med systemet och inkörningsproblemen finns som flera polismyndigheter framhåller en risk för att handläggningstiderna kommer att öka något under första delen av 2014. När dessa hinder är undanröjda kommer sannolikt handläggningstiderna att bli kortare.

Under 2013 handlades i medeltal ca 1200 ärenden per handläggare. Att polismyndigheternas handläggningstider inte alltid står i relation till handläggarnas produktivitet beror sannolikt på att myndigheterna har olika många handläggare i förhållande till antalet ansökningar. Skillnaden mellan hur många ärenden de olika myndigheternas handläggare producerar per år är stora. Spannet är från 600 ärenden per år till ca 1600–1800. Antalet ärenden per handläggare och år kan ses som ett mått på hur effektiv myndigheternas ärendeprocess och organisation är. Enligt Rikspolisstyrelsens bedömning bör ärendeprocessen och organisationen vara så inrättad att en erfaren handläggare handlägger minst 1000 ärenden per år.

Rikspolisstyrelsen ser därför positivt på det arbete som synes pågå i samtliga polismyndigheter med att effektivisera ärendeprocessen, t.ex. att hitta sätt för att få sökanden att lämna fullständigt ifyllda ansökningar. Därutöver pågår vid Rikspolisstyrelsen utveckling av e-tjänster, t.ex. webbansökan, och arbete med att skapa direktåtkomst för handläggarna till jägarexamensregistret. Även dessa åtgärder torde skapa förutsättningar för kortare handläggningstider.

#### **Särskilt om polismyndigheterna i Stockholm, Västra Götaland och Skåne**

De tre största polismyndigheterna har under 2013 haft långa handläggningstider. Stockholm har haft ca 70 dagar, Västra Götaland ca 80 dagar och Skåne ca 70 dagar. Även med hänsyn till det stora antalet ofullständiga ansökningar, resursåtgången för vapenamnestin och utvecklingen av IT-systemet är dessa handläggningstider för långa.

Enligt Rikspolisstyrelsen synes det finnas utrymme för Stockholm och Västra Götaland att effektivisera handläggningen med hänsyn till hur många ärenden handläggarna handlägger per år i dessa myndigheter. De åtgärder som Västra Götaland hittills har vidtagit verkar ha haft en viss effekt eftersom den genomsnittliga handläggningstiden för ändamålen jakt och målskytte minskat under 2013 i förhållande till året innan.

Skåne synes med hänsyn till antal ärenden per handläggare och år ha en tillräckligt effektiv ärendeprocess. För Skånes del torde det därför främst handla om att se över situationen så att antalet handläggare står i proportion till antalet ansökningar.

I ett beslut den 18 juni 2014 anförde *JO Renfors* följande.

#### **Rättslig reglering**

Enligt 2 kap. 1 § första stycket vapenlagen krävs tillstånd för att bl.a. inneha skjutvapen eller ammunition. Av 2 kap. 2 § framgår att polismyndigheterna prövar frågor om tillstånd. Förvaltningslagen tillämpas på polismyndigheternas handläggning av tillståndsärenden. Ett av förvaltningslagens syften är att garantera att myndigheterna upprätthåller en viss standard i fråga om bl.a. service till allmänheten. Därigenom främjas även rättssäkerheten.

I 4 § förvaltningslagen behandlas myndigheternas allmänna serviceskyldighet. Där anges att varje myndighet ska lämna upplysningar, vägledning, råd

och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälp ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt.

Av 5 § förvaltningslagen framgår att myndigheterna ska ta emot besök och telefonsamtal från enskilda. Om särskilda tider för detta är bestämda, ska allmänheten underrättas om dem på lämpligt sätt. Myndigheterna ska också se till att det är möjligt för enskilda att kontakta dem med hjälp av telefax och e-post och att svar kan lämnas på samma sätt. Bestämmelsen inskräper att myndigheterna ska vara tillgängliga för allmänheten i så stor utsträckning som möjligt. I motiven anges att detta inte utesluter att en myndighet, när det är nödvändigt, exempelvis begränsar sin telefonservice till vissa timmar på dagen. (Se prop. 1985/86:80 s. 61 och JO:s beslut den 17 september 2010, dnr 1708-2010.)

Vidare anges i 7 § förvaltningslagen att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Detta innebär bl.a. att en myndighet har ansvar för att driva sina ärenden framåt och se till att de avgörs inom rimlig tid.

## **Bedömning**

### **Utgångspunkter**

JO:s granskning är rättslig och innebär främst en kontroll av att myndigheterna följer de regler som gäller för hur ärenden ska handläggas på ett formellt korrekt sätt. Min granskning i detta ärende har i huvudsak avsett om polismyndigheternas handläggning av ärenden om vapentillstånd uppfyller kravet på att ärenden där enskilda är part ska handläggas så enkelt och snabbt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

En polismyndighet handlägger många olika slag av ärenden. Det är en självklarhet att en prioritering måste ske mellan olika ärendeslag, liksom inom ärendeslagen. Det är också självklart att det tar en viss tid att handlägga ärenden på ett rättssäkert sätt, och att en viss tidsåtgång måste accepteras. Det går inte att generellt uttala vad som är en godtagbar handläggningstid i ett ärende. Detta varierar beroende på bl.a. ärendets karaktär och behovet av kompletteringar och utredningsinsatser. Det är dock aldrig godtagbart med fullständig passivitet i ett ärende, eller med oskäligen dröjsmål som inte har någon godtagbar förklaring. Det är alltså inte godtagbart att göra prioriteringar som innebär att ett visst slag av ärenden helt prioriteras bort.

Vapenlagstiftningen och tillståndsgivningen har stor samhälls- och säkerhetsbetydelse. Kravet på tillstånd för att bl.a. inneha och handla med vapen innebär att det ur flera aspekter är viktigt att ärendena handläggs snabbt och effektivt. Utdragna handläggningstider kan bl.a. medföra att giltighetstiden för beviljade vapentillstånd hinner löpa ut och att en sökande därefter innehar vapen som han eller hon saknar tillstånd för. Den ekonomiska betydelsen för dem som handlar med vapen kan också bli stor.

Rikspolisstyrelsen har gjort bedömningen att ett ärende om vapentillstånd, där ansökan är komplett och ytterligare uppgifter inte behöver hämtas in, bör

kunna handläggas och avslutas inom 30 dagar vid landets samtliga polismyndigheter. Jag delar uppfattningen att detta är ett rimligt krav. I den utsträckning en bedömning av den uppskattade handläggningstiden för vissa ärenden redovisas till allmänheten, är det angeläget att tiden i största möjliga utsträckning hålls. En enskild sökande bör kunna förlita sig på en uppgift om normal handläggningstid. Ärenden där kompletteringar eller ytterligare uppgifter behövs ska naturligtvis också handläggas snabbt och effektivt.

### **Handläggningstider under 2013**

Av den utredning som Rikspolisstyrelsen har redovisat framgår att handläggningstiderna och ärendetillströmningen varierar stort mellan polismyndigheterna. Polismyndigheterna i Uppsala län, Södermanlands län och Gotland hade t.ex. en genomsnittlig handläggningstid på ca 20 dagar eller mindre i ärenden om vapentillstånd för ändamålen jakt och målskytte under 2013. I Stockholms län och Skåne var den genomsnittliga handläggningstiden ca 70 dagar. Polismyndigheterna i Västra Götaland och Hallands län hade en genomsnittlig handläggningstid på ca 80 dagar.

Vidare framgår av Rikspolisstyrelsens utredning att handläggningstiderna i ärenden för ändamålet målskytte generellt sett var längre än för ändamålet jakt. Vid Polismyndigheten i Stockholms län var handläggningstiden närmare 80 dagar för målskytte, och för jakt ca 65 dagar under 2013. I Västra Götaland var handläggningstiden i ärenden för målskytte ca 120 dagar, och för jakt ca 50 dagar.

Polismyndigheten i Stockholms län har som förklaring till handläggningstiderna bl.a. hänvisat till att antalet ansökningar har ökat med 50 procent sedan 2005, samtidigt som pensionsavgångar har inneburit stora kunskapstapp. Det har också förekommit betydande driftstörningar i det tidigare ärendehanteringssystemet, främst under hösten 2013.

Polismyndigheten i Västra Götaland har bl.a. uppgett att främst resursbrist, men även en stor omsättning av handläggare, har påverkat handläggningstiderna. Myndigheten har även lyft fram att omkring hälften av ansökningarna behöver kompletteras, vilket medför att handläggningen drar ut på tiden.

Polismyndigheten i Skåne har bl.a. pekat på att verksamheten inte har tillförts handläggare i den utsträckning som ansökningarna ökat, samt att vakanser och annan frånvaro inte har kompenserats fullt ut på grund av ett ansträngt ekonomiskt läge.

Polismyndigheten i Hallands län har angett att arbetsbelastningen har varit hög under flera år, bl.a. beroende på hög personalomsättning och sjukfrånvaro. Handläggningstiderna har ökat trots nyrekryteringar, bl.a. till följd av ett ökat ärendeinflöde och av att det tar tid att lära upp nyanställda. Vapenamnestin under 2013 och införandet av det nya ärendehanteringssystemet har också påverkat handläggningen negativt.

**Mina slutsatser***Kravet på snabb handläggning*

Av Rikspolisstyrelsens yttrande framgår att den genomsnittliga handläggningstiden för vapentillståndsärenden vid landets samtliga polismyndigheter var ca 40 dagar under 2013. Siffran inkluderar både ärenden som var kompletta när ansökan kom in och sådana som behövde kompletteras på något sätt. Det finns inte skäl att rikta någon kritik mot en sådan genomsnittlig handläggningstid eller en handläggning som ligger något över den tiden. Jag kan dock inte underlåta att notera att skillnaderna mellan de 21 polismyndigheterna är avsevärda, vilket i sig är anmärkningsvärt.

Som framgått ovan har fyra polismyndigheter haft särskilt långa handläggningstider under 2013.

JO har tidigare uttalat kritik mot en av dem, Polismyndigheten i Västra Götaland (JO:s beslut den 15 maj 2012, dnr 5481-2011 och 6064-2011 samt den 30 juli 2013, dnr 6663-2012). Det framkom i de ärendena att polismyndigheten hade vidtagit ett flertal åtgärder för att komma till rätta med handläggningstiderna. I ett yttrande till JO i februari 2013 bedömde myndigheten att problemet med de långa handläggningstiderna till stor del hade fått en lösning. Det är dock tydligt att åtgärderna inte har fått önskad effekt.

Den sammantagna bilden för de fyra ovan nämnda polismyndigheterna är inte tillfredsställande. Oavsett vad som anförts om skälen är handläggningstiderna, som Rikspolisstyrelsen konstaterat, alltför långa. Enligt min mening uppfyller alltså inte handläggningstiderna för vapentillståndsärenden vid polismyndigheterna i Stockholms län, Västra Götaland, Skåne och Hallands län förvaltningslagens krav på snabb handläggning, och de ska kritiserats för det.

*Planerade åtgärder*

Rikspolisstyrelsen har redovisat de åtgärder som har vidtagits och planeras för att komma till rätta med de utdragna handläggningstiderna. Jag ser över lag positivt på det som redovisats.

Det är polismyndigheternas sak att bedöma om det finns utrymme för effektivitetsförbättringar och resursförstärkningar. Jag vill dock framhålla att myndigheter ska handlägga ärenden effektivt och rättssäkert, vilket bl.a. innebär att man i den utsträckning som det är lämpligt ska ge upplysningar om vad en ansökan bör innehålla och vad som krävs för att den ska beviljas. Man bör vidare i ett tidigt skede uppmärksamma behovet av eventuella kompletteringar och göra en bedömning av ärendets fortsatta handläggning. I enklare ärenden bör beslut kunna fattas ganska omgående.

Mot den bakgrunden ser jag positivt på att Polismyndigheten i Skåne under 2013 infört ett s.k. snabbspår. Arbetssättet innebär enligt polismyndigheten att enkla, kompletta licensärenden dagligen skiljs ut från de mer komplicerade och tidskrävande ansökningsärendena.

Jag vill även betona att det är viktigt att myndigheterna regelbundet genomför genomgångar av äldre ärenden och upprättar någon form av plan för deras avgörande. Om det står klart att handläggningen väsentligen drar ut på tiden bör myndigheten underrätta sökanden om detta.

Jag har noterat att Polismyndigheten i Stockholms län avser att förkorta vapengruppens fastställda telefontid till förmån för ärendehandläggningen. Även om syftet är gott är en sådan åtgärd inte helt okomplicerad. Stora ärendebalanser medför ofta att många försöker få kontakt med myndigheten för att få information om hur det går i ärendet. Så länge man ändå kan hålla en godtagbar servicenivå har jag emellertid inte några invändningar mot åtgärden.

Jag utgår från att man inom polisen kommer att ägna fortsatt uppmärksamhet åt de otillfredsställande handläggningstiderna och fortsätter att arbeta aktivt för att komma till rätta med dem.

#### **Övrigt**

Under handläggningen av detta ärende har det kommit in synpunkter på polisens handläggning av vapenärenden också i andra avseenden än handläggningstider. Det har t.ex. framförts att det tar lång tid för polismyndigheten att utse handläggare i ärenden och att det är svårt att få kontakt med handläggarna. Det som kommit fram ger anledning att erinra om den serviceskyldighet som bl.a. framgår av 4 § förvaltningslagen.

Ärendet avslutas.



## Kritik mot Tullverket och en åklagare för handläggningen av en förundersökning och ett beslut om anhållande

(Dnr 2556-2013)

**Beslutet i korthet:** I samband med en spaningsinsats i en förundersökning om grovt tullbrott greps F.T. Han anhölls sedermera och var frihetsberövad under sammanlagt 17 timmar. Det visade sig senare att han var oskyldig. Utredningen visar att en rad olyckliga omständigheter ledde fram till att F.T. greps. Det finns inte tillräcklig anledning att ifrågasätta ingripandet i sig. JO:s granskning har i stället varit inriktad på hur förundersökningen bedrevs efter det att F.T. vid förhör lämnat uppgifter om sitt alibi, fram till dess att han försattes på fri fot.

Enligt JO:s mening kan det ifrågasättas om utredningen gav tillräckligt stöd för åklagarens bedömning att F.T. var på sannolika skäl misstänkt för grovt tullbrott. Alltför stor vikt verkar ha lagts vid de få och inte särskilt utpekande omständigheter som talade till hans nackdel. Utredningen ger dessutom intrycket att F.T:s egna uppgifter och de omständigheter som talade till hans fördel inte har beaktats i tillräcklig omfattning. Grunden för anhållningsbeslutet var därför, enligt JO:s mening, mycket tveksam.

F.T:s uppgifter om alibi kontrollerades först under förmiddagen och vid lunchtid dagen efter gripandet. Det kan ifrågasättas om inte dessa utredningsåtgärder borde ha vidtagits mer skyndsamt. I beslutet framhålls att åklagaren ska göra en kontinuerlig prövning av frihetsberövandet och att även Tullverket har ett ansvar för att så snabbt och effektivt som möjligt vidta utredningsåtgärder för att få fram underlag för åklagarens bedömning.

### Bakgrund

Den 27 september 2012 ankom en container med omkring fyra miljoner cigaretter till Göteborgs hamn. Med anledning av detta inleddes en förundersökning om grovt tullbrott och grov olovlig befattning med smuggelgods. Tullen genomförde en spaningsinsats inom ramen för förundersökningen. Insatsen koncentrerades till platsen där ett transportföretag var beläget och omgivningarna däromkring.

På morgonen den 11 oktober 2012 konstaterades att två hyrbilar fanns i närheten av transportföretaget. Omständigheterna tydde på att fordonen hade samband med hanteringen av cigaretterna i containern. En kontroll visade att bilarna hade hyrts vid Toyota Center i Mölndal – ett bilföretag som ligger nära transportföretaget. Mitt på dagen den 11 oktober 2012 kom en lastbil med två män till transportföretaget och lastade om cigaretterna från containern till lastbilen. Hyrbilarna befann sig under omlastningen i direkt anslutning till transportföretaget. Efter omlastningen lämnade lastbilen transportföretagets område.

Spaningsinsatsen fortsatte mot Toyota Center. Vid cirka kl. 20.00 kom de två hyrbilarna till Toyota Center. Männerna som körde bilarna greps i samband med att de lämnade platsen till fots. Vid omkring kl. 20.20 kom ytterligare en

personbil till Toyota Center. Föraren var F.T. Enligt spanarna stämde F.T:s signalement in på den person som hade kört lastbilen vid lossningen av containern tidigare under dagen – rakat huvud och liknande kropps- och ansiktsform. Spanarna ingrep mot F.T., som i samband med det försökte backa ut från parkeringsplatsen. Gripandet skedde kl. 20.25.

F.T. förhördades mellan kl. 23.30 och 23.55. Han förnekade brott och redogjorde för vad han hade gjort under dagen. Han uppgav bl.a. att han hade arbetat, hämtat sina barn på förskolan och att de därefter hade besökt hans mamma. På vägen hem ville han visa barnen en bil som han hade tänkt att köpa på Toyota Center och det var därför han befann sig på platsen. F.T. lämnade namn på ett antal av de personer han hade träffat under dagen, bl.a. hans arbetsgivare och personal på barnens förskola. Han hänvisade också till att han hade sin dator med sig och att man i den kunde kontrollera vilka möten han hade haft under dagen. Han uppgav även att det i hans bil låg en parkeringsbiljett för parkeringen vid moderns bostad och ett visitkort till bilförsäljaren vid Toyota Center, som han skulle träffa dagen efter.

Åklagaren fattade efter förhöret beslut att anhålla F.T. som på sannolika skäl misstänkt för grovt tullbrott. Under förmiddagen den 12 oktober 2012 förhördades de alibivittnen som F.T. hade åberopat. Därefter hävde åklagaren anhållningsbeslutet och misstankarna mot F.T. avskrevs. Han frigavs kl. 13.35.

### **Anmälan**

F.T. anmälde händelsen till JO. Av anmälan framkom i huvudsak följande.

F.T. hade hälsat på sin mamma tillsammans med sina två barn, två och fyra år gamla. På hemvägen fick han ett infall att de skulle åka via Toyota Center så att han kunde visa barnen en bil som han hade tänkt köpa dagen efter. Han visste att den skulle stå på parkeringen utanför bilaffären. När han körde in på parkeringsplatsen kom två män, civilklädda med keps och luva, fram till bilen och skrek något i stil med ”stanna bilen”. F.T. upplevde situationen som mycket hotfull och han antog att männen skulle råna honom. Han försökte därför backa ut från parkeringsplatsen. Bilen fastnade dock på kanten på en stenmur. Männen ställde sig på varsin sida om bilen och beordrade honom att gå ut ur den samtidigt som de riktade pistoler mot honom. Han klev ur bilen med händerna på huvudet och försökte samtidigt visa att det fanns barn i bilen. Hans tanke var att männen kunde få ta vad de ville bara han fick ta med sig barnen. Han blev nedtryckt på motorhuvud och belagd med handfängsel. En av männen legitimerade sig som tulltjänsteman. När F.T. insåg det försökte han förklara vem han var och vad han gjorde på platsen. Han togs ändå med för förhör.

F.T. sattes i polisarrest och förhördades efter cirka tre timmar. Först då fick han klart för sig vad det handlade om – att tullen trodde att han var inblandad i cigarettsmuggling. Vid förhöret berättade han vad han hade gjort under dagen. Förhørsledarna förstod att man hade gripit fel person och uppgav att de trodde att han skulle komma att släppas. Åklagaren beslutade dock att anhålla honom till dess att hans alibi hade kontrollerats. Efter totalt 17 timmar i polisarrest släpptes han.

Händelsen har varit mycket psykiskt påfrestande för F.T. och hans familj.

## Utredning

JO hämtade in och granskade handlingar i ärendet. Därefter anmodades Åklagarmyndigheten och Tullverket att yttra sig om hur förundersökningen bedrevs efter det att F.T. vid förhör lämnat uppgifter om sitt alibi fram till dess att han, nästan 14 timmar senare, försattes på fri fot.

### Tullverkets yttrande

Tullverket (generaltulldirektören Therese Mattsson) redovisade i sitt yttrande upplysningar från bl.a. projektledaren vid tullkriminalen i Göteborg, Dick Henry, och de tullinspektörer som hade handlagt ärendet.

Tullinspektörerna Richard Johansson och Kristian Abrahamsson höll i förhöret med F.T. på kvällen den 11 oktober 2013. Av deras uppgifter framkom följande.

F.T. delgavs misstanke om grovt tullbrott och [...] förnekade brott. Under förhörets inledning gick tullinspektör Abrahamsson ut ur förhørsrummet och ringde spaningschefen [Jan] Kristensson för att framföra sina misstankar om att fel person hade gripits. Kristensson svarade att han med 100 % säkerhet garanterade att det var mannen som hade kört lastbilen som varit föremål för spaning tidigare under dagen och att rätt person hade gripits. Tullinspektör Abrahamsson framhärddade sin misstro vilket avfärdades av spaningschefen.

I förhöret redovisade F.T. sina förehavanden under dagen, att han hade varit på sitt arbete och på kvällen hälsat på sin mamma. Han uppgav även att anledningen till att han varit på platsen där han greps var att han var spekulant på en bil som fanns hos en bilhandlare i området, vilket skulle kunna bekräftas av bilhandlaren. F.T. lämnade tre kontrollerbara alibin vilka skulle kunna bekräfta hans historia. Efter avslutad förhör [...] ringde tullinspektör Abrahamsson på nytt upp Kristensson för att försäkra sig om att han vidhöll sina uppgifter, vilket han gjorde. Därefter kontaktade tullinspektör Abrahamsson projektledaren Dick Henry för att framföra sin misstanke om att fel person hade gripits. De kom fram till att de fick gå på spaningschefens uppgifter fram till dess att alibi kunde styrkas. Efter förhöret försökte de nå F.T:s mamma, som inte svarade i telefon. F.T. hade även uppgett namnet på sin chef som han endast hade telefonnumret till arbetet till. De överlade med F.T. och berättade att vid denna sena tidpunkt var det svårt att verifiera hans alibin och att de trodde på hans uppgifter men att de inte hade någon beslutanderätt.

Tullverket anförde även att det fanns en videofilm från spaningsinsatsen, men att bilderna på föraren av lastbilen inte var av sådan kvalitet att man utifrån dem kunde avfärda F.T. som misstänkt. Enligt Tullverket har det i efterhand visat sig att F.T. var väldigt lik den person man eftersökte.

Åklagaren informerades om vad som hade framkommit och beslutade därefter att anhålla F.T. Richard Johansson och Kristian Abrahamsson har uppgett att de informerade arrestpersonalen om att de misstänkte att F.T. var en person som hade varit på fel plats vid fel tillfälle.

På morgonen den 12 oktober 2012 prioriterades, enligt direktiv från åklagaren, att kontrollera de uppgifter som F.T. lämnat. Följande åtgärder vidtogs:

- 09.00–10.35 – Försök att nå F.T:s arbetsgivare.
- 09.07–09.14 – Förhör med personal på F.T:s barns förskola.
- 09.46–09.50 – Förhör med personal på F.T:s barns förskola.

- 10.11–10.15 – Förhör med F.T:s kontakt på Toyota Center.
- 10.20–10.35 – Förhör med F.T:s mor.
- 11.30–11.35 – Förhör med F.T:s arbetsgivare.
- 12.35–12.35 – Kompletterande förhör med F.T:s arbetsgivare.

Samtliga förhörda personer bekräftade F.T:s uppgifter om vad han hade gjort den aktuella dagen. Detta rapporterades till åklagaren, som beslutade att F.T. skulle friges. Beslutet om frigivning verkställdes kl. 13.35.

Tullinspektören Ragnar Backman har uppgett att han under förmiddagen den 12 oktober 2012 besökte F.T. i arresten och kunde konstatera att denne var i dåligt skick. Han försökte förklara situationen, dvs. att F.T:s ärende hade högsta prioritet, men att det skulle dröja ytterligare några timmar innan beslut skulle kunna fattas.

Therese Mattson konstaterade i sin bedömning att tullkriminalen ganska snabbt hade fattat misstankar om att F.T. inte var den lastbilschaufför man trodde sig ha gripit. Man försökte därför kontrollera hans alibi. Den enda person man praktiskt kunde kontakta var hans mamma, som inte svarade i telefon. Dessutom skulle mamman endast höras om vad F.T. hade gjort under eftermiddagen och kvällen. Hon hade därför ändå inte kunnat ge honom alibi för den tidpunkt – mitt på dagen – han misstänktes ha agerat lastbilschaufför. Om tullkriminalen hade haft ett telefonnummer till F.T:s arbetsgivare hade man kontaktat denne trots att det var sent. I stället var denna utredningsåtgärd prioriterad dagen efter.

Avslutningsvis beklagade Tullverket händelsen, men drog ändå slutsatsen att tulltjänstemännen inte hade brutit mot de bestämmelser som följer av gällande lagstiftning och framtagna rutiner.

#### **Åklagarmyndighetens yttrande**

Åklagarmyndigheten (vice riksåklagaren Kerstin Skarp) redovisade i sitt yttrande upplysningar från kammaråklagaren Ulrika Bentelius Egelrud och chefsåklagaren vid Internationella åklagarkammaren i Göteborg, Mats Sällström.

Ulrika Bentelius Egelrud, som var förundersökningsledare, anförde att hon vid bedömningen om hon skulle anhålla F.T. beaktade bl.a. följande omständigheter. Det fanns ett flertal misstänkta som inte var identifierade. F.T:s signalement stämde överens med signalementsuppgifterna på den person som hade kört lastbilen vid omlastningen av cigaretterna. Det var ett rimligt antagande att de som hade lämnat tillbaka hyrbilarna hos Toyota Center skulle hämtas upp med bil. Toyota Center var stängt och det fanns inte någon synbar anledning för F.T. att besöka företaget vid denna tidpunkt. Hon gjorde mot denna bakgrund bedömningen att F.T. var på sannolika skäl misstänkt för grovt tullbrott avseende cigaretterna. Hon ansåg även att det fanns risk för att F.T. genom att undanröja bevis eller på annat sätt, t.ex. kontakt med andra misstänkta, skulle kunna försvåra sakens utredning. Vid en proportionalitetsbedömning kom hon fram till att skälen för att anhålla F.T. uppvägde det men som han led av frihetsberövandet.

Ulrika Bentelius Egelrud har uppgett att hon hade kännedom om de alibiuppgifter som F.T. hade lämnat, men att hon inte ansåg att det var möjligt att

genomföra förhör med alibivittnena när klockan var strax efter midnatt. Efter föredragning av de förhör som hölls under förmiddagen den 12 oktober 2012 gjorde hon bedömningen att misstanken mot F.T. inte längre kvarstod varpå anhållandet hävdes.

Ulrika Bentelius Egelrud anförde avslutningsvis att det för F.T. och hans anhöriga var djupt beklagligt att han blev frihetsberövad.

Kerstin Skarp lämnade följande bedömning.

Att bli föremål för tvångsmedel, särskilt genom frihetsberövande, upplevs ofta som väldigt ingripande av den enskilde. Jag vill [...] beklaga att F.T. hamnat i den aktuella situationen och jag har förståelse för att det har varit påfrestande för honom. [---]

Huruvida det i ett visst fall finns skäl att anhålla en person – utifrån en risk- och proportionalitetsbedömning – är en utpräglad bedömningsfråga där man inte sällan kan ha olika uppfattningar utan att någon av dem kan sägas vara direkt felaktig. I det ärende som remissen gäller har förundersökning bedrivits rörande ett allvarligt brott för vilket flera personer har varit misstänkta. Ulrika Bentelius Egelrud har vid tidpunkten för anhållandet känt till att F.T. i förhör lämnat uppgifter om sina förehavanden den aktuella dagen. [---] [Hon har] uppgett att hon gjorde bedömningen att F.T:s uppgifter inte kunde kontrolleras i direkt anslutning till beslutet om anhållande eftersom det ägde rum nattetid. Hon har då funnit skäl att anhålla F.T. på den grunden att det funnits risk att F.T. genom att undanröja bevis eller på annat sätt skulle försvåra sakens utredning.

[---] Mot bakgrund av att det i det aktuella ärendet funnits flera medmisstänkta, anhållandet har skett nattetid och det bedömts nödvändigt att höra flera personer för att kontrollera de uppgifter som F.T. lämnat finner jag inte skäl att ifrågasätta åklagarens bedömning att det inte varit möjligt att kontrollera F.T:s uppgifter innan beslut i anhållningsfrågan fattats och konstaterar att det funnits förutsättningar och skäl att anhålla F.T. De aktuella förhören hölls under förmiddagen påföljande dag och när de föredragits för Ulrika Bentelius Egelrud fattade hon genast beslut om att häva anhållandet. Enligt min uppfattning finns det inget som talar för att de förundersökningsåtgärder som varit nödvändiga för att göra en bedömning av om anhållningsbeslutet skulle kvarstå inte har vidtagits så skyndsamt som omständigheterna har medgett.

F.T. kommenterade vad Tullverket och Åklagarmyndigheten hade anförts. Han uppgav bl.a. att det inte är en korrekt uppgift att han endast hade arbetstelefonnummer till sin chef. Saken var den att han inte förstod att man hade för avsikt att kontakta henne just då. Han blev under förhöret i princip försäkrad av förhørsledaren att det hade skett ett fel och att han skulle släppas. F.T. menade också att det vore enkelt för tullen eller åklagaren att via t.ex. internet kontrollera uppgifter kring hans person; han är senior scientist på Astra Zeneca och har gjort en hel del vetenskapliga publikationer och föredrag. Det är enligt F.T. inte särskilt sannolikt att en sådan person också ägnar sig åt grov organiserad brottslighet.

I ett beslut den 11 april 2014 anförde *JO Renfors* följande.

### Rättslig reglering

Enligt 10 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling är påföljden för grovt tullbrott fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Den som på sannolika skäl är misstänkt för ett brott för vilket påföljden är fängelse minst ett år, får häktas om det med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållande eller någon annan omständighet finns risk för att han eller hon avviker eller på något annat sätt undandrar sig lagföring eller straff, genom att undanröja bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning eller fortsätter sin brottsliga verksamhet (24 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken, RB).

Häktning får endast ske om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse (24 kap. 1 § tredje stycket RB).

Om det finns skäl att häkta någon får personen anhållas i avvaktan på rättens prövning av häktningsfrågan. Beslut om anhållande meddelas av åklagaren. Om det finns skäl att anhålla någon får polismän och tulltjänstemän i brådsakande fall gripa personen även utan anhållningsbeslut. Därefter ska förhör hållas och åklagare skyndsamt underrättas om frihetsberövandet. Åklagaren ska efter förhöret omedelbart besluta om den misstänkte ska anhållas. Om den misstänkte inte anhålls ska beslutet om gripande omedelbart hävas. (Se 24 kap. 6–8 §§ RB och 21 § lagen om straff för smuggling.)

Åklagaren är skyldig att fatta beslut i anhållningsfrågan omedelbart efter förhöret med den misstänkte. Det finns dock ett visst utrymme för att komplettera utredningen eller kontrollera uppgifter som lämnats. Syftet med åtgärderna ska vara att förbättra beslutsunderlaget. Till exempel bör det i princip alltid finnas möjlighet att hålla ett kompletterande förhör med den misstänkte. Även enklare kontrollåtgärder kan göras, särskilt om dessa kan antas leda till att fortsatt frihetsberövande kan undvikas. Om exempelvis ett påstående om att den misstänkte har alibi kan bekräftas eller vederläggas genom ett telefonförhör, bör om möjligt ett sådant förhör hållas innan beslut fattas i anhållningsfrågan. (Se Gunnel Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, tredje upplagan, s. 257 och prop. 1986/87:112 s. 74.)

För att en person ska anses på sannolika skäl misstänkt krävs att omständigheterna är sådana att misstanken vid en objektiv bedömning framstår som berättigad. Misstanken måste bygga på konkreta fakta och inte på subjektiva antaganden. Åklagaren ska analysera brottsmisstanken och dess hållbarhet, dvs. om de påstådda faktiska omständigheterna föreligger. (Se bl.a. Gunnel Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, tredje upplagan, s. 241.)

Om det inte längre finns något skäl för anhållningsbeslutet ska åklagaren omedelbart häva det (24 kap. 10 § RB).

Enligt 23 kap. 4 § RB ska vid förundersökningen inte bara de omständigheter som talar emot den misstänkte, utan även de som är gynnsamma för honom eller henne beaktas och bevis som är till den misstänktes förmån tillvaratas.

Enligt 5 § förundersökningskungörelsen (1947:948) ska förhör hållas på tid och plats som antas medföra minsta olägenhet för den som ska höras, om inte förundersökningens behöriga gång därigenom motverkas eller polisens eller åklagarens arbete avsevärt försvåras.

## Bedömning

Det är lätt att inse att det ingripande som F.T. utsattes för var mycket obehagligt, både för honom och hans familj. Utredningen visar att en rad olyckliga omständigheter ledde fram till att F.T. befann sig på den aktuella platsen och att han greps. Det finns inte tillräcklig anledning för mig att ifrågasätta ingripandet i sig. Min granskning har i stället varit inriktad på hur förundersökningen bedrevs efter det att F.T. vid förhör lämnat uppgifter om sitt alibi, fram till dess att han försattes på fri fot.

## Anhållningsbeslutet

Kammaråklagaren Ulrika Bentelius Egelrud beslutade att anhålla F.T. som på sannolika skäl misstänkt för grovt tullbrott. Hon grundade bedömningen främst på att F.T:s utseende stämde överens med signalementsuppgifterna på den person som hade kört lastbilen och den omständigheten att han kom till platsen vid den aktuella tidpunkten.

Av utredningen har framkommit att spaningschefen med stöd av signalementsuppgifterna var övertygad om att F.T. var den person som de sökte. Det fanns dock redan vid anhållningsbeslutet omständigheter som talade mot detta. De tullinspektörer som förhörde F.T. fick ganska omgående uppfattningen att han inte var rätt person och de framförde detta vid ett antal tillfällen. Vidare lämnade F.T. detaljerade uppgifter om vad han hade gjort under dagen och även kontaktuppgifter till de personer som han hade träffat. Det borde ha talat till F.T:s fördel att han lämnade i sig verifierbara alibiuppgifter. Även det förhållandet att F.T. vid gripandet hade sina barn i bilen gav ett visst stöd åt hans uppgifter. Vid förhöret angav han också att det i bilen fanns dels en parkeringsbiljett för tidsintervallet när han hälsade på sin mamma, dels ett visitkort till bilhandlaren.

Av praktiska skäl kontrollerades inte vissa av F.T:s uppgifter om bl.a. alibi före anhållningsbeslutet. Såsom man får förstå F.T:s yttrande till JO var han inte införstådd med att han riskerade att bli anhållen. Detta gjorde att han inte själv var mer aktiv för att ange relevanta kontaktuppgifter, bl.a. till sin arbetsgivare. Det har inte framkommit något närmare om hur tullkriminalen resonerade kring möjligheten att kontrollera F.T:s dator eller på andra sätt undersöka hans alibi och personliga förhållanden. Inte heller har det framgått om man försökte få fram andra kontaktuppgifter. Av betydelse i detta sammanhang är att förhöret med F.T. hölls utan att någon försvarare var närvarande.

Enligt min mening kan det ifrågasättas om utredningen gav tillräckligt stöd för åklagarens påstående att F.T. var på sannolika skäl misstänkt för grovt tullbrott. Vid en objektiv bedömning av omständigheterna framstår det som tveksamt om misstanken nådde upp till sannolika skäl. Alltför för stor vikt verkar ha lagts vid spaningschefens uppgift om att han var säker på att F.T. var den person som de eftersökte. Signalementsuppgifterna framstår dock inte som särskilt särpräglade. Dessutom ger utredningen intrycket att F.T:s egna uppgifter och omständigheter som talade till hans fördel inte beaktats i tillräcklig omfattning. Uppgifterna borde enligt min mening även ha bedömts i ljuset av att de

tullinspektörer som förhörde F.T. flera gånger framförde att han, enligt deras uppfattning, inte var den eftersökte personen.

Sammanfattningsvis anser jag att grunden för beslutet att anhålla F.T. var mycket tveksam.

#### **Hur förundersökningen bedrevs efter anhållningsbeslutet**

Ulrika Bentelius Egelrud har uppgett att hon, på grund av att det var sent, ansåg att det inte var möjligt att genomföra förhör med alibivittnena i anslutning till F.T:s förhör. Detta skulle i stället prioriteras på förmiddagen dagen därpå. Det är i och för sig rimligt att man tar sådan hänsyn till eventuella olägenheter för förhörspersoner att man undviker att kontakta dem sent på kvällen. Enligt min mening är sådana hänsyn dock inte lika motiverade när förhörspersonen är närstående till den misstänkte som när det gäller andra personer. Detsamma kan ofta gälla beträffande arbetskollegor, i synnerhet när, som i detta fall, ett alibi för en frihetsberövad person skulle kunna bekräftas och tiden för frihetsberövandet därigenom förkortas.

Det kan vidare ifrågasättas om inte utredningsåtgärderna under förmiddagen borde ha vidtagits mer skyndsamt. Till exempel påbörjades förhören inte förrän efter klockan nio och de hölls efter varandra, dvs. inte parallellt. Förhöret med F.T:s chef genomfördes först vid lunchtid, eftersom hon var upptagen under förmiddagen. Det förhöret borde möjligen ha kunnat komma till stånd något tidigare.

Även bortsett från den saken kan det konstateras att övriga förhörspersoner hade bekräftat F.T:s uppgifter kl. 10.35. Förhören gav honom visserligen inte alibi för tidpunkten för omlastningen av cigaretterna, men gav stöd åt att hans uppgifter i övrigt var korrekta. Mot den bakgrunden och med hänsyn till att misstanken, enligt min mening, redan vid anhållningsbeslutet var svag kan det ifrågasättas om det var motiverat att vänta in uppgifterna från arbetsgivaren.

Åklagaren har en skyldighet att göra en kontinuerlig prövning av ett frihetsberövande och att häva ett anhållningsbeslut om det inte längre finns något skäl till det. När det uppstår dröjsmål är det särskilt viktigt att frågan om frihetsberövandet ska kvarstå övervägs. Även Tullverket har ett ansvar att, i ett fall som detta, så snabbt och effektivt som möjligt vidta utredningsåtgärder för att få fram underlag för åklagarens bedömning samt att kontinuerligt rapportera till åklagaren.

Med den kritik som ligger i det anförda avslutas ärendet.



## Allvarlig kritik mot Tullverket, som dröjt över två år med att meddela obligatoriska omprövningsbeslut

(Dnr 178-2013)

**Beslutet i korthet:** När ett beslut i ett tullärende överklagas ska Tullverket som utgångspunkt snarast ompröva det överklagade beslutet. Om omprövningen inte medför att beslutet ändras på det sätt som klaganden begär ska verket översända överklagandet och handlingarna i ärendet till den domstol som ska pröva överklagandet.

När det gäller de överklagade beslut som anmälan avser meddelade Tullverket omprövningsbeslut först drygt två år efter det att överklagandet kom in till Tullverket. Fördröjningen berodde på att det under större delen av den angivna tidsperioden inte vidtogs några åtgärder med anledning av överklagandet. Det har vidare kommit fram att handläggningstider på över två år närmast varit regel vad gäller omprövning av överklagade beslut vid det aktuella kompetenscentret inom Tullverket. Tullverket får allvarlig kritik för de långa handläggningstiderna.

### Anmälan

I en anmälan till JO den 8 februari 2013 framförde Torbjörn Eriksson klagomål mot Tullverket. Han var bl.a. kritisk till hur Tullverket hade hanterat ett överklagande från Zetterbergs Industri AB som gällde vissa beslut i tullärenden. Överklagandet hade enligt Torbjörn Eriksson getts in i december 2010 men ännu inte prövats av förvaltningsrätten.

### Utredning

Anmälan ledde till att JO hämtade in muntliga upplysningar från Tullverket. Av de uppgifter som lämnades framgick att det aktuella överklagandet hade kommit in till Tullverket i december 2010, men att Tullverket fortfarande inte hade översänt överklagandet och handlingarna i aktuella ärenden till förvaltningsrätten för prövning. Detta berodde på att de aktuella besluten ännu inte hade blivit föremål för omprövning av Tullverket enligt bestämmelserna i 9 kap. tullagen.

Chefen för kompetenscenter Klarering vid Tullverket, Birgitta Hyltén-Cavallius, uppgav vidare att när ett överklagande kommer in hamnar det, beroende på vilket slag av beslut som har överklagats, på ett av de tre nationella kompetenscentren (Klarering, Tillstånd eller Uppföljning) som finns inom Tullverkets område Effektiv handel. Hon redogjorde även för inflödet av överklaganden till kompetenscenter Klarering under den aktuella tidsperioden, vilka personalresurser man på kompetenscentret hade till sitt förfogande för att handlägga dessa överklaganden och för vissa rutiner som införts för att effektivisera handläggningen.

Det som kom fram genom de muntliga upplysningarna ledde till att JO anmodade Tullverket att yttra sig över handläggningen av det aktuella överklagandet och att i samband med detta besvara följande generella frågeställningar.

- Vilka rutiner tillämpar Tullverket när det gäller överklaganden som kommit in till myndigheten?
- Vilken är den genomsnittliga handläggningstiden från det att ett överklagande kommer in till Tullverket till dess att överklagandet överlämnas till den domstol som ska pröva det?
- Vilken uppfattning har Tullverket när det gäller hur bestämmelserna om omprövning ska tillämpas?

Tullverket (generaldirektören Therese Mattsson) yttrade sig. Myndigheten redogjorde inledningsvis för handläggningen av det aktuella överklagandet och anförde därefter följande.

### **Rutiner på Tullverket gällande överklaganden**

Alla överklaganden som inkommer till Tullverket tas emot av Tullverkets diarium som tilldelar överklagandet ett diarienummer. Diariet fördelar överklagandet till det kompetenscenter inom Tullverket som ska handlägga ärendet. Vilket kompetenscenter som ska handlägga ärendet beror på vilken typ av beslut som överklagats. Inom området Effektiv handel handlägger kompetenscenter Tillstånd överklaganden gällande beslut efter ansökan om tillstånd och bindande klassificeringsbesked [...], kompetenscenter Klarering handlägger överklaganden av främst tulltaxeringsbeslut och beslut om påförande av tulltillägg och kompetenscenter Uppföljning handlägger främst överklaganden gällande tulltaxeringsbeslut efter genomförd tullrevision.

På kompetenscenter Klarering, som tilldelats aktuellt ärende för handläggning, tas överklagandet emot av staben som hanterar den initiala kanslihandläggningen, kontrollerar fullmakter och skickar bekräftelsebrev att Tullverket tagit emot överklagandet. Därefter tas ärendet upp för handläggning i den ordning det inkommit till myndigheten av någon av de jurister som arbetar med överklaganden för kompetenscenter Klarering.

### **Genomsnittlig handläggningstid**

---

Det saknas systemstöd för att få fram uppgift om Tullverkets genomsnittliga handläggningstider vid överklaganden av myndighetens beslut inom Effektiv handel, men inom kompetenscenter Tillstånd har det uppskattats att ett överklagande har en handläggningstid på totalt ca tre veckor innan ärendet kan överlämnas till förvaltningsdomstol och kompetenscenter Uppföljning håller en handläggningstid av överklaganden inom ca 30 dagar. Gemensamt för överklaganden som handläggs inom kompetenscenter Tillstånd och kompetenscenter Uppföljning är att det i respektive ärende redan finns en ärendeakt hos myndigheten med beslutsunderlag, t.ex. en revisionsrapport.

För kompetenscenter Klarering har ingen genomsnittlig handläggning kunnat tas fram. I diariesystemet ligger ärendena öppna även efter det att de överlämnats till domstol. De senaste årens stora inflöde av överklaganden har emellertid orsakat stora balanser vilket i praktiken har medfört långa handläggningstider. Det kan dock konstateras att ärenden som överlämnats till domstol i januari 2013 har kommit in till Tullverket i slutet av 2010.

Tullverket redovisade härefter följande bedömning.

### **Tullverkets uppfattning om bestämmelserna om omprövning**

[...] Tullverket [har en] i princip obligatorisk skyldighet att ompröva överklagade beslut innan ärendet ska överföras till förvaltningsrätten för prövning. Omprövningen ska ske snarast. Endast om det finns särskilda skäl kan överklagandet överlämnas till behörig domstol utan föregående omprövning. Om beslutet vid omprövningen ändras så som klaganden begär förfaller själva överklagandet. Om beslutet ändras på annat sätt än vad som begärts, ska överklagandet däremot anses omfatta det nya beslutet och överlämnas till domstol för prövning.

Tullagens omprövningskyldighet innebär att Tullverket gör en *ny* bedömning av tidigare fattade beslut. En sådan omprövning innebär en mer utvidgad och grundlig genomgång av ärendet än en omprövning enligt förvaltningslagens bestämmelser. Omprövningen är således inte begränsad till om beslutet är uppenbart oriktigt, utan avser beslutets riktighet överhuvudtaget.

---

### **Tullverkets handläggning av det aktuella överklagandet**

I aktuellt ärende har Tullverket beslutat att i fyra fall neka återbetalning av importtullar då avräkningsnotor inte avlämnats till Tullverket inom föreskriven tid. [---]

Företaget hade även andra överklagandeärenden hos Tullverket, inkomna efter det nu aktuella överklagandet, och Tullverket beslöt att handlägga dem i samband med att det första överklagandet togs om hand. Handläggaren har i det obligatoriska omprövningsbeslutet undersökt samtliga omständigheter, gällande bestämmelser, praxis och lagligt utrymme för myndighetens möjligheter att ändra de beslut som överklagats. Tullverket har därefter i omprövningsbeslut av den 27 februari 2013 [...] respektive den 5 mars 2013 [...] fastställt samtliga överklagade beslut. Tullverket anser därmed inte att någon felaktig bedömning av tullagstiftningens bestämmelser har gjorts i de ursprungliga besluten om nekad återbetalning. Överklagandena är därefter överlämnade till förvaltningsrätten för prövning.

Av handlingarna i ärendet konstateras att det inte vidtagits några åtgärder för prövning i ärendet sedan överklagandet kom in till Tullverket den 27 december 2010 fram till beslutsfattande den 27 februari respektive 5 mars 2013. Det innebär att handläggningen av ärendet har präglats av inaktivitet i drygt 2 år. Detta är enligt Tullverket en oacceptabelt lång tid.

### **Avslutningsvis**

Det är av central betydelse att Tullverket utför sina arbetsgifter i enlighet med gällande lagstiftning.

Under de senaste åren har det varit ett mycket stort inflöde av överklaganden avseende främst tulltaxeringsbeslut och beslut om påförande av tulltillägg, vilket orsakat stora balanser och längre handläggningstider. Det har också varit svårt för myndigheten att uppskatta om ökningen varit tillfällig eller skulle bli bestående varför antalet handläggare inte ökat samtidigt i samma utsträckning. Ökningen torde bero på flera faktorer, bl.a. har tillämpningen inom vissa områden skärpts. Ofta är stora värden involverade och rättsliga invändningar upplevs som motiverade. Teknikutvecklingen har medfört att varor är mer svåra att klassificera och den ökande internethandeln har också medfört förändrade köpvanor där många nya aktörer saknar erfarenhet och kunskap kring gällande bestämmelser för import och export.

För att komma till rätta med de långa handläggningstiderna har [Tullverket] vidtagit åtgärder på både kompetenscenter- och processnivå. En åtgärd är att övrig personal på kompetenscenter Klarering är delaktig i hanteringen av överklaganden. Vidare har ett antal jurister från övriga kompetenscenter inom området Effektiv handel och dess stab både inom ordinarie arbetstid och på övertid, bistått kompetenscenter Klarering och handlagt överklaganden. Under januari 2013 har två visstidsanställda jurister anställts för att arbeta enbart med att handlägga överklaganden inom kompetenscenter Klarering.

Inom Tullverket pågår för närvarande ett arbete för att förstärka den juridiska funktionen och en del i detta arbete är att se över och effektivisera processföringen inom Tullverket.

Tullverket kan konstatera att trots vidtagna åtgärder har handläggningstiderna avseende inkomna överklaganden gällande t.ex. tulltaxeringsbeslut ännu inte nått önskad nivå. [Det aktuella] ärendet [...] är ett exempel på detta. Tullverket är medvetet om att stor arbetsbörda och resursbrist inte ursäktar myndighetens långa handläggningstid. Likväl vill Tullverket poängtera att myndigheten med befintliga resurser försöker väga snabbhet mot kvalitet och rättssäkerhet [...].

I ett beslut den 17 mars 2014 anförde *JO Renfors* följande.

### Rättslig reglering

I 9 kap. 4 och 5 §§ tullagen (2000:1281) finns bestämmelser om hur överklaganden av beslut enligt tullagstiftningen ska hanteras. Där framgår bl.a. följande.

Tullverket ska pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid och om så är fallet snarast ompröva det överklagade beslutet. Om Tullverket vid omprövningen ändrar beslutet så som klaganden begär förfaller överklagandet. Om beslutet ändras på annat sätt än vad som har begärts ska överklagandet anses omfatta det nya beslutet.

Ett överklagande som inte avvisas såsom för sent inkommet eller som förfaller enligt vad som nyss sagts ska tillsammans med handlingarna i ärendet överlämnas till den domstol som ska pröva överklagandet. Om det finns särskilda skäl får Tullverket överlämna överklagandet utan föregående omprövning.

Enligt 67 kap. 20 § skatteförfarandelagen (2011:1244) ska Skatteverket snarast ompröva ett beslut som överklagas av en skattskyldig. Motsvarande bestämmelse fanns tidigare i 6 kap. 6 § i den numera upphävda taxeringslagen (1990:324). Det var ytterst taxeringslagens bestämmelser om omprövning som utgjorde förebilden för motsvarande bestämmelser i tullagen (se prop. 1994/95:34 s. 109 samt prop. 1989/90:74 s. 316 f. och s. 453). JO har i flera tidigare beslut tagit ställning till den närmare innebörden av det skyndsamhetskrav som angavs i taxeringslagen (se bl.a. JO:s beslut den 26 april 2011, dnr 5742-2010, med hänvisningar). Enligt JO kunde skyndsamhetskravet inte uppfattas på annat sätt än att ärendena om omprövning skulle behandlas med förtur. Ett överlämnande av handlingarna till domstolen borde enligt JO endast i undantagsfall få ske senare än någon eller några månader efter det att överklagandet kommit in till Skatteverket.

## Bedömning

Tullverkets skyldighet att ompröva ett överklagat beslut är som framgått i princip obligatorisk. Att Tullverket har en obligatorisk skyldighet att ompröva ett överklagat beslut innan överklagandet överlämnas till domstol medför att den enskildes överklagande inte kommer att prövas av domstol förrän omprövningen ägt rum. Det finns mot den bakgrunden anledning att framhålla att en enskild har rätt att inom skälig tid få sin sak prövad av domstol (se artikel 6.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen).

Enligt min uppfattning är det synsätt JO tidigare har gett uttryck för i fråga om skyndsamhetskravet när det rör Skatteverkets obligatoriska omprövning, nämligen att omprövningen ska ske ”snarast”, tillämpligt även på Tullverkets obligatoriska omprövning enligt tullagen. Det sagda innebär att det inte annat än i undantagsfall bör få förekomma att Tullverket överlämnar ett överklagande till domstol senare än någon eller några månader efter det att överklagandet har kommit in till Tullverket.

Av utredningen framgår att Tullverket meddelade omprövningsbeslut och översände handlingarna i aktuella ärenden till förvaltningsrätten först mer än två år efter det att Zetterbergs Industri AB:s överklagande hade kommit in till Tullverket. Det har inte framkommit att Tullverket bedömt ärendena som särskilt komplicerade och att detta inverkat på handläggningstiden. I stället berodde fördröjningen, enligt vad Tullverket uppgett, på att det under större delen av den angivna tidsperioden inte vidtogs några handläggningsåtgärder med anledning av överklagandet. Jag kan bara instämma i Tullverkets egen uppfattning att handläggningstiden är oacceptabel.

Av Tullverkets yttrande framgår att sådana handläggningstider som förekommit i det aktuella fallet närmast har varit regel när det gäller kompetenscenter Klarerings genomförande av Tullverkets obligatoriska omprövning. Det finns givetvis anledning att se allvarligt på detta.

Även om Tullverket nu har tillfört det aktuella kompetenscentret vissa resurser samt utarbetat rutiner för att komma till rätta med problemen ska myndigheten kritiseras för de långa handläggningstider som förekommit. Med hänsyn till omfattningen av bristerna är kritiken av allvarligt slag.

## Kriminalvård

### Kritik mot Kriminalvården, anstalten Kumla, för att handlingar som varit underlag för ett psykologutlåtande förstörts

(Dnr 3056-2011)

**Beslutet i korthet:** En intagen begärde att få ta del av material som använts som underlag för riskbedömningar av honom. Han informerades då om att allt material som använts som underlag för riskbedömningarna var förstört. Kriminalvården kritiserades för att materialet förstörts. I beslutet uttalar JO att patientdatalagen (2008:355) är tillämplig vid de psykologiska bedömningar av intagna som Kriminalvårdens psykologer på riksmottagningen gör när de ska lämna ett psykologiskt utlåtande. Vidare konstaterar JO att psykologerna är skyldiga att föra patientjournal när de gör psykologutlåtandena och att det material som används som underlag för riskbedömningarna i utlåtandena är journalhandlingar och ska sparas.

### Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 9 juni 2011 klagade P.G. på Kriminalvårdens tillvägagångssätt och metoder vid diagnostiseringen och riskbedömningen av intagna. Han uttryckte då bl.a. sitt missnöje med att det material som använts som underlag för en riskbedömning som gjordes i ett psykologutlåtande om honom den 21 mars 2011 har förstörts. Av anmälan och handlingar bifogade till den framgår i denna del i huvudsak följande.

Den 8 mars 2006 sammanställde riksmottagningen en utredning om honom inför ett beslut om särskilda villkor och anstaltsplacering. I utredningen finns en riskbedömning grundad på bl.a. riskbedömningsinstrumenten HCR-20 (*The Historical-Clinical-Risk Management-20, JO:s anm.*), Psychopathy Checklist-Revised (PCL-R) och DSM-IV (*Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, JO:s anm.*). Den 21 mars 2011 upprättade psykologen Peter Johansson, riksmottagningen Kumla, ett nytt psykologutlåtande innefattande bl.a. en riskbedömning. Den 9 april 2011 lämnade P.G. in en hemställan om att få ta del av de utvärderingsgrunder som föranledde bedömningarna i utlåtandet. Han informerades då om att allt material som använts som underlag för de riskbedömningar som gjorts om honom var destruerat.

Till sin anmälan bifogade P.G. bl.a. en hemställan från honom daterad den 9 april 2011 och Kriminalvårdens beslut den 18 april 2011 i fråga om denna hemställan. Av hemställan framgår bl.a. att P.G. begärt att få ta del av den fullständiga skattningen gentemot faktorerna i bedömningsinstrumenten PCL-R och HCR-20. Han begärde att få ta del av resultaten och skattningarna från utredningen vid riksmottagningen den 8 mars 2006 samt från riksmottagningens psykologutlåtande den 21 mars 2011. I ett beslut den 18 april 2011 avslog

den legitimerade psykologen Peter Johansson P.G:s begäran. Beslutet motiverades enligt följande.

Allt material som använts som underlag för de riskbedömningar som gjorts på [P.G.] (2006-03-08 och 2011-03-21) betraktas som arbetsmaterial och har efter undersökningen destruerats och finns därmed inte att tillgå. Jag kan enbart hänvisa till dessa utlåtanden, som finns i akten.

## Utredning

Kriminalvården uppmanades att yttra sig om att det material som använts som underlag för den riskbedömning som gjorts av P.G. den 21 mars 2011 har förstörts.

I remissvaret anförde Kriminalvården, genom generaldirektören Nils Öberg, följande.

## Sakförhållanden

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från region Mitt, som i sin tur hämtat in uppgifter från anstalten Kumla. Genom utredningen har sammanfattningsvis följande kommit fram. Utlåtandet som skrevs den 21 mars 2011 är en produkt av ett arbete under två dagar med klienten. För en längre tid sedan aktualiserades frågan om hanteringen av de skattningar och underlag som gjorts inför en bedömning. Materialet ansågs inte tillföra något ytterligare utöver vad som redovisas i den bedömning som utredningen utmynnat i varför det bedömdes att detta ska betraktas som minnesanteckningar och destrueras. Därtill kom att det i vissa fall skulle undergräva värdet av underlaget inför utlåtanden om dessa kom i omlopp.

## Författningsbestämmelser m.m.

Enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen (TF) är en handling allmän, om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet. – Enligt 7 § anses handling, som hänför sig till visst ärende och inte har expedierats, upprättad hos myndighet när det ärende den hänför sig till har slutbehandlats hos myndigheten.

Enligt 2 kap. 9 § TF ska en hos myndighet tillkommen minnesanteckning som inte har expedierats inte heller efter den tidpunkt då den enligt 7 § är att anse som upprättad anses som allmän handling hos myndigheten, om den inte tas om hand för arkivering. Inte heller ett utkast till beslut eller skrivelse och annan därmed jämställd handling utgör en allmän handling.

Enligt 1 kap. 3 § patientdatalagen (2008:355, PDL) avses med journalhandling framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel och som upprättas eller inkommer i samband med vården av en patient och som innehåller uppgifter om patientens hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden eller om vidtagna eller planerade vårdåtgärder. – Med patientjournal avses enligt samma bestämmelse en eller flera journalhandlingar som rör samma patient.

Enligt 3 kap. 5 § PDL får en patientjournal endast innehålla de uppgifter som behövs för vissa i 2 kap. 4 § angivna ändamål. Enligt 6 § ska journalen innehålla de uppgifter som behövs för en god och säker vård av patienten.

I 5 kap. 1 § PDL finns en hänvisning till TF och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) i fråga om rätten att ta del av handlingar och uppgifter inom den allmänna hälso- och sjukvården.

I Socialstyrelsens handbok om informationshantering och journalföring i hälso- och sjukvården (april 2009) anges följande (sid. 74). Resultatet av

genomförda psykologiska tester räknas enligt Socialstyrelsens bedömning som väsentliga uppgifter för patientens vård och behandling. Det är därför viktigt att resultatet sparas i patientjournalen tillsammans med ett psykologutlåtande. Även det psykologiska testmaterialet utgör journalhandlingar och måste därför sparas. Testet omfattas av sekretess enligt 17 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Det innebär att delar av testmaterialet i vissa delar omfattas av sekretess även i förhållande till patienten. Sådana journalhandlingar måste förvaras så att endast behöriga testavvärdare har tillgång till testmaterialet. Det måste dock antecknas i patientens journal att det finns journalhandlingar i form av testmaterial och var de förvaras.

Kriminalvården saknar interna instruktioner eller föreskrifter om hur anstalterna ska handha testmaterialet.

## **Kriminalvårdens bedömning**

### **Frågeställning**

Inledningsvis konstateras att behovet av att skydda syftet med ett test kan medföra att uppgifter som ingår i det kan beläggas med sekretess enligt 17 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen. Detta skyddsbehov kan dock inte medföra att bedömningsunderlaget inte är att anse som allmän handling. Frågan är således om de efterfrågade handlingarna utgjort allmänna handlingar eller ej enligt bestämmelserna i TF.

Avgörande för bedömningen av huruvida destrueringen av handlingarna varit korrekt är om dessa kan anses ha varit minnesanteckningar eller utkast. Det saknas specifika bestämmelser om huruvida det material som uppkommer vid psykologiska tester ska bedömas som allmän handling eller ej. Det finns inte heller arkivföreskrifter som berör frågan och det har inte framkommit någon reglering i praxis. Socialstyrelsen har i den nämnda handboken diskuterat frågan. Den är dock inte bindande, utan utgör i stora delar Socialstyrelsens tolkning av gällande rätt. Frågan är också om de tester som görs inom ramen för riskbedömningen i Kriminalvården är sådana som omfattas av patientdatalagen.

### **Den psykologiska bedömningen**

Det finns ett antal program som är avsedda att minimera risken för återfall, bl.a. sådana som vänder sig till sexualbrottsdömda män eller missbrukare. Flera program har psykodynamiska eller beteendeterapeutiska inslag. Dessa program utgör en del av de åtgärder som vidtas för att minska återfallsrisken för den intagna och kan ingå i den verkställighetsplanering som görs för varje intagen. Programmen är inte obligatoriska för alla intagna, utan det avgörs efter en bedömning av återfallsrisken om den intagna ska delta i en sådan åtgärd. Bedömningen görs bl.a. med hjälp av psykologiska instrument som kan innefatta genomgång av det material som finns om den intagna och en intervju med denna. Psykologen gör i samband med den psykologiska utredningen en skattning enligt vissa variabler. Den exakta metoden skiftar beroende på vilket psykologiskt instrument som används. Såvitt avser de aktuella verktygen sker den slutliga psykologiska bedömningen efter en sammanräkning av skattningen av de enskilda variablerna. I bedömningen redovisas dels vad som framkommit vid utredningen, dels den totala skattningen. Skattningen av de enskilda variablerna blir således inte avgörande för beslutet i ärendet som ju istället utgår från den slutliga psykologiska bedömningen.

### **Patientdatalagens tillämplighet**

Enligt 1 kap. 1 § PDL är lagen tillämplig vid vårdgivares behandling inom hälso- och sjukvården, med vilket enligt 1 kap. 3 § PDL avses verksamhet



enligt bl.a. hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) m.m. Någon motsvarande definition av hälso- och sjukvårdsbegreppet fanns inte i patientjournalagen (1985:562) som tidigare reglerade journalföring m.m. I journalutredningens huvudbetänkande Patientjournalen (SOU 1984:73) uttalades på s. 44, att "...alla hälsoundersökningar inkluderats, även sådana som inte primärt har vård- eller behandlingssyfte utan går ut på att fastställa en persons lämplighet för en viss uppgift eller befattning, t.ex. inför ansökan om körkort". Denna slutsats kom utredningen fram till efter att ha betonat sambandet med tillsynslagen (1980:11) som enligt utredningens förslag skulle vara vägledande för vilken verksamhet som omfattades av patientdatalagen.

Regeringen föreslog i propositionen emellertid en annan lagtext så att kopplingen till tillsynslagen inte var lika klar. Någon saklig ändring synes dock inte ha varit meningen och i propositionen uttalades också att det kan röra sig "...om synundersökning för utprovning av glasögon hos en glasögonoptiker eller ett besök utan vård- eller behandlingssyfte, såsom vid en undersökning i syfte att få intyg för körkort eller friskintyg för en anställning" (prop. 1984/85:189 s.36f). Ändringen syftade också till att knyta an hälso- och sjukvårdsbegreppet direkt till främst hälso- och sjukvårdslagen. Det är oklart i vilken grad detta gäller även patientdatalagen. Det framgår inte av propositionen att någon ändring i den delen har varit avsedd. Utgångspunkten skall dock vara att "...patientdatalagen koncentreras till att omfatta personuppgiftsbehandling i den individinriktade patientvården inom hälso- och sjukvården" (prop. 2007/08:126 s. 49). Till verksamheten hör enligt samma stycke åtgärder för att förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador hos enskilda oberoende av enligt vilken lagstiftning verksamheten sker. På samma sida sägs vidare "Patientdatalagen ska vara tillämplig för personuppgiftsbehandling i all individinriktad patientverksamhet som innefattar vård, undersökning eller behandling. Det betyder att även sådan individinriktad patientvård som inte inryms i begreppet hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen omfattas av patientdatalagen". Det framgår inte tydligt av uttalandet om hälso- och sjukvårdsbegreppet enligt patientjournalagen alltjämt ska gälla. I patientdatautredningens huvudbetänkande Patientdatalag (SOU 2006:82) s.180 sägs dock att vårdokumentation, vilket avser bland annat journalföring, även omfattar undersökning utan egentligt vård- och behandlingssyfte, t.ex. hälsoundersökning av personer som söker körkortstillstånd. Det synes således som om patientjournalagens hälso- och sjukvårdsbegrepp alltjämt är gällande. Urvalstester och den typ av psykologiska tester som Kriminalvården utför torde i sådana fall omfattas av patientdatalagen oavsett om den verksamhet som den psykologiska bedömningen eventuellt följs av är att betrakta som medicinsk behandling eller ej. Det kan noteras att Rekryteringsmyndigheten kommit till en liknande slutsats avseende psykologiska bedömningar som utförs inom ramen för myndighetens rekryteringsverksamhet (Rekryteringsmyndighetens riktlinjer om urvalstjänster 2011:5).

### Minnesanteckningar

Det följer av 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen att minnesanteckningar och utkast eller koncept till beslut eller skrivelse eller därmed jämförlig handling inte är att se som allmänna handlingar. Den uppdelning mellan minnesanteckningar och utkast m.m. som finns i bestämmelsen tillkom 1976 då begreppet minnesanteckning gavs en begränsad betydelse. Tidigare hade begreppet omfattat en större grupp handlingar, t.ex. utkast, koncept, korrektur och vissa ADB-mellanprodukter (prop. 1975/76:160 s. 167). I lagtexten uttrycks detta så att med minnesanteckningar avses promemoria och annan uppteckning eller upptagning som har kommit till endast för ärendes föredragning eller beredning, dock ej till den del den har tillfört ärendet sakuppgift.

De flesta anteckningar torde innehålla någon form av uppgift, av betydelse eller obetydlig, och det ligger i begreppet minnesanteckningar att det som nedtecknas inte nödvändigtvis tidigare har förekommit i skriftlig form, utan kan utgöras av t.ex. anteckningar om ett samtal, varvid relevanta delar sedan inarbetas i ett protokoll. Justitieombudsmannen har i JO 1968 s. 497 diskuterat i vad mån anteckningar av en tjänsteman kunde utgöra minnesanteckningar. JO uttalade då att anteckningarna innehåller sådant sakmaterial som tjänar som underlag för själva avgörandet i ett ärende hos myndighet och att de då under inga omständigheter kunde betraktas som anteckningar till ledning för minnet eller eljest för arbetet som verkställts allenast för ett ärendes föredragning eller beredande till avgörande. En liknande slutsats hade dessförinnan dragits i JO 1958 s. 222 då anteckningarna bedömdes ha inverkat på tjänstemannens ställningstagande i ärendet. Däravande Regeringsrätten uttalade också i målet 1971:23 att anteckningar som innehöll utredningsmaterial som tjänat som underlag för ett hos styrelsen anhängigt ärende är att anse som allmänna handlingar. Dessa uttalanden skedde innan lagändringen 1976, men torde ge ledning i fråga om vad som menas med sakuppgift, nämligen en uppgift som ligger till grund för ärendets avgörande. Om handlingarna innehåller sådana uppgifter, men dessa uppgifter sedan överförs till en handling som upprättas kan de utgöra ett sådant utkast eller sådan mellanprodukt som avses med 2 kap. 9 § andra stycket tryckfrihetsförordningen.

Skattningen av de enskilda variablerna är ett led i sammanställningen av den slutliga bedömningen och inte självständiga moment i denna. Dessa skattningar synes efter att sammanställningen gjorts inte i sig vara väsentliga för den fortsatta handläggningen eller för den psykologiska bedömningen. Skäl talar därför för att anteckningarna om enskilda variablerna kan anses utgöra minnesanteckningar eller motsvara sådana mellanprodukter som omfattas av 2 kap. 7 § andra stycket TF.

Socialstyrelsen har i sin handbok intagit motsatt ståndpunkt. Däri anges att även testmaterial är en journalhandling som ska sparas. Detta är dock inte fastslaget i lag eller annan författning. I normalfallet torde handboken vara vägledande för handläggningen och bedömningen av de i handboken förekommande frågorna. Om det bakomliggande syftet med bestämmelserna och Socialstyrelsens råd kan anses uppfyllda ändå torde dock vara möjligt att göra avsteg från formen för ett visst förfarande. Enligt 3 kap. 2 § PDL är syftet med att föra en patientjournal i första hand att bidra till en god och säker vård av patienten, men också som en informationskälla för patienten, uppföljning och utveckling av verksamheten, tillsyn och rättsliga krav, uppgiftsskyldighet enligt lag samt forskning. I den mån de uppgifter som framkommit vid testerna och som varit relevanta för att syftet med patientjournaler ska kunna uppfyllas framkommer av den slutliga bedömningen torde det inte föreligga hinder med anledning av Socialstyrelsens handbok mot att destruera testmaterialet. Enligt vad som framkommit i utredningen som gjorts i förevarande ärende har bedömningen gjorts att allt väsentligt framgår av den psykologiska bedömningen. Det finns inte skäl att anta annat än att bedömningen av vilka uppgifter som ska sparas utgått från vad som varit relevant material i en patientjournal och att denna bedömning gjorts utifrån kunskap och beprövad erfarenhet.

P.G. yttrade sig om remissvaret.

I ett beslut den 31 januari 2014 anförde *chefsJO Fura* följande.

## Bedömning

### Är patientdatalagen tillämplig?

Enligt 1 kap. 1 § patientdatalagen (2008:355), PDL, tillämpas lagen vid vårdgivares behandling av personuppgifter inom hälso- och sjukvården. I 1 kap. 3 § PDL anges att uttrycket hälso- och sjukvård definieras som verksamhet som avses i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, och några ytterligare lagar som inte är av intresse här.

I 1 § HSL anges bl.a. följande. Med hälso- och sjukvård avses i denna lag åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador.

I förarbetena till PDL uttalade regeringen om lagens tillämpningsområde att utgångspunkten ska vara att PDL koncentreras till att omfatta personuppgiftsbehandling i den individinriktade patientvården inom hälso- och sjukvården. Till denna kärnverksamhet hör åtgärder för att förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador hos enskilda (prop. 2007/08:126 s. 49). I författningskommentaren till 1 § PDL konstateras att hälso- och sjukvård också förekommer hos statliga myndigheter som t.ex. Kriminalvården (prop. 2007/08:126 s. 222).

I Patientdatautredningens huvudbetänkande Patientdatalag (SOU 2006:82) s. 180 uttalades att även undersökningar utan egentligt vård- eller behandlings- syfte ingår i vårdbegreppet, vilket innebär att även personuppgiftsbehandling t.ex. i samband med hälsoundersökningar av personer som söker körkortstillstånd omfattas av patientdatalagens tillämpningsområde.

Kriminalvården har i sitt yttrande hänvisat till Rekryteringsmyndighetens syn på de psykologiska bedömningar som utförs av myndigheten. Av Rekryteringsmyndighetens Riktlinjer om urvalstjänster 2012:1 framgår bl.a. att myndighetens psykologiska bedömningar räknas som hälso- och sjukvård och att det betyder att bestämmelserna om behandling av personuppgifter i PDL ska tillämpas. Vidare anges i riktlinjerna att journal ska föras vid bl.a. de psykologiska bedömningar som genomförs i samband med urvalstjänster.

Mot bakgrund av de uttalanden som redovisats ovan måste de psykologiska bedömningar av intagna som Kriminalvårdens psykologer på riksmottagningen gör i arbetet med att lämna ett psykologiskt utlåtande vara att bedöma som hälso- och sjukvård i HSL:s och PDL:s mening. Patientdatalagen är därmed – enligt min mening – tillämplig.

### Föreligger skyldighet att föra journal?

Enligt 3 kap. 1 § PDL ska det föras patientjournal vid vård av patienter.

Av förarbetena till PDL framgår att patientjournalagens (1985:562) bestämmelser om kravet på journalföring och vem som är skyldig att föra patientjournal förs över oförändrade till PDL (prop. 2007/08:126 s. 90).

Kravet på journalföring uttrycktes i 1 § patientjournalagen (1985:562) så att det vid vård av patienter inom hälso- och sjukvården ska föras *patientjournal*. Vidare angavs i bestämmelsen att med vård avses i denna lag även undersökning och behandling.

I förarbetena till patientjournalagen uttalades att uttrycket vård av patient innebär en inskränkning såtillvida att kravet på journalföring inte gäller för all verksamhet inom hälso- och sjukvården utan endast för den del av verksamheten som är individuellt inriktad mot patienten (prop. 1984/85:189 s. 36 f.). Vidare uttalades att det kan vara fråga om en synundersökning för utprovning av glasögon hos en glasögonoptiker eller ett besök utan vård- eller behandlings-syfte, såsom vid en undersökning i syfte att få intyg för körkort eller friskintyg för en anställning. När det gäller begreppet patient uttalades att detta avsåg den enskilde i hans kontakter med hälso- och sjukvården.

Skyldig att föra en patientjournal är enligt 3 kap. 3 § 1 PDL den som enligt 4 kap. patientsäkerhetslagen (2010:659) har legitimation eller särskilt förordnande att utöva ett visst yrke. Psykologer är en av de yrkeskategorier som finns med i den tabell över legitimationsyrken som återfinns i 4 kap. 1 § patientsäkerhetslagen.

Som framgår av redogörelsen ovan är psykologer således skyldiga att föra patientjournal vid vård av patienter. Det arbete som psykologerna vid riksmottagningen utför med intagna och som resulterar i upprättandet av ett psykologiskt utlåtande om den intagne måste – enligt min mening – betraktas som *vård* och den intagne som *patient* i PDL:s mening. Psykologerna är således skyldiga att föra patientjournal.

#### **Är underlaget för den psykologiska bedömningen journalhandlingar?**

I 3 kap. 2 § PDL anges att syftet med att föra en patientjournal i första hand är att bidra till en god och säker vård av patienten. Vidare anges att en patientjournal även är en informationskälla för patienten, uppföljning och utveckling av verksamheten, tillsyn och rättsliga krav, uppgiftsskyldighet enligt lag samt forskning.

I 3 kap. 6 § PDL föreskrivs vad en patientjournal ska innehålla. Enligt bestämmelsen ska patientjournalen innehålla de uppgifter som behövs för en god och säker vård av patienten. Om uppgifterna finns tillgängliga, ska en patientjournal alltid innehålla

1. uppgift om patientens identitet
2. väsentliga uppgifter om bakgrunden till vården
3. uppgift om ställd diagnos och anledning till mera betydande åtgärder
4. väsentliga uppgifter om vidtagna och planerade åtgärder
5. uppgift om den information som lämnats till patienten och om de ställningstaganden som gjorts i fråga om val av behandlingsalternativ och om möjligheten till en förnyad medicinsk bedömning. Patientjournalen ska vidare innehålla uppgift om vem som har gjort en viss anteckning i journalen och när anteckningen gjordes.

I 3 kap. 17 § PDL finns bestämmelser om bevarandet av journalhandlingar. Av bestämmelsen följer att en journalhandling ska bevaras minst tio år efter det att den sista uppgiften fördes in i handlingen.

Som Kriminalvården redogjort för i sitt yttrande har Socialstyrelsen i sin handbok (Ett stöd för vårdgivare, verksamhetschefer, medicinskt ansvariga

sjuksköterskor och hälso- och sjukvårdspersonal som ska tillämpa Socialstyrelsens föreskrifter [2008:14] om informationshantering och journalföring i hälso- och sjukvården, publicerad på webben i april 2009) intagit ståndpunkten att resultatet av genomförda psykologiska tester utgör väsentliga uppgifter för patientens vård och behandling (se s. 74). Enligt Socialstyrelsen är det därför viktigt att resultatet sparas i patientjournalen tillsammans med ett psykologutlåtande. Även det psykologiska testmaterialet utgör – enligt Socialstyrelsen – journalhandlingar och måste därför sparas.

Psykologförbundets förbundsstyrelse antog den 10 april 2013 rekommendationer om Hantering och förvaring av psykologiska test inom hälso- och sjukvården. I rekommendationerna anges bl.a. att resultatet av genomförda psykologiska test utgör väsentliga uppgifter för patientens vård och behandling och ska sparas i patientens journal tillsammans med psykologens utlåtande. Det samma gäller övrigt material i form av t.ex. testprotokoll om det anses ha betydelse för patientens vård och behandling. Som skäl till Psykologförbundets rekommendation att testprotokoll ska sparas efter genomförd utredning anges bl.a. att protokollen behövs vid en ”second opinion” för att veta vilket underlag psykologens slutsatser vilar på. Vidare anges som skäl att det är värdefullt att kunna jämföra patientens nuvarande och tidigare kognitiva funktion för att kunna utvärdera förändringar och olika behandlande insatser.

Kriminalvården har i sitt yttrande anfört att skattningen av de enskilda variablerna inte i sig synes vara väsentliga efter att sammanställningen av den slutliga psykologiska bedömningen gjorts. Jag delar inte denna uppfattning. Att i efterhand kunna se hur psykologen gjort skattningen av de psykologiska instrumentens enskilda variabler kan vara viktigt av flera skäl.

För det första måste det rimligen finnas ett behov av att kunna följa upp förändring över tid för en viss intagen. Fängelselagstiftningen förutsätter att intagna – efter bedömning i det enskilda fallet – efter en viss tid exempelvis ska kunna få lättnader i de särskilda villkoren, få möjlighet att genomföra särskilda utslussningsåtgärder och få permissioner i successivt större omfattning. Det finns därför ett behov av att kunna se om och hur den intagne förändras under verkställigheten och att efter en viss tid göra en förnyad riskbedömning. Vid denna förnyade bedömning måste det rimligen vara av värde för psykologen att kunna ta del av underlaget för den tidigare riskbedömningen. Detta behov får förutsättas vara särskilt stort om det är en annan psykolog som ska göra den senare bedömningen.

För det andra står en legitimerad psykolog under tillsyn av Inspektionen för vård och omsorg, IVO (se 7 kap. 1 § patientsäkerhetslagen [2010:659]). Det måste därför vara möjligt att i efterhand granska psykologens yrkesutövning. Det är svårt att se hur kvaliteten i psykologens yrkesutövning ska kunna bedömas om det i efterhand endast är möjligt att ta del av slutprodukten – det psykologiska utlåtandet – och inte av det material som var underlag för utlåtandet.

Sammanfattningsvis menar jag att det material som används som underlag för riskbedömningar som görs i psykologutlåtanden om intagna är journalhandlingar och ska sparas.

P.G. hade rätt att få frågan om utlämnande av underlaget prövad av Kriminalvården och – i händelse av avslag – av domstol. Genom att underlaget förstördes gick han miste om denna rätt. En annan sak är att P.G:s begäran kanske hade avslagits med hänvisning till sekretessbestämmelsen i 17 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL (skydd för psykologiskt prov). Detta påverkar dock inte min bedömning av Kriminalvårdens agerande. Jag är kritisk till att materialet förstördes.

### Övrigt

Det som P.G. anfört i övrigt föranleder inte någon kommentar.

Ärendet avslutas.

**Kritik mot Kriminalvården, anstalten Hall, för hanteringen av omhändertagande och kvarhållande av försändelser till en intagen m.m.**

(Dnr 5877-2011)

**Beslutet i korthet:** I beslutet konstateras att en begränsning av möjligheten att inneha en försändelse innebär en begränsning av den grundlagsskyddade rätten till informationsfrihet. Ett omhändertagande av en försändelse på grund av innehållet i den utgör därmed en tydlig begränsning av en intagens grundläggande rättigheter och har en påtaglig rättsverkan för den enskilde. Det kan därför – enligt JO:s mening – inte vara fråga om ett s.k. faktiskt handlande.

Vidare konstateras att det inte heller kan vara fråga om ett s.k. faktiskt handlande när Kriminalvården håller kvar en försändelse med stöd av 7 kap. 8 § fängeslagen (2010:610).

I beslutet kritiseras anstalten Hall för att vid hanteringen av försändelser till intagna inte ha gjort tydlig skillnad mellan kvarhållande och omhändertagande.

Beslutet överlämnas till Justitiedepartementet och riksdagens justitieutskott.

### Anmälningar

I flera anmälningar till JO klagade A.J. på anstaltens hantering av försändelser som skickats till honom. Han anförde därvid i huvudsak följande.

Anstalten ”beslagtar” ofta hans post fast den varken innehåller något olagligt eller någon planerad brottslighet. Ibland får han inte ens reda på att han fått kort och brev, utan posten läggs direkt i hans förråd. För det mesta får han dock titta på brevet i närvaro av personal och får därefter lämna ut det till förrådet. Anstalten har bl.a. beslagtagit en adresslista från honom utan att han fått besked om att den tagits ifrån honom. Vid ett annat tillfälle fick han inte veta att an-

stalten omhändertagit ett vykort som hans far skickat till honom. A.J. ifrågasatte Kriminalvårdens rätt att ”beslagta” post utan att underrätta honom samt att neka honom att inneha fotografier m.m.

## Utredning

A.J:s behandlingsjournal begärdes in och granskades.

Bland de granskade handlingarna återfinns bl.a. ett beslut fattat av anstalten Hall den 30 november 2011. Av beslutet framgår bl.a. följande.

Anstalten beslutar att kvarhålla ett brev som anlänt till anstalten adresserat till [A.J.]. Brevet är av den karaktär att det kan äventyra ordningen och säkerheten på avdelningen.

---

Då brevet bedöms olämpligt att inneha då det innehåller delar som kan äventyra säkerheten och ordningen kommer brevet efter påseende tillföras [A.J:s] effekter i centralförrådet.

Kriminalvården anmodades att yttra sig över det som A.J. anfört i några av anmälningarna. I remissen angavs att yttrandet borde belysa om anstalten Hall vid sin prövning gör åtskillnad mellan granskning/kvarhållande av försändelse under befordran och frågan om innehav av försändelsen.

I remissvaret anförde Kriminalvården, genom generaldirektören Nils Öberg, följande.

## Sakförhållanden

Uppgifter angående sakförhållandena har inhämtats från region Stockholm som i sin tur har inhämtat upplysningar av kriminalvårdsinspektör Johannes Sjöström, anstalten Hall. Av utredningen har bl.a. följande framkommit.

På anstalten Hall har det förekommit en viss oklarhet avseende gränsdragningen mellan frågan om innehav av försändelser och granskning/kvarhållande av försändelse under befordran. Anstalten har under senare delen av 2011 fattat ett stort antal beslut om kvarhållande av försändelser till A.J. Av besluten framgår att försändelsernas innehåll var sådant att de kunde äventyra säkerheten i anstalten och att de därför skulle omhändertas. Flera beslut omprövades av regionen utan ändring. A.J. har inte överklagat regionens beslut.

Under två veckor kring årsskiftet 2011/2012 fattades ett antal skriftliga beslut om att försändelser omhändertogs. A.J. begärde omprövning av flera av besluten. Regionen beslutade att inte ändra dem. Inte heller dessa beslut överklagades.

Sedan mitten av januari 2012 har anstalten slutat fatta beslut om omhändertagande av försändelser. Numera dokumenteras omhändertagandet och den intagne informeras om att ett omhändertagande har skett. Den intagne informeras om möjligheten att ansöka om att få inneha försändelsen på sitt bostadsrum och därigenom få ett skriftligt, överklagbart beslut i frågan.

Oavsett hur den formella hanteringen har gått till, dvs. om beslut om kvarhållande eller omhändertagande har fattats eller om anstalten dokumenterat omhändertagandet och underrättat A.J. om det, har A.J. fått försändelserna för påseende innan de har lämnats för förvaring i anstaltens förråd.

## Författningsbestämmelser

Enligt 1 kap. 6 § fängelselagen (2010:610, FäL) får verkställigheten inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av lagen eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. En kontroll- eller tvångsåtgärd får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Enligt 5 kap. 2 § FäL får tillhörigheter som en intagen inte får ta emot och inneha omhändertags och förvaras för den intagnes räkning. Tillhörigheter som omhändertagits ska lämnas ut till den intagne senast i samband med att han eller hon inte längre ska vara berövad friheten. – Av Kriminalvårdens allmänna råd till bestämmelsen i 5 kap. Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse (KVFS 2011:1, FARK Fängelse) framgår att en granskad försändelse som en intagen inte får inneha bör befordras till den intagne innan den omhändertags, om det är skäligt att den intagne direkt får ta del av innehållet i försändelsen.

Av 7 kap. 7 § fängelselagen FäL får, i andra fall än som avses i 6 §, en försändelse till eller från en intagen i anstalt granskas, om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten. Syftet med granskningen ska vara att undersöka om försändelsen innehåller något otillåtet föremål, eller är ett led i en pågående eller planerad brottslig verksamhet, ett planerat avvikande eller något annat liknande förfarande.

Enligt 7 kap. 8 § FäL ska en försändelse som har granskats, om inte särskilda skäl talar mot det, lämnas ut till den intagne så snart som möjligt och senast när han eller hon inte längre ska vara berövad friheten. – Av Kriminalvårdens allmänna råd till bestämmelsen FARK Fängelse framgår att särskilda skäl mot att lämna ut en granskad försändelse kan finnas om ordningen eller säkerheten skulle äventyras vid befordran av försändelsen. Om försändelsen innehåller information som kan utgöra fara för någon annans liv eller hälsa eller uppgifter som kan äventyra ordningen eller säkerheten i anstalten även efter att den intagne frigivits kan det finnas särskilda skäl att hålla kvar försändelsen även efter den tidpunkten (jfr prop. 2009/10:135 sid. 148).

Av 14 § fängelseförrordningen (2010:2010, FäF) framgår att när tillhörigheter som den intagne inte får ta emot och inneha omhändertags enligt 5 kap. 2 § FäL ska den intagne underrättas. Kriminalvården ska dokumentera vad som omhändertagits.

Av 21 § FäF framgår att om en försändelse som har granskats inte kan lämnas ut i nära anslutning till att granskningen slutförts, ska den intagne underrättas, om inte särskilda skäl talar mot det. Av Kriminalvårdens allmänna råd till bestämmelsen i 7 kap. FARK Fängelse framgår att särskilda skäl kan vara t.ex. att arbetet i en redan inledd förundersökning skulle kunna skadas, om försändelsen i sig tyder på att polisen eller Kriminalvården har vetskap om planerad brottslighet eller om försändelsen innehåller information om ett planerat brott, rymnings- eller upplöppsplaner eller information som kan användas för att hota eller trakassera andra intagna eller kriminalvårdspersonal.

Av 7 kap. 23 § FARK Fängelse framgår bl.a. följande. Granskning av en försändelse till eller från en intagen ska ske skyndsamt. Efter granskningen ska försändelsen lämnas ut till den intagne så snart som möjligt om den inte ska omhändertags enligt 5 kap. 2 § FäL eller hållas kvar enligt 7 kap. 8 § samma lag.

## Kriminalvårdens bedömning

Inledningsvis kan konstateras att det inte finns något formellt krav på att andra försändelser än s.k. myndighetspost (dvs. sådana försändelser som omfattas av 7 kap. 6 § FäL) ska befordras till den intagne. Av 5 kap. 2 §



FäL framgår att tillhörigheter som en intagen inte får ta emot och inneha får omhändertaras. Att bestämmelsen även är tillämplig på försändelser framgår av förarbetena till FäL (prop. 2009/10:135 sid. 148). Försändelser som en intagen inte får inneha kan alltså omhändertaras utan befordran. Enligt Kriminalvården vore det dock ofta oproportionerligt att göra så; Kriminalvårdens allmänna råd till 5 kap. 2 § FäL ska läsas mot bakgrund av det ställningstagandet.

Ett omhändertagande innebär ingen annan inskränkning i den intagnes dispositionsrätt än att han eller hon är förhindrad att just inneha tillhörigheten. Den intagne är oförhindrad att t.ex. skicka tillhörigheterna till en anhörig eller en annan person utanför anstalten (prop. 2009/10:135 sid. 134). Den intagne ska alltid underrättas om omhändertagandet, och tillhörigheten ska lämnas ut till den intagne senast då han eller hon inte längre ska vara berövad friheten.

Ett omhändertagande är givetvis oftast en tillräckligt ingripande åtgärd för att upprätthålla säkerheten i anstalten. För att nå det målet måste emellertid den intagnes dispositionsrätt ibland inskränkas i flera avseenden. Så sker genom kvarhållande. – I 27 § tredje stycket lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL), som upphörde att gälla den 1 april 2011 i och med ikraftträdandet av FäL, fanns bestämmelser om kvarhållande av granskade brev. Regleringen motsvaras idag delvis av 7 kap. 8 § FäL och 21 § FäF. Det nya regelverket anger inte uttryckligen att försändelser får kvarhållas. Av förarbetena till 7 kap. 8 § FäL framgår emellertid att så kan ske. Där anges följande. Paragrafen, som motsvarar 27 § tredje stycket fjärde meningen lagen om kriminalvård i anstalt, innehåller bestämmelser om när en försändelse som granskats ska lämnas ut till den intagne. Normalt ska en försändelse lämnas ut i nära anslutning till att granskningen slutförts och senast när frihetsberövandet ska upphöra, dvs. normalt vid tidpunkten för villkorlig frigivning. Endast om det finns särskilda skäl får en försändelse *hållas kvar* efter denna tidpunkt. Det kan t.ex. avse ett fall där en försändelse innehåller information om den inre säkerheten i en anstalt (prop. 2009/10:135 sid. 148; Kriminalvårdens kursivering). Regleringen ger således Kriminalvården möjlighet att kvarhålla försändelser till en intagen. Som framgår av 7 kap. 8 § FäL och 21 § FäF innebär ett kvarhållande, till skillnad från ett omhändertagande, att Kriminalvården inte alltid behöver underrätta den intagne om åtgärden och att tillhörigheten inte alltid behöver lämnas ut till den intagne i samband med att han eller hon inte längre ska vara berövad friheten.

Enligt Kriminalvårdens uppfattning är ett omhändertagande av en försändelse, liksom granskning av densamma, att betrakta som ett faktiskt handlande och inte som handläggning av ett ärende. Något beslut om omhändertagande behöver således inte upprättas. Omhändertagandet ska därmed, enligt regleringen i 14 § FäF, dokumenteras och den intagne underrättas om åtgärden. På samma sätt bör ett kvarhållande betraktas.

I fråga om kvarhållande kan här vidare följande noteras. Om kvarhållandet inte skulle betraktas som faktiskt handlande utan som ärendehandläggning skulle reglerna om ärendehandläggning i förvaltningslagen (1986:223, FL) vara tillämpliga. Enligt 21 § FL ska parten underrättas om ett beslut. Det kan argumenteras för att 21 § FäF, med stöd av 3 § FL, har företräde framför bestämmelsen om underrättelse om beslut i FL. Annars skulle syftet med kvarhållandet ofta omintetgöras. Beslut omfattas emellertid inte av s.k. kriminalvårdssekretess (dvs. sekretess enligt 35 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400, JO:s anm.], OSL). En intagen skulle därför, genom att t.ex. begära ett s.k. § 26-utdrag [utdrag enligt bestämmelsen i 26 § personuppgiftslagen (1998:204), JO:s anm.] eller begära ut samtliga beslut gällande kvarhållande av försändelser, få kännedom om att försändelser har kvarhållits och när det har skett. Syftet med att i enlighet med regleringen i 21 § FäF inte underrätta den intagne om kvarhållandet skulle

då gå om intet. – Det bör här framhållas att formerna för ett omhändertagande varken påverkar den intagnes möjlighet att få ta del av försändelsen eller att få frågan om innehav – som leder till ett skriftligt överklagbart beslut – prövad.

Av det anförda framgår således att Kriminalvården inte haft någon skyldighet att befordra de här aktuella försändelserna, om de var av sådant slag att de inte fick innehas. Av utredningen i ärendet framgår att både anstalten och, i de fall saken kom under dess prövning, regionen ansåg att så var fallet. Kriminalvården ser ingen anledning att här diskutera riktigheten av dessa ställningstaganden. Det är i stället en fråga för domstol. Av utredningen framgår emellertid också att försändelserna, trots att de var sådana som inte fick innehas, i enlighet med de allmänna råden till 5 kap. 2 § FäL befordrades till A.J. innan omhändertagandet. Av utredningen framgår dock även att anstalten Hall inte haft skillnaderna mellan kvarhållande, omhändertagande och innehav klart för sig. Detta har numera rättats till.

A.J. yttrade sig över remissvaret.

Därefter genomfördes ett möte mellan företrädare för Kriminalvården och JO, där frågor angående Kriminalvårdens hantering av försändelser till intagna diskuterades.

I ett beslut den 6 december 2013 anförde *chefsJO Fura* följande.

## **Bedömning**

### **Inledning**

I ärendet aktualiseras frågor som *dels* berör anstalters generella hantering av frågan om *omhändertagande* och *kvarhållande* av försändelser till intagna, *dels* är förknippade med anstalten Halls agerande i förhållande till A.J. I min bedömning kommer jag inledningsvis att redogöra för den rättsliga regleringen av åtgärderna omhändertagande och kvarhållande. Därefter kommer jag att redovisa min syn på hur åtgärderna kvarhållande och omhändertagande generellt bör hanteras i formellt hänseende. Avslutningsvis kommer jag att beröra hur anstalten Hall hanterat försändelser till A.J.

### **Rättsliga utgångspunkter**

#### *Informationsfriheten och rätten till förtrolig kommunikation*

Av 2 kap. 1 § första stycket 2 regeringsformen följer att var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Vidare följer av 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen att var och en är gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse. Dessa fri- och rättigheter gäller även en person som är intagen i en kriminalvårdsanstalt.

Informationsfriheten och rätten till förtrolig kommunikation får begränsas genom lag (se 2 kap. 20 § regeringsformen). I fråga om informationsfriheten får den begränsas – såvitt här är av intresse – med hänsyn till allmän ordning och säkerhet, förebyggandet och beivrandet av brott, samt om särskilt viktiga skäl föranleder det (se 2 kap. 23 § regeringsformen). Beträffande intagna i anstalt har det genom fängelselagen gjorts begränsningar i de intagnas möjligheter att sända, ta emot och inneha försändelser (se 5 kap. 1 och 2 §§ och 7 kap. 6–9 §§ fängelselagen). Dessa regler ger Kriminalvården rätt att under vissa

givna förutsättningar granska, kvarhålla och omhänderta försändelser till eller från en intagen.

#### *Kvarhållande av försändelse*

Som Kriminalvården redovisat fanns det i 27 § tredje stycket lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL), som upphörde att gälla den 1 april 2011 i och med ikraftträdandet av fängelselagen, bestämmelser om kvarhållande av granskade brev. Regleringen motsvaras i dag delvis av 7 kap. 8 § fängelselagen och 21 § fängelseförordningen. Den nya regleringen anger inte uttryckligen att försändelser får hållas kvar. Av förarbetena till 7 kap. 8 § fängelselagen framgår emellertid indirekt – genom hänvisningen till 27 § KvaL – att detta varit avsikten (se prop. 2009/10:135 s. 148).

Det kan konstateras att det av 7 kap. 8 § fängelselagen inte framgår om bestämmelsen om kvarhållande tar sikte enbart på försändelser till en intagen eller även på försändelser från en intagen. Det anges inte heller i bestämmelsen vilka särskilda skäl som kan åberopas som grund för att hålla kvar en försändelse eller för att hålla kvar den efter tidpunkten för villkorlig frigivning. Den tidigare regleringen i 27 § KvaL var tydligare på denna punkt och angav att ett brev fick hållas kvar om det var *nödvändigt med hänsyn till ordningen och säkerheten* (JO:s kursivering). Av förarbetena till fängelselagen framgår inte varför lagstiftaren gjort denna förändring. Jag vill i detta sammanhang erinra om att informationsfriheten – såvitt här är av intresse – endast får begränsas med hänsyn till allmän ordning och säkerhet, förebyggandet och beivrandet av brott, samt om särskilt viktiga skäl föranleder det (se 2 kap. 23 § regeringsformen).

Av 21 § fängelseförordningen framgår att om en försändelse som har granskats inte kan lämnas ut i nära anslutning till att granskningen slutförts, ska den intagne underrättas, om inte *särskilda skäl* talar mot det (JO:s kursivering). I den tidigare regleringen återfanns bestämmelsen om underrättelse om kvarhållande i 27 § KvaL och där angavs att den intagne skulle underrättas om kvarhållandet om det inte fanns *synnerliga skäl* mot det (JO:s kursivering). Varför bestämmelsen flyttats från lag till förordning och varför kravet för att Kriminalvården ska kunna avstå från att underrätta den intagne sänkts från synnerliga skäl till särskilda skäl framgår inte av förarbetena till fängelselagen.

Det måste dock – enligt min mening – stå klart att det endast kan bli aktuellt att hålla kvar en försändelse som ännu inte har befordrats till den intagne. Har försändelsen befordrats till den intagne har Kriminalvården möjlighet att omhänderta försändelsen med stöd av 5 kap. 1 och 2 §§.

#### *Omhändertagande av försändelse*

Genom bestämmelserna i 5 kap. 1 och 2 §§ fängelselagen har Kriminalvården getts rätten att begränsa en intagens rätt att *inneha* försändelser. Tillhörigheter som en intagen inte får ta emot och inneha får enligt 5 kap. 2 § fängelselagen *omhändertas* och förvaras för den intagnes räkning. Som Kriminalvården anfört innebär ett omhändertagande ingen annan inskränkning i den intagnes dispositionsrätt än att han eller hon är förhindrad att just inneha tillhörigheten.

Den intagne är oförhindrad att t.ex. skicka tillhörigheterna till en anhörig eller en annan person utanför anstalten (prop. 2009/10:135 s. 134). Till skillnad från vad som gäller för kvarhållande finns ett krav på att den intagne alltid ska *underrättas* om omhändertagandet, och att tillhörigheten alltid ska *lämnas ut* till den intagne senast då han eller hon inte längre ska vara berövad friheten.

Kriminalvården har i sitt yttrande gett uttryck för uppfattningen att det inte finns något formellt krav på att befodra andra försändelser än sådan s.k. myndighetspost som åsyftas i 7 kap. 6 § fängelselagen. Enligt huvudregeln i 7 kap. 6 § fängelselagen ska en försändelse mellan en intagen och bl.a. en advokat eller en svensk myndighet vidarebefordras utan granskning.

Det finns förvisso inte någon uttrycklig bestämmelse i fängelselagen eller fängelseförordningen som ålägger Kriminalvården att befodra försändelser i andra fall än när det gäller s.k. myndighetspost. Trots avsaknaden av en uttrycklig bestämmelse måste dock, enligt min mening, utgångspunkten vara att försändelser som skickas till en intagen ska befodras till denne genom Kriminalvårdens försorg. Kriminalvården måste i detta avseende ses som den sista länken i den postbefordran som postbefordringsföretagen står för såvitt avser personer som inte är berövade friheten. Som framgår av redogörelsen ovan får informationsfriheten och rätten till förtrolig kommunikation begränsas genom lag. Om Kriminalvården ska kunna underlåta att befodra en försändelse till en intagen måste det alltså finnas uttryckligt lagstöd för detta. Som framgått ovan får Kriminalvården anses ha getts denna befogenhet genom bestämmelsen om kvarhållande i 7 kap. 8 § fängelselagen, låt vara att denna reglering är otydlig på flera punkter. Om en försändelse inte hålls kvar enligt 7 kap. 8 § fängelselagen ska den således – enligt min mening – befodras till den intagne. En jämförelse kan här göras med bestämmelsen om kvarhållande av försändelse i 27 kap. 9 § rättegångsbalken. Enligt denna bestämmelse får rätten förordna att försändelse som får tas i beslag och som väntas komma in till ett befordringsföretag ska, när försändelsen kommer in, hållas kvar till dess frågan om beslag har avgjorts.

Mot bakgrund av mitt resonemang ovan har jag invändningar mot att det i Kriminalvårdens allmänna råd till bestämmelsen i 5 kap. 2 § fängelselagen i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse (KVFS 2011:1, fängelseföreskrifterna) anges att en granskad försändelse som en intagen inte får inneha bör befodras till den intagne innan den omhändertas om det är *skäligt* att den intagne direkt får ta del av innehållet i försändelsen (JO:s kursivering). Jag kan inte se att det skulle finnas något lagstöd för att göra en skälighetsbedömning i denna situation. Först efter att försändelsen befodrats till den intagne (och denne gett uttryck för att han vill inneha försändelsen) kan anstalten ta ställning till om innehållet i försändelsen är sådant att försändelsen ska omhändertas eller att den intagne endast kan få begränsad tillgång till den (exempelvis nattetid efter inläsning).

Jag har även invändningar mot att det i 7 kap. 23 § fängelseföreskrifterna uttalas att en försändelse efter granskningen ska lämnas ut till den intagne så snart som möjligt om den inte ska *omhändertas enligt 5 kap. 2 § FåL* eller hållas kvar enligt 7 kap. 8 § samma lag (JO:s kursivering). Som redovisats ovan

är jag av uppfattningen att försändelsen ska befordras till den intagne om den inte hålls kvar.

### **Hur ska åtgärderna kvarhållande och omhändertagande hanteras i formellt hänseende?**

#### *Allmänt om begreppet faktiskt handlande*

Offentlig verksamhet består i stor utsträckning av rent faktiskt verksamhet (handlande) som kan sägas utgöra motsatsen till ärendehandläggning. Verksamhet som faller inom ramen för faktiskt handlande är exempelvis sortering, textframställning, kopiering, postöppnande m.m. (se Wennergren, *Offentlig förvaltning i arbete*, 3 uppl., 2008, s. 48). I vissa fall kan det vara svårt att dra en gräns mellan vad som utgör den ena eller andra verksamheten. Följande exempel kan ge en bild av denna gränsdragningsproblematik:

En rudimentär handläggning och ett beslut kan t.ex. döljas i ett faktiskt handlande, då polisen tillgriper våld för att bemästra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten. Även om beslutet i ett sådant fall inte kommer till synligt uttryck utan ligger inneslutet i den viljeyttring från polismannen som manifesteras i våldsanvändning, är det dock fråga om regel-tillämpning, som förutsätter reflexion och överväganden – i någon mån ”handläggning” – av den som ”beslutar” att agera. Åtgärdernas varaktighet kan möjligen också påverka bedömningen av om det ska anses vara fråga om ett beslut eller en rent faktiskt åtgärd. Om polisen t.ex. spärrar av en lokal för att avvärja ett akut hot, kan detta uppfattas som ett momentant, faktiskt handlande, men skulle ingripandet bestå under en längre tid kan ett formligt beslut krävas (se JO 1999/2000 s. 60) (se SOU 2010:29 s. 97 f.).

Även om det i vissa fall kan vara svårt att avgöra om viss verksamhet utgör faktiskt handlande eller ärendehandläggning, leder den senare verksamheten fram till ett beslut av något slag (se SOU 2010:29 s. 97).

#### *Faktiskt handlande inom Kriminalvården*

Frågan om ett visst agerande inom Kriminalvården ska anses utgöra ett faktiskt handlande har varit en återkommande fråga hos JO. I JO 2004/05 s. 144 ansågs Kriminalvårdens granskning av brev till en intagen inte vara ärendehandläggning. JO uttalade bl.a. följande:

Hantering av det aktuella brevet är ett typexempel på faktiskt handlande. Det var inte fråga om något beslut om kvarhållande enligt 27 § [lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt] eller om omhändertagande eller beslag enligt 63–64 §§ samma lag. Det var i stället en åtgärd som hade till syfte att utröna om det senare skulle meddelas ett beslut i något avseende beträffande brevet.

Vidare har JO ansett att omplacering mellan två likvärdiga avdelningar inom en anstalt inte utgör handläggning av ett ärende i förvaltningslagens mening (se JO:s beslut den 21 december 2009 i dnr 2375-2009). Så har emellertid ansetts vara fallet när det har varit fråga om två icke likvärdiga avdelningar (se JO 2009/10 s. 153). Omhändertagande av alkohol, som påträffats hos en intagen, har ansetts utgöra myndighetsutövning. Åtgärden skedde med stöd av 83 § KvaL och ansågs av JO vara ett uttryck för ”samhällets maktbefogenheter mot den enskilde” (se JO:s beslut den 18 mars 2009, dnr 4637-2007).

*Utgör omhändertagande av försändelser ett faktiskt handlande?*

Kriminalvården har i sitt yttrande till JO gett uttryck för uppfattningen att ett omhändertagande av en försändelse, liksom granskning av densamma, är att betrakta som ett faktiskt handlande och inte som handläggning av ett ärende. Något beslut om omhändertagande behöver således – enligt Kriminalvården – inte upprättas.

Efter det att Kriminalvården yttrade sig i det aktuella ärendet har frågan om överklagbarhet av en anstalts åtgärd att omhänderta försändelser till en intagen varit föremål för domstolsprövning. I en dom den 26 juni 2013 i mål nr 1130-13 och 1131-13 konstaterade Kammarrätten i Sundsvall att omhändertagandet av de i målet aktuella försändelserna måste anses utgöra en sådan inskränkning i [den intagnes] privatliv att han rimligen bör ha rätt att få åtgärden prövad i en högre instans. Domen har inte överklagats.

En placering i kriminalvårdsanstalt innebär, av naturliga skäl, att den intagnes personliga fri- och rättigheter begränsas. De begränsningar som Kriminalvården har rätt att ålägga en intagen, med stöd av fängelselagen, kan i många fall vara motiverade för att syftet med anstaltsvistelsen ska uppnås. Samtidigt måste Kriminalvården ta hänsyn till den intagne och se till så att de kontroll- eller tvångsåtgärder som vidtas står i rimlig proportion till syftet med åtgärden (se 1 kap. 6 § andra stycket fängelselagen). Vidare måste verkställigheten utformas dels så att den intagnes anpassning i samhället underlättas, dels så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas (se 1 kap. 5 § första stycket fängelselagen).

De begränsningar som en anstaltsvistelse innebär för möjligheten att kommunicera med omvärlden upplevs av många intagna som särskilt påfrestande. Mot denna bakgrund utgör de försändelser som en intagen får skicka till sig i de flesta fall ett betydelsefullt inslag när det gäller att bryta den isolering som en anstaltsvistelse kan innebära.

Samhället, i det här fallet genom Kriminalvården, har getts rätten att med stöd av 5 kap. 1 § fängelselagen begränsa en intagens rätt att inneha handlingar. En sådan begränsning innebär även en begränsning av den grundlagsskyddade informationsfriheten. Eftersom ett omhändertagande på grund av en handlings innehåll innebär en märkbar begränsning av en grundlagsskyddad rättighet och har en påtaglig rättsverkan för den enskilde kan det, enligt min uppfattning, inte vara fråga om ett faktiskt handlande.

I förarbetena till de förändringar i intagnas rätt till innehav av personliga tillhörigheter som gjordes den 1 april 2008 (SFS 2008:35) uttalade regeringen följande. En reglering som innebär begränsningar i de intagnas informationsfrihet måste vara omgärdad av rättssäkerhetsgarantier för att minimera risken för missbruk. Enligt 74 § KvaL får Kriminalvårdens beslut i särskilda fall överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (prop. 2006/07:127 s. 19). I förarbetena till bestämmelserna om innehav och omhändertagande i fängelselagen framkommer inte att lagstiftaren haft för avsikt att åstadkomma någon förändring i detta avseende.

Jag vill i detta sammanhang något utveckla hur jag menar att man bör se på de åtgärder som Kriminalvården kan vidta med försändelser till en intagen. Efter att en försändelse till en intagen har granskats kan Kriminalvården hålla kvar försändelsen med stöd av 7 kap. 8 § fängelselagen. Om försändelsen inte hålls kvar ska den befordras till den intagne. Om försändelsens innehåll är sådant att Kriminalvården inte omedelbart kan tillåta den intagne att inneha försändelsen måste den intagne efter befordringen ta ställning till om han vill inneha försändelsen eller om han vill att försändelsen ska läggas bland hans tillhörigheter i förrådet. Om den intagne *inte vill inneha* försändelsen ska den utan vidare åtgärd vidarebefordras till förrådet för förvaring. I dessa fall är det inte fråga om ett omhändertagande och anstalten behöver således inte fatta något beslut i saken. Däremot måste åtgärden dokumenteras på lämpligt sätt. Om den intagne ger uttryck för att han *vill inneha* försändelsen måste Kriminalvården pröva innehavsfrågan. Om Kriminalvården vid denna prövning finner att försändelsen inte får innehas måste Kriminalvården fatta ett skriftligt, överklagbart, beslut. Om den intagne inte ger uttryck för om han vill inneha försändelsen eller inte, bör presumtionen vara att försändelsen ska vidarebefordras till förrådet för förvaring. En begäran om innehav kan innebära att Kriminalvården ingående kontrollerar försändelsen. En ordning där presumtionen alltid skulle vara att en intagen vill inneha försändelser, skulle därmed riskera att leda till omfattande kontroller från anstaltens sida. Av den anledningen framstår det som mest rimligt att kräva att en innehavsprövning föregås av ett aktivt ställningstagande från den intagne.

*Utgör kvarhållande av försändelser ett faktiskt handlande?*

Kriminalvården har i sitt yttrande gett uttryck för uppfattningen att ett kvarhållande av en försändelse ska betraktas på samma sätt som ett omhändertagande av en försändelse, det vill säga som ett faktiskt handlande. Jag delar inte denna uppfattning. Ett kvarhållande av en försändelse till en intagen innebär ett ännu större ingrepp i den intagnes dispositionsrätt än ett omhändertagande. Detta genom att Kriminalvården kan underlåta att underrätta den intagne om åtgärden och att Kriminalvården kan underlåta att lämna ut försändelsen till den intagne i samband med att han eller hon inte längre ska vara berövad friheten. Ett kvarhållande innebär en begränsning av den grundlagsskyddade informationsfriheten. Eftersom ett kvarhållande av en försändelse innebär en märkbar begränsning av en grundlagsskyddad rättighet och har en påtaglig rättsverkan för den enskilde kan det, enligt min uppfattning, inte vara fråga om ett faktiskt handlande.

Jag är medveten om att sekretess inte gäller för beslut av Kriminalvården och att detta rimligen medför att en intagen kan få kännedom om ett beslut om kvarhållande av försändelse genom att förfara på det sätt Kriminalvården beskrivit. Det sagda förändrar dock inte min uppfattning att ett kvarhållande av en försändelse måste ses som ärendehantering och att anstaltens ställningstagande ska dokumenteras i ett beslut.

Möjligheten för Kriminalvården att underlåta att underrätta den intagne om ett kvarhållande infördes i 27 § KvaL den 1 april 2008 (SFS 2008:35). De effekter som undantaget i kriminalvårdssekretessen får när det gäller anstalters beslut om kvarhållande synes inte ha varit föremål för överväganden under lagstiftningsarbetet (se prop. 2006/07:127 s. 25).

#### **Omhändertagande och kvarhållande av försändelser till A.J.**

JO:s granskning är av rättslig art och avser främst en kontroll av att myndigheterna har följt de regler som gäller för förfarandet. JO kan inte ändra eller upphäva myndigheters beslut och brukar inte ta ställning till om beslut är riktiga i sak eller uttala sig om de bedömningar en myndighet har gjort i ett enskilt fall. Jag finner inte skäl att frångå den principen i detta fall och avstår följaktligen från att uttala mig om huruvida besluten att omhänderta eller kvarhålla försändelser till A.J. var befogade eller inte.

A.J. har hävdats att det förekommit att anstalten Hall ”beslagtar” hans post och lägger den i hans förråd utan att han ens får reda på att han fått kortet eller brevet ifråga. Kriminalvården har dock i sitt yttrande anfört att A.J. – oavsett hur frågan om omhändertagande eller kvarhållande hanterats formellt – fått sina försändelser för påseende innan de har lämnats för förvaring i anstaltens förråd. Kriminalvården har dock i sitt yttrande medgett att anstalten Hall inte haft skillnaden mellan kvarhållande, omhändertagande och innehav av försändelser klar för sig. Detta är naturligtvis otillfredsställande, särskilt mot bakgrund av att det är fråga om en inskränkning av den intagnes grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Det är av central betydelse att de tjänstemän som tar ställning till om försändelser ska omhändertas respektive kvarhållas, och huruvida den intagne ska underrättas om ett kvarhållande eller inte, har regelverket klart för sig. Det måste vidare ske en individuell prövning i varje enskilt fall. Denna prövning ska givetvis innefatta en bedömning av om den tvångsåtgärd anstalten avser att vidta står i rimlig proportion till syftet med åtgärden (jfr 1 kap. 6 § fängelselagen).

Sammantaget är jag kritisk till att anstalten Hall vid hanteringen av försändelser till A.J. inte gjort tydlig skillnad mellan kvarhållande och omhändertagande av försändelse.

#### **Uppföljning**

Jag kommer att följa utvecklingen på detta område.

#### **Övrigt**

Det som A.J. anfört i övrigt föranleder inte någon kommentar.

Som framgår av redogörelsen ovan kan det konstateras att reglerna kring postbefordran, omhändertagande och kvarhållande av försändelser är otydliga på flera punkter, såväl när det gäller Kriminalvårdens befogenheter och skyldigheter som hur dessa åtgärder ska hanteras i formellt hänseende. Mot bakgrund av att Kriminalvården genom aktuella bestämmelser getts befogenhet att vidta åtgärder som på ett märkbart sätt begränsar intagnas grundlagsskyddade fri- och rättigheter finner jag det otillfredsställande att regelverket, enligt min



mening, är så otydligt. Jag överlämnar därför en kopia av detta beslut till Justitiedepartementet och riksdagens justitieutskott för kännedom.

Jag har i ett beslut i dag i ärende dnr 4465-2012 m.fl. utvecklat min syn på hur Kriminalvården bör förfara vid befordran och innehavsprövning av försändelser från myndigheter.

Ärendet avslutas.

## Kriminalvårdens rutiner för hantering av s.k. myndighetspost till intagna m.m.

(Dnr 4465-2012, 5061-2012 och 5239-2012)

**Beslutet i korthet:** Ärendena avser Kriminalvårdens hantering av s.k. myndighetspost till intagna i anstalt. I beslutet uttalas bl.a. att ett omhändertagande av myndighetspost med stöd av 5 kap. 2 § fängelselagen utgör ärendehandläggning. Vidare ger JO sin syn på hur en anstalts rutiner för befordran av myndighetspost till intagna bör utformas. Slutligen kritiserar anstalten Saltvik för att i två fall ha hanterat befordran av myndighetspost till en intagen på ett bristfälligt sätt.

## Anmälningarna

I nio anmälningar, som kom in till JO under perioden den 19 augusti till den 24 september 2012, framförde A.O. klagomål över det sätt på vilket anstalten Saltvik hanterat s.k. myndighetspost som han fått skickad till sig. Enligt A.O. informerades han regelmässigt av kriminalvårdspersonalen om *att* han var tvungen läsa igenom försändelserna under överinseende av tjänstemän i avdelningens studierum, *att* han var tvungen att göra en särskild hemställan om han ville inneha försändelsen i sitt bostadsrum, *att* bedömningen av huruvida han skulle få inneha försändelsen grundades på innehållet i handlingarna och *att* tjänstemännen skulle läsa igenom handlingarna som en del av innehavsprövningen.

Enligt A.O. innebär den beskrivna ordningen att om han inte tillåter att tjänstemän läser igenom exempelvis en dom från en förvaltningsrätt, så kommer den att förvaras i anstaltens förråd. För att kunna formulera en överklagan behöver han ha tillgång till domen i sitt bostadsrum. Samtidigt vill han inte göra avkall på sin rätt att ha tillgång till skrivelser från en förvaltningsdomstol, vilka tjänstemän inte har läst. Det sagda innebär att han måste välja vilken ”rätt” som han helst vill behålla. Om han avstår rätten till ”sekretess” är det ändå inte säkert att anstalten låter honom överklaga beslutet. Genom att avslå en hemställan om innehav kan anstalten avgöra huruvida han ska ha rätt att överklaga domen.

Den 7 augusti 2012 fick han en försändelse från förvaltningsrätten innehållande en dom. Han informerades av närvarande tjänstemän att de hade för avsikt att läsa igenom domen som en del av innehavsprövningen. Han tillät inte detta och eftersom han ville ta tillfället i akt, började han omedelbart skriva ett överklagande av förvaltningsrättens dom. När han skrev av delar av domskälen

slet två tjänstemän domen ur hans händer och sa att han absolut inte fick skriva av den. Därefter informerades han om att myndighetsposten hade förpassats till förrådet med omedelbar verkan. Han har vid tidigare tillfällen tagit emot och förvarat handlingar från förvaltningsdomstol i sitt bostadsrum. Vidare är domar meddelade av en förvaltningsrätt att jämställa med förvaltningsrättslig doktrin och bör vara tillåtna att förvara i ett bostadsrum.

Den 24 augusti 2012 kom en tjänsteman in på hans bostadsrum och lämnade en öppnad försändelse från förvaltningsrätten. Tjänstemannen uppgav att han hade begärt att få in försändelsen på sitt rum. Denna uppgift var felaktig och han tillåter inte att kriminalvårdstjänstemän läser hans försändelser från förvaltningsrätten.

Den 20 september 2012 begärde han att anstalten skulle ge honom beslut i samtliga fall som hans post hade blivit omhändertagen. Anstalten besvarade hans begäran med att det inte meddelades något beslut om omhändertagande, eftersom han ”inte begärt någon innehavsprövning”. Att han inte begärt någon innehavsprövning förändrar rimligtvis inte det faktum att försändelserna blivit omhändertagna. Anstalten har meddelat honom att han i fortsättningen ”kan” få skriftlig underrättelse om att posten omhändertas. Denna omständighet förändrar inte det faktum att han berövas möjligheten att besvara sig över de omhändertaganden som redan har verkställts. En annan fråga är om en skriftlig underrättelse är samma sak som ett överklagbart beslut.

## Utredning

Anmälningarna remitterades till Kriminalvården för yttrande. Yttrandet skulle även innehålla en redogörelse för dels anstaltens rutiner när det gäller på vilket/vilka sätt en intagen ges möjlighet att ta del av s.k. myndighetspost, dels hur anstalten handlägger intagnas framställningar om att få inneha sådan post i bostadsrummet. I sitt remissvar anförde Kriminalvården, region Nord, genom tf. regionchefen Cathrin Ahlgren, bl.a. följande:

A.O. har i anmälan till JO kritiserat anstalten Saltvik för hantering av hans s.k. myndighetspost. Han har i ett stort antal skrivelser haft synpunkter på enskilda händelser och har därutöver – såsom Kriminalvården uppfattat hans anmälningar – haft följande synpunkter.

Han har tidigare fått in domar från förvaltningsdomstol i sitt bostadsrum utan problem. Domar från förvaltningsrätten är att likställa med juridisk doktrin. När han förvägras innehav av domarna drar hanteringen ut på tiden och hans rätt att överklaga eftersätts. När han i vissa fall inte alls fått del av vissa domar kan hans rätt att överklaga eller bemöta en skrivelse helt ha eftersatts. För att inte gå miste om rätten att överklaga måste han förvara domar i sitt bostadsrum. För att hävda den rätten måste han avstå från sekretessen gentemot anstalten. För att hävda sin rätt till sekretess tvingas han avstå från rätten att överklaga. Om anstalten inte tycker att han ska få överklaga vägrar man helt enkelt innehav. Anstalten informerar inte honom om att hans domar omhändertas och han får inga överklagbara beslut om att hans domar omhändertagits.

JO har också begärt att yttrandet vad avser remissen 4465-2012 ska innehålla en redogörelse för anstaltens rutiner när det gäller vilket/vilka sätt en intagen ges möjlighet att ta del av myndighetspost och hur anstalten

handlägger intagnas framställningar om att få inneha sådan post i bostadsrummet.

## 1. Utredning

[Kriminalvårdens redogörelse för utredningen har utelämnats i beslutet, JO:s anm.]

## 2. Anstaltens rutiner för myndighetspost och för handläggning av hemställan om innehav

Säkerhetsenhetens rutinbeskrivning för hantering av myndighetspost uppdaterades den 22 augusti 2012 och ser ut på följande sätt. Rutinen gäller för sådan myndighetspost som kan antas ha ett sådant innehåll som den intagne inte får inneha utan innehavsprövning. Hantering och i förekommande fall granskning av post sker dock först vid anstaltens tillståndsenhet innan den kommer till säkerhetsenheten.

### Allmänt

Myndighetspost till intagna får inte granskas om det inte finns anledning att anta att uppgiften om avsändare är oriktig. Beslut om granskning får endast beslutas enligt arbetsordning och delegation.

### I övriga fall

- Intagne placeras avskilt från övriga intagna och informeras om rutinen för myndighetspost.
- Den oöppnade försändelsen, en hemställan blankett och tejp eller ett neutralt kuvert överlämnas till den intagne. Om kuvert överlämnas ska på kuvertet antecknas antal försändelser, avsändare och ankomststämplat datum.
- Personal lämnar rummet så att den intagne får öppna posten i fred.
- Den intagne öppnar själv försändelsen och läser igenom innehållet. Den intagne meddelar om han önskar inneha försändelsen på sitt rum eller om den ska förvaras för hans räkning i förrådet.
- För förvaring i förrådet får den intagne försluta försändelsen med tape om han så önskar eller lägga försändelsen i ett neutralt kuvert och tillsluta det. Kuvert tillhandahåller anstalten. Försändelsen omhändertaras av personal och överlämnas till samordnare.
- För innehav på rummet fyller den intagne i hemställan och överlämnar försändelsen och hemställan till personal. Hemställan och försändelse överlämnas för beslut om innehav till samordnare.

För myndighetspost gäller att den intagne har rätt att ta del av försändelsen dvs. läsa igenom den, utan översyn av personal. Därefter är det inte längre ett postärende utan ett innehavsärende. För att bedöma om innehav skall beviljas måste försändelsen granskas av personal. Den intagne kan alltså välja om han vill förvara försändelsen ogranskad i sitt förråd eller granskad för innehavsbeslut.

Intagen kan beviljas inneha försändelsen ogranskad under tid för inläsning alternativt tillgång till den i anvisad lokal avskild från övriga intagna.

## 3. Gällande bestämmelser m.m.

### Försändelser

Enligt 7 kap. 6 § fängelselagen (2010:610) ska en försändelse mellan en intagen och en advokat, en svensk myndighet eller ett internationellt organ som har av Sverige erkänd behörighet att ta emot klagomål från enskilda

ska vidarebefordras utan granskning. Om det finns anledning att anta att uppgiften om avsändare av en sådan försändelse till en intagen är oriktig, får försändelsen granskas i syfte att utreda vem avsändaren är.

Enligt 7 kap. 19 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, FARK Fängelse, ska en försändelse till eller från en intagen ska befordras samma dag som försändelsen kommer till anstalten, om det är möjligt och försändelsen inte ska granskas.

### Innehav

Enligt 5 kap. 1 § fängelselagen får en intagen ta emot och inneha böcker, tidskrifter och tidningar, dock inte sådana som kan

1. äventyra ordningen eller säkerheten, eller
2. antas motverka den behandling som han eller hon genomgår.

I övrigt får en intagen ta emot och inneha de personliga tillhörigheter som är motiverade med hänsyn till att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

Av 5 kap. 2 § fängelselagen framgår att tillhörigheter som en intagen inte får ta emot och inneha får omhändertas och förvaras för den intagnes räkning. Tillhörigheter som omhändertagits ska lämnas ut till den intagne senast i samband med att han eller hon inte längre ska vara berövad friheten.

Av 14 § fängelseförordningen (2010:2010) framgår att när tillhörigheter som den intagne inte får ta emot och inneha omhändertas enligt 5 kap. 2 § fängelselagen (2010:610) ska den intagne underrättas. Kriminalvården ska dokumentera vad som har omhändertagits.

Av allmänt [*Kriminalvårdens allmänna råd, JO:s anm.*] råd till 5 kap. § [1 § andra stycket, *JO:s anm.*] fängelselagen framgår bland annat följande. Bedömningen av vilka personliga tillhörigheter som kan anses vara motiverade för att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt och därmed kan tillåtas bör ta sin utgångspunkt i att ordningen och säkerheten ska kunna upprätthållas och att verkställigheten särskilt ska inriktas på åtgärder som förebygger återfall i brott. Mottagande och innehav av tillhörigheter som kan äventyra ordningen eller säkerheten, t.ex. tillhörigheter som genom sin mängd försvårar visitation eller vållar sanitär olägenhet eller som kan antas motverka den behandling som den intagne genomgår är aldrig motiverat. Bedömningen av vad som kan anses motiverat kan variera såväl mellan olika avdelningar och anstalter som mellan olika intagna och grupper av intagna.

Av allmänt råd till 5 kap. 2 § fängelselagen framgår följande. Ett omhändertagande enligt 5 kap. 2 § fängelselagen av andra tillhörigheter än pass och pengar innebär inte någon annan inskränkning i den intagnes rätt att disponera tillhörigheterna utöver att han eller hon inte får inneha dem. Omhändertagande av personliga tillhörigheter kan ske t.ex. vid kontroll av bostadsrum, kroppsvisitation eller granskning av försändelser. En granskad försändelse som en intagen inte får inneha bör befordras till den intagne innan den omhändertas om det är skäligt att den intagne direkt får ta del av innehållet i försändelsen. Personliga tillhörigheter som en intagen inte får ta emot och inneha behöver inte alltid omhändertas. Den intagne kan i stället, efter en skriftlig överenskommelse med Kriminalvården, förvara tillhörigheterna på särskilt anvisad plats inom anstalten, t.ex. i ett skåp som både den intagne och Kriminalvården har nyckel till.

Tillhörigheter som den intagne förvarar på detta sätt behöver inte dokumenteras.

Av 5 kap. 9 § FARK Fängelse framgår att när personliga tillhörigheter som en intagen inte får ta emot och inneha omhändertas ska, om möjligt, två tjänstemän medverka.

## Bedömning

Den typ av post det är fråga om är så kallad myndighetspost. Det är en tydlig skillnad mellan befordran av myndighetspost och prövning av innehavsfrågan. De olika delarna regleras i olika bestämmelser, befordran av försändelser i 7 kap. 6 § fängelselagen och innehavsfrågor i 5 kap. 1 och 2 §§ fängelselagen. Innehållet i den aktuella myndighetsposten som oftast rör handlingar från förvaltningsdomstol kan vara sådant att A.O. inte får inneha det i sitt bostadsrum eftersom det kan innehålla handlingar som är, hänvisar till eller jämförs med domar, förundersökningsprotokoll eller liknande och som av säkerhetsskäl inte kan medges innehav i ett bostadsrum. Kriminalvården måste ändå befordra posten till A.O. och har praktiskt löst det genom att låta honom ta del av den i ett anvisat avskilt utrymme. Det ankommer därefter på A.O. att ansöka om att få inneha de aktuella försändelserna. I avvaktan på att han ska inkomma med en hemställan om innehav har hans försändelser omhändertagits med stöd av 5 kap. 2 § fängelselagen.

Huvudregeln är att en försändelse ska befordras till den intagne. Om det rör sig om en försändelse som en intagen inte får inneha ska den befordras till den intagne innan den omhändertas om det är skäligt att den intagne direkt får ta del av innehållet i försändelsen. Detta innebär att anstalten alltid måste ta ställning till om det av något skäl kan vara viktigt för den intagne att direkt ta del av innehållet i försändelsen. Praktiskt brukar detta lösas genom att den intagne kan få ta del av innehållet i försändelsen på en särskilt anvisad plats. Om den intagne därefter begär att få inneha försändelsen eller dess innehåll prövas innehavsfrågan genom ett skriftligt beslut.

Ett omhändertagande innebär att anstalten förvarar den intagnes tillhörighet. Ett omhändertagande innebär inte någon annan inskränkning i den intagnes rätt att disponera tillhörigheterna utöver att han eller hon inte får inneha dem i bostadsrummet. De formella krav som ställs vid omhändertagande av intagnas egendom är att om möjligt två tjänstemän ska medverka. När tillhörigheterna omhändertas ska den intagne underrättas och Kriminalvården ska dokumentera vad som har omhändertagits. Det ska ske skriftligen, t.ex. genom att en kopia på dokumentationen lämnas över till den intagne, eller genom ett kvitto på omhändertagna pengar. Det finns inte något krav på att den intagne ska skriva under dokumentationen av omhändertagandet.

I samband med att den nya fängelselagen trädde i kraft utarbetades centralt anvisningar för hantering av omhändertagande av personlig egendom. Enligt dessa behöver inga särskilda beslut fattas om omhändertagande av medel och andra personliga tillhörigheter som intagna inte får ta emot och inneha. I stället gäller att den intagne ska underrättas om omhändertaganden i enlighet med 14 § fängelseförordningen enligt bifogad mall. Vidare ska Kriminalvården dokumentera vad som omhändertagits genom t.ex. förrådsanteckning, insättningskvitto eller liknande.

A.O. har alltid underrättats om att post som han inte får inneha har omhändertagits. Han har alltid informerats skriftligt genom det förrådskvitto han alltid fått i samband med att omhändertagna tillhörigheter läggs i förrådet och ska kvitteras av den intagne. Han har i vissa fall också informerats muntligt. Numera får han alltid underrättelse enligt den mall som utarbetades centralt vid fängelselagens införande.

## JO-remissen 4465-2012

### Skrivelsen den 8 augusti

När A.O. läst igenom sin post var den befordrad. Allt som han därefter ville ta med sig från rummet skulle sedan bedömas utifrån innehavsreglerna. Att hindra honom från att skriva av domen kan ifrågasättas, men syftet har varit att förhindra ett kringgående av innehavsprövningen. Anvisningen att han

enbart får göra kortfattade anteckningar innebär i sig att sådana anteckningar får göras utan att anstalten kommer att göra en särskild innehavsprövning. Anstalten förtjänar dock inte kritik för det inträffade.

A.O. har anfört att han tidigare fått in domar i sitt bostadsrum utan problem och har således inte tidigare förvägrats läsa och förvara post i rummet.

Under sommaren 2012 uppmärksammades att säkerhetsenheten inte hanterade frågor om myndighetspost såsom är rekommenderat. Det är riktigt att A.O. tidigare fått in domar och liknande i sitt bostadsrum. Det i sig utgör inte skäl att fortsätta med den felaktiga hanteringen. Enheten har uppdaterat sina rutiner för hur myndighetspost ska befordras och skiljer numera på befordran av försändelser och på beslut om innehav.

#### **Skrivelsen den 24 augusti**

I förevarande fall har myndighetspost felaktigt granskats och lämnats ut. För det kan Kriminalvården inte undgå kritik.

#### **JO-remissen 5061-2012**

##### **Skrivelsen den 12 september**

Det finns inga uppgifter om den aktuella händelsen utöver en förrådskvittens. Kriminalvården tillbakavisar dock att försändelsen inte skulle ha befordrats till A.O.

##### **Personal har felaktigt närvarat**

Personal har vid tre av de aktuella tillfällena varit närvarande i rummet i samband med befordran av myndighetspost som A.O. öppnat. Närvarande personal har dragit sig undan till andra sidan av rummet när han öppnat posten. Den information som anstalten tidigare gett A.O. om att personalen ska vara närvarande har varit felaktig. Rutinen ha nu rättats till och informationen som ges till intagna i samband med befordran av sådan myndighetspost följer nu gällande uppdaterade rutiner. Personal lämnar rummet när den intagne ska ta del av en försändelse. Studielokalen som används för ändamålet är 8 x 4 meter med sex studiebås längs med ena långsidan, dvs. en lång bänk med mellanväggar. I ett av båsen finns en dator. Ett fast monterat avlångt bord finns en bit in i rummet. A.O. har öppnat och läst posten i ett av båsen och har alltså i förekommande fall kunnat läsa sin post ostört utan att personalen kunnat se eller ta del av innehållet. Med hänsyn till att A.O., trots närvaro av personal, har kunna ta del av sin post avskilt, finner Kriminalvården att det inte finns skäl till kritik av anstaltens handlande. Däremot har informationen varit felaktig och har kunnat uppfattas som om personalen faktiskt ska vara med vid öppnandet. Rutinen, hanteringen och informationen har nu rättats till och Kriminalvården finner inte att det finns skäl till kritik av hanteringen eller att ytterligare åtgärder behöver vidtas. A.O. har också hävdat att han måste ha rätt att läsa sin post utan kameraövervakning. På säkerhetsenheten finns ett antal kameror som registrerar vad som sker, men de registrerar inte vad som står i några handlingar.

##### **A.O. har anfört att domar från förvaltningsrätt är att jämställa med juridisk doktrin**

De domar som A.O. hänvisar till rör såvitt framkommit enbart honom själv eller andra intagna på avdelningen som han uppger sig företräda i rättsliga tvister. Sådana domar har knappast sådant prejudikatvärde som åsyftas i det JO-beslut som A.O. hänvisar till och kan ur ett säkerhetsmässigt perspektiv inte likställas med juridisk doktrin i allmänhet.

### **A.O. har anfört att hans rättssäkerhet eftersätts på olika sätt genom att han inte får ta del av posten i sitt rum**

När Kriminalvården fullgjort sin skyldighet att befordra A.O:s försändelser ankommer det på A.O. att ansöka om att få inneha innehållet i försändelserna. Eftersom A.O. i förekommande fall avstår från att ansöka om innehav följer att han själv påverkar den tid han har till sitt förfogande att svara på skrivelser till domstol och att överklaga domar. Påståendet att anstalten vägrar honom innehav när han ansöker om att få ta del av handlingar i syfte att beröva honom rätten att överklaga tillbakavisas helt. Istället för att ansöka om innehav har han möjlighet att begära att få ta del av försändelserna avskilt. Det kan antingen ske under tid för inläsning alternativt tillgång till dessa i anvisad lokal. Det är anstalten som avgör vilken lokal som är lämpligast. A.O. har ansökt om att få läsa samtliga sina försändelser från domstolar i bostadsrummet efter inläsning. Anstalten har medgett att han får ta del av sina handlingar enskilt i avdelningens besöksrum under dagtid. Det är anstalten som beslutar om var och på vilket sätt den intagne lämpligast ska få del av handlingarna. Avgörandet bygger bland annat på praktiska och säkerhetsmässiga överväganden.

A.O. har upplysts om att han efter begäran när som helst har möjlighet att läsa och ta del av innehållet i posten i anvisat utrymme. Han har dock valt att inte göra någon sådan begäran.

Sammanfattningsvis finner Kriminalvården att anstalten tidigare varit mycket tillåtande mot A.O. i vad han har fått inneha i sitt bostadsrum, men har numera skärpt tillämpningen så att alla intagna behandlas lika i enlighet med gällande lagstiftning och centralt utarbetade anvisningar. Vid ett par tillfällen har personal funnits med i rummet när A.O. öppnat sin post, men med hänsyn till rummets utformning och personalens placering, har A.O. ändå kunnat läsa sin post avskilt. A.O. äger själv ansöka om innehav av innehållet i försändelserna och hindras i vart fall inte av Kriminalvården att tillvarata sin rätt i de rättsliga ärenden han är delaktig i. Han har möjlighet att ta del av sina försändelser avskilt i anvisat utrymme bara han begär det. Detta har han upplysts om åtskilliga gånger. Utöver ett tillfälle då en försändelse från en myndighet felaktigt öppnats och granskats, förtjänar Kriminalvården ingen kritik för handläggningen i A.O:s ärenden.

A.O. kommenterade remissvaret.

Därefter genomfördes ett möte mellan företrädare för Kriminalvården och JO, där frågor angående Kriminalvårdens rutiner och hantering av försändelser diskuterades.

I ett beslut den 6 december 2013 anförde *chefsJO Fura* följande.

### **Bedömning**

I ärendena aktualiseras frågor som *dels* berör anstaltens rutiner avseende hantering av post- och innehavsfrågor, *dels* är förknippade med anstalten Saltviks agerande i förhållande till A.O. I min bedömning kommer jag inledningsvis hantera de frågor som rör anstaltens rutiner, för att därefter redovisa min syn på några av de situationer som A.O. framfört klagomål över.

### **Utgör omhändertagande av försändelser faktiskt handlande?**

Kriminalvården har i sitt remissvar beskrivit anstaltens rutiner för omhändertagande av myndighetspost. Av dessa framgår att ett omhändertagande av en försändelse efter att den befordrats till den intagne enligt Kriminalvården utgör

ett faktiskt handlande. Kriminalvården har utvecklat sin syn på frågan om faktiskt handlande i JO:s ärende dnr 5877-2011.

Jag har i dag i beslut i det nyssnämnda ärendet uttalat att ett omhändertagande eller kvarhållande av en försändelse innebär en tydlig inskränkning av den grundlagsskyddade rätten till informationsfrihet. Av den anledningen utgör en sådan åtgärd, enligt min bedömning, ärendehandläggning och ska dokumenteras av Kriminalvården i ett beslut.

I sammanhanget vill jag även bemöta det argument som framförts från Kriminalvården i fråga om omhändertagande av handlingar. Av remissvaret framgår att omhändertagna försändelser förvaras på sådant sätt att den intagne har möjlighet att ta del av dem på en av anstalten anvisad plats. Därmed har den intagne i vart fall indirekt tillgång till omhändertaget material. Således skulle det kunna hävdas att omhändertagandet och inskränkningen i informationsfriheten bara är skenbar. Den intagne är emellertid beroende av kriminalvårdspersonal för att få tillgång till och läsa de omhändertagna försändelserna. Därtill har den intagne inte heller tillgång till handlingarna efter inlåsnings för dygnsvila. Ett ”innehav” av omhändertagna försändelser är således på ett tydligt sätt mer kringskuret än ett normalt innehav av försändelser i ett bostadsrum. Eftersom ett omhändertagande på grund av en handling *innehåll* innebär en märkbar begränsning av en grundlagsskyddad rättighet kan det, enligt min uppfattning, inte vara fråga om ett faktiskt handlande.

### **Kriminalvårdens rutiner för hantering av intagnas myndighetspost**

#### *Innehavsprövning av myndighetspost*

Omhändertagande av myndighetspost utgör alltså enligt min mening ärendehandläggning. Det innebär att en anstalt som gör bedömningen att en viss handling, med hänvisning till innehåll, inte får innehålls måste fatta ett beslut om omhändertagande enligt 5 kap. 2 § fängelselagen.

Av remissvaret framgår att anstalten Saltviks rutiner för hantering av myndighetspost gäller för försändelser som *kan antas* ha ett sådant innehåll som den intagne inte får innehålla utan innehavsprövning. I samtal med företrädare för Kriminalvården har framkommit att vid säkerhetsenheten i anstalterna Kumla och Hall tillämpas den beskrivna rutinen beträffande *all* myndighetspost. Jag har ingen invändning mot att Kriminalvården befordrar myndighetspost genom att låta de intagna ta del av försändelserna enskilt på särskilt anvisad plats. Det viktiga är att de intagna ges möjlighet att läsa igenom försändelserna ostört och att det sker under sådana former att det inte framstår som om Kriminalvården övervakar den intagne. Om den intagne begär att få innehålla försändelsen kan det finnas behov av anstalten att utföra vissa kontroller av densamma. I fråga om dessa kontroller vill jag framhålla följande.

JO har i tidigare ärenden gjort uttalanden i fråga om Kriminalvårdens möjligheter att begränsa intagnas rätt att innehålla brottmålsdomar och förundersökningsprotokoll som har samband med någon intagen i anstalt. Enligt JO måste det i varje enskilt fall prövas om en handling *innehåll* är sådant att det är motiverat att vägra den intagne att innehålla handlingen. Det får således inte före-



komma generella förbud mot innehav av vissa handlingar. Skäl att neka en intagen ett innehav kan exempelvis finnas om någon genom materialet kan identifieras som en s.k. tjallare och på grund härav utsätts för hot från medintagna (se JO 1987/88 s. 114 och JO 1994/94 s. 175).

När det i stället är fråga om förvaltningsrättsliga domar har JO uttalat att behovet av att begränsa ett sådant innehav, med hänsyn till säkerheten och ordningen i anstalten eller för att förebygga eller beivra brott, i allmänhet torde vara mer begränsat. I beslutet uttalades vidare att det naturligtvis är av särskild vikt att de intagna inte utan godtagbara skäl begränsas i tillgången till sådant material de anser sig behöva, för att kunna tillvarata sina rättigheter som intagna i anstalt (se JO:s avgörande den 4 oktober 2006, dnr 4201-2005).

Dessa förhållanden har även betydelse för hur omfattande kontroller en anstalt behöver vidta i samband med att en intagen begär att få inneha myndighetspost. Jag vill i det här sammanhanget erinra om att av 1 kap. 6 § andra stycket fängelselagen följer att en kontroll- eller tvångsåtgärd får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas. Det kan i många fall vara tillräckligt om Kriminalvården i samband med kontrollen vid en innehavsprövning konstaterar att försändelsen kommer från en viss myndighet. Jag kommer att återkomma till hur rutinerna för myndighetspost skulle kunna utformas.

Det finns inte något i utredningen som talar för att anstalten Saltvik skulle ha tillämpat rutinerna på ett oproportionerligt sätt. Jag vill emellertid framhålla att om Kriminalvården inte i varje enskilt fall noga överväger i vilken omfattning som en viss handling behöver kontrolleras, så kan det få långtgående konsekvenser. Det är exempelvis inte acceptabelt att försändelserna regelmässigt läses igenom i deras helhet. Även om rätten till en förtrolig kommunikation upphör att gälla när en försändelse befordrats till en intagen, är det inte acceptabelt att en anstalt, genom det sätt på vilket rutinerna tillämpas, gör skyddet för den förtroliga kommunikationen innehållslöst (jfr JO 1994/95 s. 175 och JO:s avgörande den 19 januari 2010 i dnr 4578-2009). En sådan ordning riskerar nämligen att urvatna värdet av skyddsregeln i 7 kap. 6 § fängelselagen.

#### *Utformningen av anstaltens rutiner för myndighetspost*

I fråga om säkerhetsavdelningens rutiner för myndighetspost har jag följande synpunkter. Som jag nämnt tidigare har jag ingen invändning mot att en anstalt inledningsvis ger den intagne möjligheten att enskilt ta del av försändelsen. Följande uppdelning skulle kunna underlätta Kriminalvårdens fortsatta hantering.

1. Den intagne *vill inte inneha* försändelsen. Handlingen ska utan vidare åtgärd vidarebefordras till förrådet för förvaring. I dessa fall är det inte fråga om ett omhändertagande och anstalten behöver således inte fatta något beslut i saken. Däremot måste åtgärden dokumenteras på lämpligt sätt. För det fall att den intagne vid en senare tidpunkt vill inneha försändelsen ska saken hanteras utifrån sedvanliga rutiner för innehavsprövning.
2. Om den intagne *inte ger uttryck* för att han eller hon vill inneha försändelsen, bör presumtionen vara att den intagne inte vill inneha försändelsen. En

innehavsprövning kan innebära att Kriminalvården gör ingående kontroller av försändelsen. En ordning där presumtionen är att en intagen alltid vill inneha en försändelse, skulle därmed riskera att leda till omfattande kontroller från anstaltens sida utan att den intagne har getts möjlighet att ta ställning till det. Därmed skulle syftet med skyddsregeln i 7 kap. 6 § fängelselagen motverkas. Av den anledningen framstår det som mest rimligt att kräva att en innehavsprövning föregås av ett aktivt ställningstagande från den intagne. Försändelsen ska således i likhet med försändelserna under punkten 1 vidarebefordras till förrådet. Eftersom anstalten i dessa fall saknar kännedom om försändelsen innehåll, finns inte förutsättningar att göra en prövning av om handlingen ska omhändertas med stöd av 5 kap. 2 § fängelselagen. Det kan således i dessa fall aldrig bli fråga om ett omhändertagande och det faktiska handlande, som åtgärden innebär, behöver således bara dokumenteras på lämpligt sätt.

3. Den intagne vill *inneha* försändelsen. Under sådana förhållanden är anstalten skyldig att göra en innehavsprövning. Enligt min uppfattning bör en intagen kunna göra en sådan begäran *muntligen*. Begäran måste då dokumenteras på lämpligt sätt av anstalten. Vid den kontroll som en anstalt gör vid innehavsprövningen kan myndighetsposten delas upp i tre kategorier enligt följande.
  - a) Försändelser som regelmässigt inte innehåller sådan information som den intagne inte får inneha utan en särskild prövning. Det kan exempelvis röra sig om försändelser från högskolor och universitet, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Transportstyrelsen m.fl. myndigheter. I dessa fall bör anstaltens kontroll som regel kunna begränsa sig till att konstatera att handlingen kommer från en viss myndighet.
  - b) Försändelser som kan antas innehålla sådan information som den intagne inte får inneha utan en särskild prövning. Till den kategorin hör exempelvis brottmålsdomar och domar från förvaltningsrätter som rör intagnas villkor i anstalt. I de flesta fall kan kontrollen begränsa sig till att konstatera att handlingen är av ett visst slag. Om det exempelvis rör sig om en dom som berör sexualbrott eller handlingar som berör utredningen från Kriminalvårdens riksmottagning, är det inte nödvändigt att handlingarna läses igenom i deras helhet i samband med innehavsprövningen. När det har konstaterats att handlingen är av ett visst slag, bör någon ytterligare kontroll som regel inte vara nödvändig.
  - c) I vissa undantagsfall kan det vara nödvändigt att anstalten gör en mer fullständig kontroll av handlingarna, för att det ska vara möjligt att göra en korrekt innehavsprövning. Det kan exempelvis röra sig om brottmålsdomar där det krävs en mer omfattande analys för att avgöra om huruvida de innehåller uppgifter som hotar ordningen eller säkerheten.

I de fall anstalten vid innehavsprövningen gör bedömningen att handlingen inte får innehas måste anstalten fatta ett skriftligt beslut i saken.

**De särskilda händelserna i A.O:s anmälningar**

Utredningen visar att kriminalvårdspersonal tog ifrån A.O. en dom från förvaltningsrätten när han var i färd med att skriva av delar av domskälen. Enligt Kriminalvården skedde detta för att förhindra ett ”kringgående” av innehavsprövningen. I det här sammanhanget vill jag erinra om att JO:s granskning är av rättslig art och avser främst en kontroll av att myndigheterna har följt de regler som gäller för förfarandet. Jag saknar därmed skäl att närmare beröra A.O:s rätt att inneha den aktuella domen.

I fråga om kriminalvårdspersonalens agerande har jag följande synpunkter. Det framgår att A.O. fann det nödvändigt att – som ett led i överklagandet av domen – skriva av delar av domskälen. Genom att kriminalvårdarna tog ifrån honom domen, försvårades hans möjligheter att ta till vara sin rätt att få domen överprövad. Att en anstalt på sådant sätt inskränker en intagens grundläggande rättigheter är inte acceptabelt. Anstalten förtjänar kritik för sitt agerande. Vidare vill jag framhålla följande. Om anstalten befarade att A.O., efter sin vistelse i studielokalen fått med sig material som kunde äventyra ordningen eller säkerheten, så hade det funnits möjlighet att genomföra en visitation av hans bostadsrum.

Utredningen visar även att kriminalvårdspersonal felaktigt öppnat myndighetspost avsedd för A.O. För detta förtjänar anstalten kritik.

Mot bakgrund av vad som framkommit i Kriminalvårdens remissvar saknar jag skäl att ytterligare kommentera A.O:s klagomål mot anstalten. Jag konstaterar endast att utredningen inte ger anledning till kritik eller någon annan åtgärd.

Med anledning av att jag har ansett att regelverket i fråga om Kriminalvårdens kvarhållande och omhändertagande av försändelser är otydligt på flera punkter har jag överlämnat en kopia av beslutet i dnr 5877-2011 till Justitiedepartementet och riksdagens justitieutskott för kännedom. Jag finner anledning att även överlämna en kopia av detta beslut.

Ärendena avslutas.

## Initiativvarende om omhändertagandet av en intagen i arrestavdelningen i häktet Kronoberg; bl.a. frågan om ansvarsfördelningen mellan polisen och Kriminalvården avseende intagnas sjukvård. Kriminalvården kritiseras för bristande dokumentation

(Dnr 3076-2012)

**Beslutet i korthet:** En man som greps och placerades på arrestavdelningen i häktet Kronoberg efter ett lägenhetsbråk hade allvarliga fysiska skador. Trots att han vid upprepade tillfällen bad om läkarvård dröjde det ungefär åtta timmar innan han undersöktes av läkare och transporterades till sjukhus. Arrestplatserna drivs av Kriminalvården för polisens räkning. Enligt en utarbetad praxis har polismyndigheten ombesörjt att intagna på arrestavdelningen som varit i behov av läkarvård fått sådan vård. Ansvar för dessa intagnas sjukvård har inte varit tydligt reglerad i överenskommelsen mellan myndigheterna. ChefsJO uttalar i beslutet att hon förutsätter att myndigheterna reglerar nu gällande ordning i en skriftlig överenskommelse och att det utarbetas skriftliga rutiner för dokumentation kring bl.a. intagnas behov av läkarvård. I beslutet kritiseras Kriminalvården för brister i dokumentationen av viktiga händelser under den aktuella intagnes vistelse i arrestavdelningen.

### Bakgrund

I en anmälan, som kom in till JO den 10 februari 2012, gjorde D.H. gällande att polismän och tjänstemän inom Kriminalvården, häktet Kronoberg, agerat felaktigt vid myndighetsutövning. Han anförde bl.a. följande.

Under ett lägenhetsbråk blev han misshandlad av en eller flera personer som bl.a. hoppade och/eller sparkade på hans buk. Misshandeln resulterade i kraftiga smärtor i buken, inre blödningar och en söndertrasad bukspottskörtel. När han anlände till häktet Kronoberg bad han vid upprepade tillfällen om att få läkarvård för sina skador, vilket han nekades av häktespersonalen. Personalen uppträdde mycket nonchalant och tog ingen hänsyn till de sjukdomssymptom som han uppvisade. Personalen sade bl.a. åt honom att ”sluta larva sig” och när han kallade på hjälp efter att han kräkts i cellen sade en vårdare ”Vad fan, har du spytt på golvet, ditt svin?”. Han fick beskedet att han inte skulle få träffa någon läkare utan att det skulle komma en sjuksyster någon gång under morgonen. När sjuksköterskan kom erbjöds han endast smärtstillande läkemedel, och när han blev arg och försökte påtala allvaret i sitt tillstånd gick hon därifrån. När han väl fick träffa en läkare var denne mycket kritisk till den övriga personalens agerande. Läkaren ombesörjde att D.H. transporterades till sjukhus med ambulans. Enligt läkaren på Huddinge sjukhus var hans skador livshotande, och om han inte hade fått vård i tid hade han avlidit av sina skador.

Dåvarande justitieombudsmannen Hans-Gunnar Axberger beslutade den 22 februari 2012 (JO:s dnr 910-2012) enligt 18 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän att överlämna anmälan till Åklagarmyndigheten, Riksenheten för polismål, för handläggning.

T.f. chefsåklagaren Håkan Roswall beslutade den 28 februari 2012 att inleda förundersökning avseende misstanke om tjänstefel. Han beslutade den 10 maj 2012 att lägga ned förundersökningen. Såvitt gäller Kriminalvården anförde Håkan Roswall att det beträffande målsägandens vistelse på häktet inte varit möjligt att få klarhet i vilka personer på häktet som haft kontakt med målsäganden och att vidare utredningsåtgärder inte kan antas förändra utredningsläget. Åklagarens beslut och utredning översändes till JO.

### **Initiativet**

Efter genomgång av handlingarna i ärendet beslutade dåvarande chefsjustitieombudsmannen Cecilia Nordenfelt den 30 maj 2012 att inom ramen för ett initiativärende utreda omhändertagandet av D.H. i häktet Kronoberg.

### **Utredning**

Efter remiss anförde Kriminalvårdens huvudkontor, genom generaldirektörens ställföreträdare Ulf Jonson, följande.

#### **Sakförhållanden**

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från region Stockholm som i sin tur hämtat in uppgifter från häktet Kronoberg. All personal som tjänstgjorde vid häktet Kronoberg vid den aktuella tidpunkten har hörts. Genom utredningen har sammanfattningsvis följande kommit fram.

D.H. greps av polis den 12 mars 2011 kl. 5.30 och ankom till häktet Kronoberg kl. 6.15. Han externplacerades vid Huddinge sjukhus samma dag. Det saknas dokumentation om tidpunkten för transporten till sjukhuset. Kriminalvården har inte heller lagt upp någon sjukjournal avseende D.H. Vid det aktuella tillfället fanns det ingen läkare i tjänst på häktet Kronoberg. D.H. försattes på fri fot den 14 mars 2011.

#### **Författningsbestämmelser**

Enligt 5 kap. 1 § häkteslagen (2010:611) ska en intagen som behöver hälso- och sjukvård undersökas av en läkare. Läkare ska också tillkallas om en intagen begär det och det inte är uppenbart att en sådan undersökning inte behövs. En intagen som behöver hälso- och sjukvård ska vårdas enligt de anvisningar som ges av läkare. Om en intagen inte kan undersökas eller behandlas på ett lämpligt sätt i förvaringslokalen, ska den allmänna sjukvården anlitas. Om det behövs, ska den intagne föras över till sjukhus.

Enligt 5 kap. 1 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för häkte (KVFS 2011:2) (FARK Häkte) ska en intagen, i anslutning till att han eller hon tas in i häkte, tillfrågas om sitt hälsotillstånd. Den intagne ska så snart som möjligt ges möjlighet att få sin hälsa undersökt av en sjuksköterska, om en sådan undersökning inte har genomförts i ett annat häkte eller i anstalt.

Enligt 5 kap. 3 § FARK Häkte ska den intagne omedelbart få sjukvård vid akut sjukdom eller skada.

#### **Kriminalvårdens bedömning**

Kriminalvården har kunnat konstatera att D.H. inte har varit i kontakt med någon av Kriminalvårdens läkare. All personal som tjänstgjorde under D.H:s vistelse i häktet Kronoberg har hörts med anledning av uppgifterna i

anmälan. Ingen minns D.H. eller det skeende som han beskriver. Kriminalvården är av uppfattningen att personalen definitivt skulle ha kommit ihåg ett skeende som det som D.H. beskriver, trots att det förflutit avsevärd tid.

Mot bakgrund av att personalen vid häktet är väl förtrogna med gällande regelverk framstår det inte som sannolikt att D.H. behandlats på det sätt som han gör gällande.

Efter genomförd utredning har det dock inte heller gått att vederlägga D.H:s påståenden. Kriminalvården bedömer att det inte går att med ytterligare utredning komma till klarhet i frågan.

D.H. yttrade sig över remissvaret. Han anförde därvid i huvudsak följande. Den läkare som undersökte honom i häktet heter Johan Mårtensson och kom från Stockholms Akutläkargrupp AB. Ambulansen kom till häktet den 12 mars 2011 kl. 13.25, lämnade häktet kl. 13.38 och ankom till S:t Görans sjukhus kl. 13.42. D.H. bifogade även kopia av en remiss som den ovan nämnda läkaren skrev den 12 mars 2011, patientjournalen från Ambulanssjukvården Stockholms län daterad den 12 mars 2011 och journalblad från S:t Görans sjukhus daterad samma dag. Av handlingarna framgår bl.a. de uppgifter som redovisats ovan. Vidare framgår bl.a. att D.H. hade en relativt stor laceration (sönderslitning) i bukspottskörteln.

Kriminalvården anmodades därefter att yttra sig över det som D.H. anförde i sitt yttrande till JO.

I det kompletterande remissvaret anförde Kriminalvårdens huvudkontor, genom chefsjuristen Elisabeth Lager, följande.

Vid häktet Kronoberg fanns vid det aktuella tillfället 32 så kallade arrestplatser, platser som enbart är avsedda för personer som är anhållna eller intagna enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer. Dessa platser drivs av Kriminalvården för polisens räkning. Kriminalvården bistår med praktiska göromål, såsom bevakning och matutdelning. Det är dock polisen som tillhandahåller läkarvård genom att vid behov ringa efter särskilda konsultläkare. Kriminalvården vidhåller därför att Kriminalvården, vid det aktuella tillfället, inte hade någon läkare i tjänst vid häktet Kronoberg. Den läkare som förekommer i ärendet har anlitats av polisen. Det är även polisen som har ombesörjt transporten av D.H. till sjukhus.

Vid den aktuella tidpunkten fördes inte någon dokumentation vid häktet beträffande gripna och anhållnas hälsotillstånd. Gripna och anhållna besöktes bara av sjukvården i det fall personal särskilt bad dem att söka upp en specifik intagen, sådana kontakter dokumenterades dock inte. Detta är förklaringen till avsaknaden av dokumentation inom Kriminalvården kring D.H:s hälsotillstånd. Någon dokumentation kring transporten till sjukhus fördes inte inom Kriminalvården eftersom transporten genomfördes av polisen. Kriminalvården beklagar dessa brister som numera har åtgärdats. Enligt Kriminalvårdens mening är det naturligtvis inte tillfredsställande att myndigheten inte kan lämna grundläggande information om personer som har vistats i myndighetens lokaler, oavsett längden på vistelsen. Häktet Kronoberg har numera ändrat rutinerna för dokumentation i sjukjournalen så att *varje* kontakt med häktets sjuksköterska dokumenteras i klientens sjukjournal, även beträffande gripna och anhållna.

Kriminalvården ifrågasätter inte att D.H., på grund av sina hälsoproblem under vistelsen vid häktet Kronoberg, har varit i behov av sjukvård. I utredningen av ärendet har Kriminalvården inte funnit belägg för att D.H. bemötts olämpligt av personalen vid häktet Kronoberg eller att han nekats den sjukvård som han har varit i behov av.

Därefter anmodades Rikspolisstyrelsen att yttra sig över polisens ansvar under den tid D.H. vistades i arrestlokalen i häktet Kronoberg.

I remissvaret anförde Rikspolisstyrelsen, genom rikspolischefen Bengt Svenson, följande. (Det i remissvaret omnämnda yttrandet från Polismyndigheten i Stockholms län återges i delar längre fram i beslutet.)

## Ärendet

---

Rikspolisstyrelsen hänvisar till den redogörelse som Polismyndigheten i Stockholms län lämnat i sitt yttrande, som här bifogas, gällande de närmare omständigheterna i ärendet.

## Rättslig reglering

Av 1 kap. 1 § häkteslagen (2010:611) framgår att lagen innehåller bestämmelser om verkställighet av beslut om häktning och vissa andra tillfälliga frihetsberövanden i häkte eller annan förvaringslokal. Bestämmelserna avser bl.a. hälso- och sjukvård.

Enligt 1 kap. 2 § häkteslagen gäller lagen bl.a. den som är häktad, anhalten eller gripen på grund av misstanke om brott.

Av 1 kap. 3 § häkteslagen följer att lagen gäller, om inte annat föreskrivs i lag eller annan författning, också den som är intagen i en polisarrest för förvar.

Enligt 1 kap. 4 § häkteslagen ska varje intagen bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet.

Av 1 kap. 5 § häkteslagen följer att verkställigheten ska utformas så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. I den utsträckning det är lämpligt och den intagne samtycker till det, ska åtgärder vidtas för att ge honom eller henne det stöd och den hjälp som behövs.

---

Av 1 § häktesförordningen (2010:2011) följer att förordningen gäller den som omfattas av 1 kap. 2 och 3 §§ häkteslagen.

Enligt 5 § häktesförordningen ska det för varje intagen föras en journal som dokumenterar den intagnes verkställighet.

## Rikspolisstyrelsens bedömning

Rikspolisstyrelsen ställer sig i allt väsentligt bakom det polismyndigheten anför i sitt yttrande.

D.H. var satt i arrest i häktet Kronoberg. Häktets lokaler tillhör Kriminalvården. Liksom Polismyndigheten i Stockholms län konstaterar Rikspolisstyrelsen att Kriminalvårdens ansvar för de intagna på häktet följer lag och att detta ansvar inte går att avtala bort.

Av 5 kap. 1 § häkteslagen framgår att en intagen som behöver hälso- och sjukvård ska undersökas av läkare. Läkare ska också tillkallas om en intagen begär det och det inte är uppenbart att en sådan undersökning inte behövs. Detta oaktat har polismyndigheten enligt en upparbetad praxis att efter underrättelse från Kriminalvården ombesörja att läkare tillkallas till häktet eller att den intagne förs till sjukvårdsinrättning. För att en sådan ordning ska fungera krävs naturligtvis att polisen uppmärksammas på om någon behöver sjukvård.

Av handlingarna i ärendet framgår att D.H:s tillstånd var allvarligt. Rikspolisstyrelsen beklagar att det dröjde innan D.H:s behov av hjälp hör sammades och han kom under vård.

Rikspolisstyrelsen anser att den bristfälliga hanteringen av ärendet är allvarlig och att det är av vikt att åtgärder vidtas för att det inte ska kunna hända igen.

Rikspolisstyrelsen förutsätter att Polismyndigheten i Stockholms län och Kriminalvården reglerar nu gällande ordning att Kriminalvården driver arrestplatser för myndighetens räkning i en skriftlig överenskommelse.

Styrelsen förutsätter också att man genom interna föreskrifter säkerställer dels att samtliga kontakter mellan polismyndigheten och Kriminalvården gällande intagna dokumenteras, dels att även av polismyndigheten vidtagna åtgärder dokumenteras.

I underyttrandet från Polismyndigheten i Stockholms län anförde biträdande länspolismästaren Ulf Johansson bl.a. följande.

Polismästardistriktet [*City polismästardistrikt, JO:s anm.*] anser mot bakgrund av det ovan anförda att Kriminalvården ansvarar för häktet Kronoberg med dess lokaler, personal och intagna. Polismyndighetens personal befinner sig i andra lokaler och kan därför inte ha det fulla ansvaret för de frihetsberövade. Praxis har varit att om en gripna, anhållen eller omhändertagen person har behövt läkarvård så har detta ombesörjts av polismyndigheten, antingen genom att jourläkare har rings in till häktet eller genom att den frihetsberövade har förts till sjukvårdsinrättning. För att polismyndigheten ska kunna göra detta krävs dock att polismyndigheten blir underrättad av personalen på häktet om att den intagne är i behov av läkarvård.

### Polismyndighetens bedömning

Polismyndigheten har ombetts yttra sig över *myndighetens ansvar* under den tid anmälaran vistats i arrestlokalen i häktet Kronoberg.

Av utredningen i ärendet framgår att den intagne greps den 12 mars 2011 kl. 5.30, att den intagne infördes till häktet Kronoberg kl. 6.00 och sattes i arrest kl. 6.22. Vidare framgår att arrestbefälet den 12 mars 2011 begärde läkarundersökning eftersom den intagne klagat på bröstsmärtor och att tillkallad läkares uppdrag påbörjades samma dag kl. 12.40 och avslutades kl. 13.00. Slutligen framgår att ambulans kom till häktet kl. 13.25 och att ambulansen, tillsammans med medföljande polis, avlämnade den intagne på sjukhus kl. 13.42.

Polismyndigheten konstaterar inledningsvis att den intagne vistats på häktet Kronoberg. Häkteslokalerna tillhör Kriminalvården. Kriminalvårdens ansvar för intagna på häktet följer bland annat av häkteslagen. Intagnas rätt till hälso- och sjukvård regleras i 5 kap. 1 § häkteslagen. Av bestämmelsen framgår att en intagen som behöver hälso- och sjukvård ska undersökas av läkare. Läkare ska också tillkallas om en intagen begär det och det inte är uppenbart att en sådan undersökning inte behövs.

År 1999 ingick polismyndigheten, City polismästardistrikt, en överenskommelse med Kriminalvården om att häktet Kronoberg mot en årlig kostnad skulle förvara gripna och omhändertagna vid operativa sidoenheter i Norrmalm för myndighetens räkning. Överenskommelsen omförhandlades år 2004 och år 2005. År 2008 sade Kriminalvården upp överenskommelsen. Omförhandling av överenskommelsen ägde rum mellan åren 2009 och 2010, men ingen ny överenskommelse ingicks. Oaktat detta har parterna fortsatt att tillämpa överenskommelsen från år 2005. Av överenskommelsen framgår att Kriminalvården ansvarar för gripna som förvaras på häktet.

Polismyndigheten konstaterar att Kriminalvårdens ansvar för de intagna på häktet följer lag. Kriminalvårdens lagstadgade ansvar går inte att avtala bort. Kriminalvården har således ett lagstadgat ansvar för häktet med dess lokaler, personal och intagna. Av överenskommelsen mellan myndigheten och Kriminalvården framgår att Kriminalvården ansvarar för intagna som förvaras på häktet. I förevarande fall är det emellertid praxis att myndig-



heten, efter underrättelse från Kriminalvården, ombesörjer att läkare tillkallas till häktet eller att den intagne förs till sjukvårdsinrättning. Myndigheten har således i praktiken åtagit sig ett ansvar som går utöver vad som följer av lag. I förevarande fall har läkare tillkallats, läkaren har undersökt den intagne varefter den intagne förts till sjukhus. Myndigheten har således fullgjort det ansvar som myndigheten åtagit sig enligt gällande praxis.

Mot bakgrund av vad som framkommit i ärendet anser polismyndigheten att den nu gällande ordningen, dvs. att Kriminalvården driver arrestplatser för myndighetens räkning, bör regleras i en skriftlig överenskommelse. För att tillförsäkra att intagnas rättigheter enligt gällande författningar och föreskrifter tillgodoses bör ansvaret för de intagna tydliggöras i överenskommelsen. För att åstadkomma detta uppdrar myndigheten till chefen för City polismästardistrikt att inleda diskussioner med Kriminalvården och därigenom verka för att en skriftlig överenskommelse nås mellan parterna. Vidare anser myndigheten att samtliga kontakter mellan Kriminalvården och myndigheten, samt av myndigheten vidtagna åtgärder t.ex. tidpunkt för begäran om läkarundersökning, gällande intagna ska dokumenteras. Även i denna del uppdras till chefen för City polismästardistrikt att tillse att interna föreskrifter upprättas för att säkerställa sådan dokumentation.

D.H. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 25 oktober 2013 anförde *chefsJO Fura* följande.

## Bedömning

### Ansvarsfördelningen mellan polisen och Kriminalvården

Kriminalvården och Rikspolisstyrelsen har i sina yttranden redogjort för de regler som aktualiseras i ärendet.

Inledningsvis kan konstateras att D.H. vid det aktuella tillfället var gripen och placerad på arrestavdelningen i häktet Kronoberg. Eftersom häktets lokaler tillhör Kriminalvården är det Kriminalvården som har ansvar för de som är intagna i häktet, oavsett om dessa är häktade, anhållna eller gripna. Av utredningen framgår att praxis har varit att om en gripen, anhållen eller omhändertagen person har behövt läkarvård så har detta ombesörjts av polismyndigheten, antingen genom att jourläkare har ringts in till häktet eller genom att den frihetsberövade har förts till sjukvårdsinrättning.

För att polismyndigheten ska kunna se till att den som är i behov av läkarvård får sådan vård krävs dock att personalen på häktet underrättar polismyndigheten om den intagnes behov. Det har i det aktuella ärendet inte kunnat klarläggas om och i så fall när och på vilket sätt polismyndigheten uppmärksammats på D.H:s behov av att undersökas av läkare. Det är dock klarlagt att polismyndigheten tillkallat en läkare som undersökt D.H. och det måste därför anses utrett att häktespersonalen i något läge uppmärksammat polismyndigheten på D.H:s behov av läkarvård. Eftersom D.H:s tillstånd var allvarligt ligger det nära till hands att anse att han borde ha kommit under läkarvård långt tidigare. Det är dock vanskligt att i efterhand göra den bedömningen, särskilt eftersom det saknas dokumentation om häktespersonalens kontakter med D.H. och iakttagelser av hans fysiska tillstånd. Att det saknas dokumentation är naturligtvis en brist i sig, vilket jag återkommer till nedan.

Mot bakgrund av vad som framkommit i utredningen är det uppenbart att det måste klargöras hur ansvarsfördelningen mellan polismyndigheten och Kriminalvården ska se ut när det gäller intagna som är gripna, anhållna eller omhändertagna och som placerats på arrestavdelningen i häktet Kronoberg. Jag är kritisk till att frågan om sjukvård för dessa intagna inte varit tydligt reglerad mellan myndigheterna. Liksom Rikspolisstyrelsen förutsätter jag att Polismyndigheten i Stockholms län och Kriminalvården reglerar nu gällande ordning i en skriftlig överenskommelse.

#### **Bemötandet av D.H.**

Det är allvarligt när en intagen anser sig ha blivit utsatt för dåligt bemötande och förödmjukande behandling av personal inom Kriminalvården. Intagna har rätt att bli behandlade med aktning för sitt människovärde. D.H:s uppgifter om att häktespersonalen uttalat sig nedsättande mot honom och nonchalerat honom när han bett om att få träffa en läkare har varken bekräftats eller vederlagts genom utredningen. Ytterligare utredningsåtgärder framstår inte som meningsfulla, och jag kan därför endast konstatera att det inte framkommit tillräcklig grund för kritik från min sida i denna del.

#### **Krav på dokumentation**

Av utredningen framgår att det saknas dokumentation kring flera viktiga händelser gällande D.H:s vistelse i häktet Kronoberg. Bl.a. saknas det dokumentation om när, hur och på vilket sätt polismyndigheten underrättats om behovet av att tillkalla läkare, att D.H. träffade en läkare och att han externplacerades på sjukhus. Jag är kritisk till dessa brister i dokumentationen. Jag noterar att häktet Kronoberg – enligt remissvaret – numera har ändrat rutinerna för dokumentation i sjukjournalen så att *varje* kontakt med häktets sjuksköterska dokumenteras i den intagnes sjukjournal, även beträffande gripna och anhållna.

Liksom Rikspolisstyrelsen förutsätter jag att det genom interna föreskrifter eller skriftliga rutiner säkerställs *dels* att samtliga kontakter mellan polismyndigheten och Kriminalvården gällande intagna dokumenteras, *dels* att även åtgärder som vidtagits av polismyndigheten dokumenteras.

#### **Uppföljning**

Jag kommer att följa upp att Polismyndigheten i Stockholms län och Kriminalvården reglerar driften av arrestplatserna i häktet Kronoberg i en skriftlig överenskommelse och att denna överenskommelse också omfattar ansvaret för sjukvården för de intagna som placerats i arresten. Jag avser också att följa upp att Polismyndigheten i Stockholms län och Kriminalvården utarbetar skriftliga rutiner eller föreskrifter för dokumentation för dessa intagna. Av denna anledning önskar jag ta del av den överenskommelse som Polismyndigheten i Stockholms län och Kriminalvården träffar och de skriftliga rutiner eller motsvarande som utarbetas av respektive myndighet gällande här aktuella frågor.

**Övrigt**

I den del av ärendet som berör polisen har jag samrått med justitieombudsmannen Cecilia Renfors.

Ärendet avslutas.

Allvarlig kritik mot Kriminalvården, häktet Gävle, för att ha begränsat de intagnas möjlighet till kontakter med omvärlden utan att det har föregåtts av ett beslut av åklagare m.m.

(Dnr 5528-2012)

**Beslutet i korthet:** I beslutet konstateras att häktet Gävle har begränsat de intagnas möjlighet till kontakter med omvärlden med utgångspunkt i 6 kap. 2 § häkteslagen. För att så ska kunna ske krävs att åtgärden föregås av ett beslut av åklagare. Så har inte varit fallet. Avsaknaden av ett åklagarbeslut har i praktiken inneburit att häktet har fattat ett beslut om begränsningar enligt 6 kap. 1 § häkteslagen. Ett häkte har inte någon sådan rätt. Häktet får allvarlig kritik för sitt agerande.

I beslutet finns även uttalanden om förutsättningarna för att med begränsningar enligt häkteslagen neka enskilda intagna möjligheten att reglera ljusinflödet i sina bostadsrum.

**Initiativ**

I samband med JO:s NPM-enhets inspektion av häktet Gävle den 19 juni 2012 uppmärksammades att de intagna inte själva kunde reglera inflödet av dagsljus i sina bostadsrum. I protokollet antecknades bl.a. följande:

I ett beslut av den 9 april 2008 kritiserade dåvarande justitieombudsmannen Cecilia Nordenfelt häktet Gävle för att intagna i häktet inte själva kunde reglera inflödet av dagsljus i bostadsrummen (dnr 5916-2007). I ett remissyttrande i ärendet anförde regionchefen i Kriminalvårdens region Nord att den då förestående renoveringen av häktet skulle leda till att kravet i föreskrifterna (dåvarande 2 kapitlet 3 § KVFS 2007:1) på att intagna själva ska kunna reglera ljusinsläppet i bostadsrummen skulle bli tillgodosett.

Det saknas ännu möjlighet för de intagna att själva justera persiennerna i bostadsrummens fönster. Enligt några intagna medför bristen på möjlighet att reglera ljusinsläppet att de på grund av direkt solljus vaknar tidigt samt att bostadsrummen blir mycket varma under dagen. Deras förfrågningar till personal om hjälp med att justera persiennerna hade inte föranlett några åtgärder från häktets sida. Enligt personal kan lakan ibland hängas upp för att täcka för fönster.

Med anledning av vad som hade antecknats i protokollet beslutade jag att öppna ett särskilt ärende avseende frågan om de intagnas möjlighet att själva reglera dagsljusinflödet.

## Utredning

Frågan remitterades till Kriminalvården för yttrande. I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom chefsjuristen Elisabeth Lager, bl.a. följande:

### Sakförhållanden

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från region Nord som i sin tur varit i kontakt med häktet Gävle. Genom utredningen har sammanfattningsvis följande kommit fram.

Häktet Gävle är ett häkte med enbart platser för häktade med restriktioner. Häktet är beläget på fjärde våningen i polishuset. Samtliga bostadsrum har fönster ut mot gatan och alla bostadsrum har samma standard. En större renovering av häktet genomfördes 2009 och i samband med den byttes alla persiennerna i bostadsrummen. Anordningen för att reglera dagsljuset med persiennerna fanns även efter renoveringen innanför ett gallerförsett låst fönster. För att reglera dagsljuset med persiennerna var de intagna tvungna att meddela personal om han eller hon vill justera persiennerna. Vid häktet Gävle pågår för närvarande ett arbete som kommer att tillförsäkra intagna möjligheter att själva reglera dagsljuset. Arbetet beräknas vara klart före midsommar 2013.

Häktet har vid kontakt med chefen för åklagarkammaren upplysts om att denna ser det som ett problem att intagna med restriktioner skulle kunna meddela sig med yttervärlden via fönstren och har uppgett sig känna till tidigare fall när mål har saboterats av en sådan kontakt. Häktet har gjort bedömningen att om anordningen för reglering av persiennen skulle vara tillgänglig för den intagne skulle detta kunna medföra att häktet inte kan upprätthålla de restriktioner som åklagaren beslutat om genom att den intagne skulle kunna se ned på gatan och meddela sig med någon som står utanför; det händer relativt ofta att personer utifrån försöker kontakta intagna på häktet, t.ex. med blinkande billyktoer, genom att vinka eller genom att skriva meddelanden.

### Författningsbestämmelser

Det framgår av 1 kap. 17 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd 2011:2 (FARK Häkte) att en intagens bostadsrum ska vara utrustat med bl.a. en anordning som gör att den intagne själv kan reglera inflödet av dagsljus om inte annat följer av beslut om restriktioner.

### Kriminalvårdens bedömning

Inom Kriminalvården sker ständiga avvägningar mellan de rättigheter som intagna tillförsäkras enligt olika regelverk samt myndighetens uppdrag att förhindra brott under pågående verkställighet. Enligt huvudregeln i FARK Häkte ska intagna ha möjlighet att själva reglera flödet av dagsljus. Undantag kan endast göras om det följer av meddelade restriktioner, vilket förutsätter en prövning i det enskilda fallet. Den nuvarande ordningen, som innebär att samtliga intagna är berövade möjligheten att reglera inflödet av dagsljus, är därför inte godtagbar och kommer inom kort att åtgärdas.

Vid kontakt med häktet Gävle den 13 februari 2014 uppgav företrädare för häktet att de intagna numera på egen hand kan reglera ljusinflödet i häktets alla bostadsrum. Fönstren har försetts med en inre persienn som den intagne kan reglera elektroniskt.

I ett beslut den 17 mars 2014 anförde *chefsJO Fura* följande.

## Bedömning

### Inledning

Av remissvaret framgår att häktet Gävle har valt att neka de intagna möjligheten att själva kunna reglera inflödet av dagsljus i sina bostadsrum med hänvisning till behovet av att kunna upprätthålla de begränsningar av de intagnas kontakter med omvärlden (restriktioner) som åklagaren har beslutat om. Med anledning av detta finner jag skäl att inledningsvis beröra frågan om möjligheten att meddela häktade begränsningar i deras kontakter med omvärlden och därefter ge min syn på den remitterade frågan.

### Möjligheten att besluta om begränsningar för intagna

Personer som är intagna i häkte kan meddelas begränsningar bl.a. i fråga om möjligheten att kommunicera med andra personer. Sådana begränsningar kan beslutas dels av åklagaren, dels av Kriminalvården.

#### *Begränsningar beslutade av åklagare*

Av 24 kap. 5 a § första stycket rättegångsbalken följer att om rätten beslutar att häkta någon, förordna att någon ska kvarbli i häkte eller medger förlängning av tiden för att väcka åtal, ska den samtidigt på åklagarens begäran pröva om den häktades kontakter med omvärlden ska få begränsas. Tillstånd till sådana begränsningar får meddelas endast om det finns en risk för att den misstänkte undanröjer bevis eller på annat sätt försvårar sakens utredning. Huvudregeln är alltså att domstolen ger åklagaren rätt att besluta om restriktioner. Åklagaren har emellertid rätt att i vissa situationer besluta om restriktioner utan rättens tillstånd. Om så har skett ska åklagaren inom viss tid begära domstolens prövning om möjligheten att meddela den häktade restriktioner (se andra stycket i samma paragraf).

Av 6 kap. 1 § häkteslagen (2010:611) följer bl.a. att en intagen som är häktad endast får meddelas restriktioner om rätten har gett åklagaren ett sådant tillstånd enligt 24 kap. 5 a § rättegångsbalken. I 6 kap. 2 § häkteslagen anges på vilka sätt en intagens kontakter med omvärlden får begränsas genom restriktioner. Ett beslut om restriktioner får avse inskränkningar i rätten att (1) placeras tillsammans med andra intagna (dubbelbeläggning av bostadsrum), (2) vistas i gemensamhet med andra intagna, (3) genom massmedier följa vad som händer i omvärlden, (4) inneha tidskrifter och tidningar, (5) ta emot besök, (6) stå i förbindelse med annan genom elektronisk kommunikation (telefon m.m.) eller (7) sända och ta emot försändelser. Enligt 3 § i samma kapitel prövas en fråga om restriktioner av undersökningsledaren eller åklagaren. Av 23 § första stycket häktesförordningen (2010:2011) följer att undersökningsledaren eller åklagaren omedelbart skriftligen ska underrätta den intagne och den myndighet som svarar för förvaringslokalen om beslut om restriktioner enligt häkteslagen.

I remissvaret har Kriminalvården redogjort för en del av innehållet i 1 kap. 17 § första stycket FARK Häkte. Jag finner skäl att redovisa stycket i dess helhet. Av bestämmelsen framgår följande:

En intagens bostadsrum ska vara utrustat med stol, bord, skåp eller hylla, säng, bäddutrustning, spegel, anslagstavla, mugg, väckarklocka, radio, TV

samt anordning som gör att den intagne själv kan reglera inflödet av dagsljus, om inte annat följer av ett beslut om restriktioner.

Till bestämmelsen finns ett allmänt råd med bl.a. följande innehåll:

När en intagen är ålagd restriktioner som avser inskränkningar i rätten att följa vad som händer i omvärlden kan det följa av beslutet om restriktioner att den intagne inte får ha tillgång till radio eller TV.

Jag vill här även framhålla den grundläggande bestämmelsen i 1 kap. 6 § häkteslagen. Av den följer att verkställigheten inte får innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än vad som följer av häkteslagen eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. En kontroll- eller tvångsåtgärd får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

#### *Begränsningar beslutade av Kriminalvården*

Kriminalvården har rätt att meddela begränsningar i den häktades möjligheter till korrespondens, telefoni, besök och gemensamhet med andra intagna. Sådana begränsningar får ske om Kriminalvården gör bedömningen att kontakterna kan äventyra ordning eller säkerhet.<sup>3</sup> Det innebär att ett häkte, efter det att åklagarens möjlighet att meddela restriktioner har återkallats av rätten, kan besluta om exempelvis inskränkningar i en intagens möjlighet till telefoni. Kriminalvården måste i varje enskilt fall pröva om det finns skäl att begränsa en intagens möjligheter till kontakt med omvärlden. En sådan begränsning måste dokumenteras i ett beslut som den intagne kan begära omprövning av.<sup>4</sup>

#### *Sammanfattning*

Det ovan redovisade kan sammanfattas enligt följande. En förutsättning för åklagarens möjlighet att meddela begränsningar är att rätten har gett ett sådant tillstånd. Åklagaren meddelar begränsningarna skriftligen till Kriminalvården, som därefter verkställer åklagarens beslut. I fråga om övriga begränsningar enligt häkteslagen är det Kriminalvården som både fattar beslutet och verkställer det.

Syftet med åtgärderna skiljer sig åt. Medan åklagarens begränsningar har som mål att förhindra en häktad från att påverka en pågående förundersökning, är syftet med Kriminalvårdens begränsningar att upprätthålla ordning och säkerhet på ett verksamhetsställe. Åtgärderna har emellertid det gemensamt att de begränsningar som kan meddelas måste följa av lag.<sup>5</sup> Vidare måste frågan om att begränsa intagnas rättigheter prövas i förhållande till varje enskild intagen. Det är således inte möjligt att med stöd av dessa bestämmelser meddela begränsningar som gäller för ett helt verksamhetsställe.

<sup>3</sup> Se 2 kap. 5 § 2, 3 kap. 1 § första stycket, 4 §, 7 § och 8 § första stycket häkteslagen.

<sup>4</sup> Se JO:s beslut den 18 februari 2011 (dnr 3108-2010).

<sup>5</sup> Se 1 kap. 6 § första stycket häkteslagen.

### Begränsning av de intagnas möjligheter att kunna reglera ljusinflödet

Av utredningen framgår att intagna i häktet Gävle fram till sommaren 2013 saknade möjlighet att själva reglera ljusinflödet i bostadsrummen. Skälet till det var, såvitt framkommit, att ledningen för häktet ansåg att en sådan möjlighet skulle ge de intagna tillfälle att meddela sig med personer utanför häkteslokalen. Det skulle i sin förlängning kunna försvåra häktets möjligheter att upprätthålla de restriktioner som åklagaren beslutat om. Häktets bedömning resulterade i en begränsning av de intagnas rättigheter och är därmed att beteckna som en restriktionsåtgärd. Kriminalvården har inte påstått att åtgärderna skulle ha föranletts av ordnings- eller säkerhetsskäl. Av den anledningen utgår jag i min fortsatta bedömning från att begränsningarna har skett med utgångspunkt i 6 kap. 1 och 2 §§ häkteslagen.

Häktet Gävles agerande följde inte på ett av åklagaren meddelat restriktionsbeslut. I stället föregicks åtgärden av en kontakt mellan chefen för häktet och chefen för Åklagarkammaren i Gävle, i samband med vilken den senare gav sin generella syn på problemet med att upprätthålla restriktioner. Det är med förvåning som jag noterar att häktet enbart med utgångspunkt i dessa förhållanden har ansett sig ha rätt att vidta en sådan långtgående åtgärd mot de intagna. Det har inte funnits något åklagarbeslut om begränsningar av de intagnas kontakter och i praktiken har det inneburit att häktet har fattat ett beslut om restriktioner. Ett häkte har inte någon sådan rätt.<sup>6</sup>

Det finns anledning att understryka att beslut om begränsningar måste meddelas skriftligen av åklagare i förhållande till varje enskild intagen. Det är således inte möjligt att – som i det aktuella fallet – vidta åtgärder som riktas mot samtliga intagna. Jag ser allvarligt på att häktet utan ett formenligt beslut från åklagare på ett godtyckligt sätt har inskränkt de intagnas rättigheter. Häktet Gävle förtjänar allvarlig kritik för sitt agerande.

En åklagares möjlighet att begränsa en intagens kontakter med en annan person regleras i 6 kap. 2 § 1, 2, 5, 6 och 7 häkteslagen. Bestämmelserna ger möjlighet för åklagaren att dels begränsa kontakten mellan intagna, dels begränsa den intagnes kontakter med andra personer i samband med besök, genom försändelser eller genom elektronisk kommunikation. Inga av dessa förhållanden synes träffa den typen av kommunikation som häktet Gävle har velat förhindra. Även om häktet Gävle skulle ha haft rätt att fatta beslut om sådana begränsningar, ställer jag mig *mycket* tveksam till att häkteslagen ger ett så pass tydligt stöd som krävs för att en myndighet ska kunna vidta en sådan åtgärd.<sup>7</sup>

Slutligen noterar jag att Kriminalvården numera har vidtagit åtgärder som gör att häktet Gävle lever upp till innehållet i 1 kap. 17 § FARK Häkte. Det är bra. Samtidigt måste jag beklaga att så sker först fem år efter det att bristerna påtalades för första gången.

Ärendet avslutas.

---

<sup>6</sup> Se 6 kap. 3 § häkteslagen.

<sup>7</sup> Jfr 1 kap. 6 § första stycket häkteslagen.

## Initiativärende om förvarstagnas rättigheter i häkten och i anstalter

(Dnr 5529-2012)

**Beslutet i korthet:** Den 19 juni 2012 besökte JO:s NPM-enhet Kriminalvården, häktet Gävle. Vid besöket framkom att de ändringar i utlänningslagen (2005:716) beträffande förvarstagnas rättigheter, som trädde i kraft den 1 maj 2012, inte hade lett till några åtgärder från häktets sida. Ändringarna innebär att en förvarstagen utlänning som placeras i kriminalvårdsanstalt, i häkte eller i polisarrest ska, utöver vad som följer av häkteslagen, ges möjlighet att ha kontakt med personer utanför inrättningen. Detta innebär att utlänningen ska ha samma rätt att ta kontakt med personer utanför inrättningen som en förvarstagen person som vistas i Migrationsverkets förvar. Vid besöket framkom det att en intagen utlänning som var förvarstagen enligt utlänningslagen inte hade beviljats telefontillstånd till en anhörig förrän två veckor efter placeringen i häktet. Inom ramen för ett särskilt upplagt ärende utreddes därefter frågan om vilka överväganden Kriminalvården har gjort med anledning av de nämnda ändringarna i utlänningslagen samt vilka instruktioner som hade meddelats och vilka åtgärder som hade vidtagits från centralt håll för att tillgodose de förvarstagnas rättigheter i häkten och i anstalter.

I beslutet framhålls att förvarstagna som vistas i Migrationsverkets förvar har rätt till obegränsad och okontrollerad användning av mobiltelefon och även rätt att använda dator med internetanslutning. De förvarstagna som placeras inom kriminalvården har begränsade möjligheter till såväl telefonsamtal som besök och saknar möjlighet till kontakt med omvärlden via internet. Vidare ska, enligt de instruktioner som Kriminalvården har utfärdat efter lagändringen, de förvarstagnas kontakter kontrolleras i förväg och deras samtal kan avlyssnas.

Slutsatsen är att i praktiken leder Kriminalvårdens överväganden och instruktioner till berörda verksamhetsställen om hur det nya regelverket ska tillämpas till att de förvarstagnas rättigheter, när det gäller kontakter med omvärlden, inte kommer att tillgodoses fullt ut i häkten och i anstalter. Detta läggs inte Kriminalvården till last utan visar på det olämpliga i att förvarstagna vistas i lokaler som är anpassade för personer misstänkta eller dömda för brott.

### Initiativet

Den 19 juni 2012 besökte JO:s NPM-enhet Kriminalvården, häktet Gävle. Vid besöket framkom att de ändringar i utlänningslagen (2005:716) beträffande förvarstagnas rättigheter, som trädde i kraft den 1 maj 2012, inte hade lett till några åtgärder från häktets sida. I protokollet från besöket (dnr 3198-2012) antecknades i denna del följande:

Med anledning av genomförandet av EU:s så kallade återvändandedirektiv (direktiv 2008/115/EG) har flera ändringar i utlänningslagen trätt i kraft den



1 maj 2012, bland annat i bestämmelser som rör förvar. Enligt den nya lydelsen av 11 kapitlet 2 § tredje stycket utlänningslagen ska en förvarstagen utlänningsperson som placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest, utöver vad som följer av häkteslagen, ges möjlighet att ha kontakt med personer utanför inrättningen. Enligt författningskommentaren innebär detta att utlänningspersonen ska ha samma rätt att ta kontakt med personer utanför inrättningen som en förvarstagen person som vistas i förvar (prop. 2011/12:60 s. 94).

Enligt 11 kapitlet 4 § första stycket utlänningslagen ska en utlänningsperson som hålls i förvar ges möjlighet att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med personer utanför förvarslokalen utom om besöket eller kontakten i ett särskilt fall skulle försvåra den verksamhet som rör förvaret. Enligt författningskommentaren till motsvarande bestämmelse i den äldre utlänningslagen (6 kapitlet 24 § första stycket utlänningslagen [1989:529]) ger bestämmelsen uttryck för det självklara förhållandet att förvarstagna utlänningspersoner inte ska jämföras med brottslingar när det gäller kontakter med yttervärlden. Utlänningspersonen ska kunna ta emot besök, ringa, skriva och i princip ha obegränsad kontakt med personer, organisationer, samfund och myndigheter utanför förvarslokalen. Den enda begränsning det kan vara fråga om vad gäller besök är om det av rent praktiska skäl inte går att genomföra besök i den omfattning eller på de tider som önskas (prop. 1996/97:147 s. 43).

Enligt 11 kapitlet 1 § första stycket utlänningslagen ska den förvarstagne utlänningspersonen informeras om de rättigheter och skyldigheter han eller hon har som förvarstagen samt om de regler som gäller i förvarslokalerna.

En intagen utlänningsperson som var förvarstagen enligt utlänningslagen uppgav att han först två veckor efter placeringen i häktet beviljats telefontillstånd till en anhörig.

Enligt häktets skriftliga ordningsregler kan en intagen efter prövning beviljas besök om åklagaren inte meddelat restriktioner och andra hinder inte föreligger.

Efter att ha tagit del av protokollet från besöket beslutade jag att inom ramen för ett särskilt upplagt ärende utreda frågan om behandlingen av personer som är förvarstagna enligt utlänningslagen och placerade i häkte eller i anstalt.

Frågan hur förvarstagnas rättigheter ska tillgodoses har därefter varit aktuell vid mina inspektioner av häkten, bl.a. häktena Skogome och Göteborg i oktober 2012. Kriminalvårdschefen Christer Krohn ställde vid inspektionen av det sistnämnda häktet frågan hur Kriminalvården ska agera för att förvarstagna ska ha möjlighet att t.ex. telefonera, ta emot besök och använda internet när häktet är ett restriktions/säkerhetshäkte (dnr 5460-2012).

## Utredning

Kriminalvården uppmanades att redogöra för vilka överväganden som har gjorts med anledning av ovan nämnda ändringar i utlänningslagen samt vilka instruktioner som har meddelats och vilka åtgärder som har vidtagits från centralt håll för att tillgodose de förvarstagnas rättigheter i häkten och i anstalter.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom generaldirektören Nils Öberg, följande. Bilaga 3 som nämns i remissvaret redovisas senare i beslutet.

### Sakförhållanden

I delbetänkandet Återvändandedirektivet och svensk rätt (SOU 2009:60) föreslogs förändringar i utlänningslagen (2005:716) för att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistats olagligt i medlemsstaterna (återvändandedirektivet). Utredningen hade bl.a. att ta ställning till hanteringen av förvarstagna som placerats inom Kriminalvården. I sitt remissvar den 14 oktober 2009 framhöll Kriminalvården att häkten och anstalter är byggda för att förvara personer som är misstänkta för brott respektive avtjänar fängelsestraff och därför drivs i en regi som inte är lämplig för förvarstagna. Kriminalvården påpekade även att man inte ansåg sig ha möjlighet att leva upp till kravet att förvarstagna som placeras inom Kriminalvården ska hållas avskilda från övriga intagna. Kriminalvården framhöll de avsevärda praktiska problem som föreligger med att tillhandahålla fri telefoni och besök till vissa grupper av personer som vistas i Kriminalvårdens lokaler, samtidigt som övriga grupper av säkerhetsskäl inte kan ha samma tillgång till detta.

Efter behandling i lagrådet överlämnades proposition Genomförande av återvändandedirektivet (prop. 2011/12:60) till riksdagen den 26 januari 2012. I propositionen uttalades bl.a. att en uttrycklig regel borde införas som föreskrev att förvarstagna utläningar som placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest skulle ges samma rätt att ta kontakt med personer utanför lokalen som förvarstagna utläningar som vistas på en förvarsenhet. Vidare uttalades att de farhågor Kriminalvården framfört i sitt remissvar avseende en sådan ordning inte torde aktualiseras, eftersom det samtidigt infördes ett krav på att dessa förvarstagna utläningar skulle hållas avskilda från övriga intagna (s. 81.) Någon ytterligare beredning skedde inte med Kriminalvården, utan myndigheten fick kännedom om regeringens ståndpunkt först i samband med lagrådsremissen. De föreslagna ändringarna i utlänningslagen infördes genom SFS 2012:129, som utkom från trycket den 3 april 2012 och trädde i kraft den 1 maj samma år. För Kriminalvårdens del handlade det huvudsakligen om två förändringar. Den första nyheten var att förvarstagna som inte var dömda till utvisning av allmän domstol skulle hållas avskilda från övriga intagna. Den andra nyheten var att förvarstagna skulle ges möjlighet till kontakter med personer utanför häktet eller anstalten utöver vad som anges i häkteslagen. Enligt lagstiftaren ska en förvarstagen i Kriminalvårdens lokaler ha samma rätt till kontakt som om personen suttit i Migrationsverkets lokaler och bestämmelsen gäller även dem som dömts till utvisning av allmän domstol (jfr prop. 2011/12:60 s. 94).

Med anledning av de förestående förändringarna gick rättsenheten vid Kriminalvårdens huvudkontor ut med ett centralt rättsinformationsutskick till samtliga regionjurister i mitten av april 2012. Utskicket lades även ut på Kriminalvårdens intranät (Krimnet) den 20 april 2012 och syftade till att klargöra hur förändringarna skulle hanteras i praktiken vid de verksamhetsställen som berördes, se [bilaga 1](#). Med anledning av inkomna frågor förtydligades och kompletterades informationen i en uppdaterad rättsinformation på Krimnet den 27 april 2012, se [bilaga 2](#). Den 21 augusti 2012 lades ut ytterligare rättsinformation på Krimnet om hur regelverket skulle tillämpas, se [bilaga 3](#).

Inför ikraftträdande gjordes en kartläggning av hur många förvarstagna som vid den tidpunkten förvarades inom Kriminalvården och vilken möjlighet som fanns till gemensamhet. Vid kartläggningen var 25 förvarstagna placerade i häkte och fyra i anstalt. De som var placerade i anstalt var personer som verkställt fängelsestraff och därefter placerats inom Kriminalvården med stöd av utlänningslagen i avvaktan på utvisning.

I augusti 2012 kontrollerade rättsenheten i de klientadministrativa systemen hur många intagna som just då var registrerade som förvarstagna enligt utlänningslagen och hur deras besöks- och telefontillstånd såg ut. Vid detta tillfälle var enligt klientsystemen sex förvarstagna placerade på anstalt och 29 på häkte. Såvitt rättsenheten kunde finna vid denna kontroll hade inga ansökningar om besöks- eller telefontillstånd beträffande dessa personer avslagits efter att lagändringarna trädde i kraft den 1 maj 2012.

Kriminalvården använder sig av ett administrativt betalningssystem för telefonsamtal (INTIK), som ger möjlighet till kontroll av vilken person en intagen telefonerar till. Telefonnummer läggs efter en säkerhetskontroll in i systemet och varje intagen loggar sedan in i systemet med en personlig kod för att få tillgång till ”sina” godkända telefonnummer. Det finns säkerhetsfunktioner inbyggda i systemet som förhindrar vidarekoppling av samtal samt flerpartssamtal. Genom användandet av INTIK minskar behovet av personalövervakade telefonsamtal och intagna kan erbjudas att telefonera på egen hand utan att säkerheten åsidosätts. Även förvarstagna omfattas av INTIK och de telefonnummer som den förvarstagne önskar ha kontakt med läggs därför in i INTIK. Till skillnad från vad som gäller för intagna sker dock ingen regelmässig kontroll av abonnenten i misstanke- eller belastningsregistret och uteblivet samtycke från den som den förvarstagne önskar kontakt med är inte grund för att neka kontakt.

Förvarstagna har tidigare placerats på olika verksamhetsställen beroende på var de befinner sig geografiskt vid tidpunkten för Migrationsverkets beslut om placering. I augusti 2012 beslutade Kriminalvården att inrätta en särskild avdelning med sju platser för förvarstagna i gemensamhet på häktet Skogome. Syftet med en gemensam nationell avdelning var bl.a. att säkerställa att de förvarstagnas rättigheter skulle tillgodoses samtidigt som man kunde undvika att de isolerades från kontakt med andra. Verksamheten vid häktet har fallit väl ut, bl.a. beroende på ett nära samarbete med Migrationsverket.

Kriminalvårdens generaldirektör gav även i uppdrag till enhetschefen för dåvarande klient- och säkerhetsenheten (numera klientenheten) att utreda behovet av eventuella ytterligare åtgärder till följd av ändringen i utlänningslagen samt att se över behov av ändringar i styrande dokument. Arbetet bedrivs av en arbetsgrupp vid Kriminalvårdens huvudkontor som har representanter från klientenheten, säkerhetsenheten, placeringsgruppen och rättsenheten. Arbetsgruppen har bl.a. som mål att se över möjliga lösningar på placeringar av förvarstagna, försöka effektivisera samarbetet med Migrationsverket och övriga myndigheter samt kartlägga vilka behov av styrdokument som finns. Flera avstämningsmöten har genomförts med häktesavdelningen för förvarstagna på Skogome. Arbetsgruppen har lämnat förslag på ytterligare åtgärder avseende Kriminalvårdens omhändertagande av förvarstagna, bl.a. att ytterligare en enhet ska inrättas i Mälardalsområdet. Förslagen är för närvarande under beredning. Representanter från arbetsgruppen har även haft flera möten med Migrationsverket för att diskutera utformningen av en ny överenskommelse mellan myndigheterna. Syftet med den nya överenskommelsen är bl.a. att all placering av förvarstagna ska gå genom samma kanal så att Kriminalvården redan inledningsvis kan styra över var de hamnar.

Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2) om häkte, (FARK Häkte), är under bearbetning. Det förslag som nu är under pågående remissbehandling innehåller bl.a. en uttrycklig hänvisning till de särskilda reglerna för förvarstagna i utlänningslagen i syfte att påminna verksamheten om detta<sup>8</sup>. Frågan om hur rätten till kontakt med omvärlden ska kunna garanteras kommer även att behandlas i en handbok om besök

<sup>8</sup> En sådan hänvisning finns sedan den 1 januari 2014 i FARK Häkte.

och övriga kontakter. Handboken finns i dagsläget enbart i en utkastversion, men målsättningen är att den ska slutföras under hösten 2013.

### Författningsbestämmelser m.m.

Den grundläggande förutsättningen för hur reglerna om förvar och placering ska tolkas framgår av 1 kap. 8 § utlänningslagen (2005:716) (UtlL) som stadgar att lagen ska tillämpas så att en utlänningsfrihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall.

Enligt 10 kap. 20 § UtlL får Migrationsverket besluta att en utlänning som hålls i förvar ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest, om

1. utlänningen av allmän domstol har utvisats på grund av brott,
2. utlänningen hålls avskild enligt 11 kap. 7 § och av säkerhetsskäl inte kan vistas i en sådan särskild lokal som avses i 11 kap. 2 § första stycket, eller
3. det annars finns synnerliga skäl.

En utlänning som placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest med stöd av första stycket 2 eller 3 ska hållas avskild från övriga intagna.

Barn som hålls i förvar får inte placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

Enligt 11 kap. 1 § UtlL ska den förvarstagne utlänningen informeras om de rättigheter och skyldigheter han eller hon har som förvarstagen samt om de regler som gäller i förvarslokalerna.

Enligt 11 kap. 2 § tredje stycket UtlL ska en förvarstagen som placerats i kriminalvårdsanstalt eller häkte, utöver vad som framkommer av häkteslagen, ges möjligheter att ha kontakt med personer utanför inrättningen och även i övrigt beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom inrättningen.

Av 11 kap. 4 § första stycket UtlL framgår att en utlänning som hålls i förvar skall ges möjlighet att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med personer utanför lokalen utom om besöket eller kontakten i ett särskilt fall skulle försvåra den verksamhet som rör förvaret.

Enligt 3 kap. 1 § häkteslagen (2010:611) (HäL) får en intagen ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. Ett besök får dock vägras om det kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom kontroll enligt 2 eller 3 §.

Enligt 3 kap. 4 § HäL får en intagen stå i förbindelse med en annan person genom elektronisk kommunikation i den utsträckning det lämpligen kan ske. Sådan kommunikation får dock vägras om den kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom avlyssning.

Enligt 1 kap. 10 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2) om häkte (FARK Häkte) ska en intagen, i anslutning till att han eller hon tas in i häkte, informeras om lokaler, signalanordningar och brandskydd. Den intagne ska även, om sådan information inte redan har lämnats vid annat häkte, informeras om

- de rättigheter och skyldigheter som han eller hon har,
- skyldigheten att medverka vid drogkontroll,
- det regelverk som i övrigt gäller för häktesvistelsen, samt
- Kriminalvårdens registrering av personuppgifter.

### Kriminalvårdens bedömning

Som Kriminalvården skrev i sitt remissvar beträffande SOU 2009:60 anser myndigheten alltjämt att häkten och anstalter inte utgör en lämplig miljö för förvarstagna. Att Migrationsverket getts möjlighet att ensidigt besluta om placering i Kriminalvårdens häkten medför onekligen vissa praktiska

svårigheter för Kriminalvården. Från Kriminalvårdens perspektiv är det naturligtvis inte heller tillfredsställande att regler som får avgörande betydelse för verksamhetens bedrivande återfinns i utlänningslagen i stället för i häkteslagen respektive fängelselagen.

Eftersom utrymmet för att bereda förvarstagna gemensamhet numera i huvudsak är begränsat till eventuella andra förvarstagna personer, har ett enskilt verksamhetsställe i allmänhet mycket små möjligheter att bereda förvarstagna någon meningsfull gemensamhet. Tidigare var det vanligaste att en person som hade verkställt ett fängelsestraff och därefter placerats i förvar inom Kriminalvården i avvaktan på en utvisning stannade kvar på den anstalt där han eller hon hade avtjänat straffet. En sådan ordning är i och för sig alltså förenlig med bestämmelserna i 10 kap. 20 § UtL, då dessa förvarstagna inte måste hållas avskilda från andra intagna. Skulle det emellertid bli känt att förvarstagna har rätt till telefonsamtal med en i princip obegränsad personkrets (jfr 11 kap. 2 § tredje stycket och 4 § första stycket UtL) anser dock Kriminalvården att det finns en överhängande risk för att övriga intagna kommer att försöka förmå förvarstagna att kontakta och lämna meddelanden till personer som de själva inte beviljats telefon-tillstånd till. Förändringen i utlänningslagen kan därför leda till att även dessa personer i större utsträckning placeras i häkte i stället för i anstalt. Kraven i lagstiftningen kan i praktiken leda till att de förvarstagna i högre grad än tidigare isoleras från kontakt med andra människor. Enligt Kriminalvårdens mening framstår detta som inhumant och det kan knappast ha varit lagstiftarens mening. Kriminalvården har tagit upp dessa problem vid möten både med Justitiedepartementet och Migrationsverket.

För att i möjligaste mån lätta på isoleringen har Kriminalvården tillfälligt inrättat en särskild avdelning för förvarstagna på anstalten Skogome. Målsättningen är att så många som möjligt ska kunna placeras där. Platsantalet är dock i nuläget begränsat. Det kan även finnas individuella anledningar till varför en förvarstagen inte placeras där, exempelvis olämplig personkonstellation eller att han eller hon måste placeras i avskildhet av säkerhetsskäl. Det förekommer naturligtvis även att en förvarstagen uttrycker önskemål om att placeras i närheten av anhöriga.

Som framgår ovan pågår en översyn av verksamheten inför ett ställningstagande till en fortsatt nationell lösning. Arbetet med att skapa en enhetlig hantering är omfattande och kräver löpande överväganden i förhållande till såväl Migrationsverket som Polisen.

Kriminalvården vill avslutningsvis framhålla att frågor rörande förvarstagna, bl.a. ett förslag om inrättande av särskilda förvarsavdelningar i Kriminalvårdens regi, alltså är föremål för behandling, se Förvar (SOU 2011:17).

I bilaga 3 till remissvaret, rättsinformation på Kriminalvårdens intranät den 21 augusti 2012, gav Kriminalvårdens huvudkontor följande information om hur regelverket ska tillämpas:

En förvarstagen person ska, enligt 11 kap. 2 § utlänningslagen, utöver vad som följer av häkteslagen ges möjlighet att ha kontakt med personer utanför inrättningen. Frågan som uppkommer är vad som avses med *utöver* bestämmelserna i häkteslagen.

Ändringen kan givetvis inte medföra att kontakter utöver vad som medges enligt utlänningslagen tillåts. Enligt 11 kap. 4 § utlänningslagen ska en utlänningsperson som hålls i förvar ges möjlighet att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med personer utanför lokalen, utom om besöket eller kontakten i ett särskilt fall skulle försvåra den verksamhet som rör förvaret. Om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten, får ett besök övervakas. Ett besök av ett offentligt biträde eller en advokat får övervakas endast om biträdet eller advokaten själv begär det.

Enligt bestämmelserna i utlänningslagen får en förvarstagen alltså nekas att ta emot ett besök eller ha en annan kontakt om den i ett enskilt fall skulle försvåra den verksamhet som rör förvaret. Med detta begrepp avses i princip detsamma som begreppet *lämpligen kan ske* i häkteslagen, dvs. i stor utsträckning praktiska förhållanden. En utgångspunkt är här, enligt Kriminalvårdens uppfattning, att verksamheten i ett häkte eller en anstalt på många sätt skiljer sig från verksamheten i ett av Migrationsverkets förvar. Det ställs exempelvis betydligt högre krav på säkerheten inom Kriminalvården.

Kriminalvårdens uppfattning är vidare att det i grunden är häkteslagen som ska tillämpas men att bestämmelserna i utlänningslagen medför en inskränkning i möjligheten att helt neka en kontakt. Det innebär att bestämmelserna om förfarande och kontroll i häkteslagen ska tillämpas även när det gäller förvarstagnas kontakter. Möjligheten att kontrollera den som den förvarstagne vill ha kontakt med i t.ex. belastningsregistret finns alltså.

När det gäller besök är utgångspunkten i utlänningslagen att ett besök får övervakas, om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten. Om det vid en kontroll av den tilltänkte besökaren framkommer att besöket kan äventyra säkerheten blir då utgångspunkten att, oavsett om det rör sig om en närstående person eller inte, medge bevakade besök. Endast om besöket skulle medföra sådana säkerhetsrisker att det krävs mer bevakningsåtgärder än vid ett normalt bevakat besök kan det bli aktuellt att helt avslå ansökan om besökstillstånd.

Samma sak bör gälla vid ansökningar om telefontillstånd. Om det framkommer säkerhetsskäl som medför att tillstånd inom INTIK-systemet inte kan medges får tillstånd till avlyssnade samtal beviljas, oavsett angelägenhetsgraden för samtalet.

Hur ofta bevakade besök eller avlyssnade telefonsamtal kan ske får bestämmas på samma sätt som för övriga intagna. Prövningen bör dock inte leda till att kontakten i praktiken förhindras.

När det slutligen gäller ett samtycke från den som den förvarstagne vill ha kontakt med gör Kriminalvården bedömningen att bestämmelserna i utlänningslagen medför att 3 kap. 22 § FARK Häkte, dvs. bestämmelsen om att uteblivet samtycke medför att tillstånd inte får beviljas, inte kan tillämpas på förvarstagna.

Tillstånd kan alltså beviljas oavsett om den som kontakten ska äga rum med har samtyckt eller inte. Samtyckesblanketten fyller emellertid ett viktigt informations syfte och bör därför fortsatta användas.

Det sagda leder enligt Kriminalvårdens uppfattning till följande.

1. Förvarstagna ska ansöka om besöks- och telefontillstånd på vanligt sätt.
2. Om det är nödvändigt av säkerhetsskäl kan ett besök bevakas och ett telefonsamtal avlyssnas.
3. Bevakade besök och avlyssnade samtal kan beviljas oavsett vem kontakten ska äga rum med och oavsett kontaktens angelägenhetsgrad.

Hur ofta kontrollerade kontakter kan äga rum får prövas på samma sätt som för övriga intagna.

Samtyckesblanketten kan användas. Uteblivet samtycke medför inte att tillstånd till kontakt kan nekas.

För att ta reda på hur Migrationsverket tillämpar utlänningslagens regler om kontakt med omvärlden för förvarstagna som vistas i Migrationsverkets förvar kontaktades experten Niclas Axelsson, ansvarig för Migrationsverkets förvar. Vid ett telefonsamtal den 12 november 2013 uppgav han bl.a. följande:

Förvarstagna som vistas på Migrationsverkets förvar har rätt till obegränsad och okontrollerad användning av mobiltelefoner utan kamerafunktion.

Dessutom finns fasta telefoner på avdelningarna för inkommande och utgående samtal. Inga telefonsamtal avlyssnas. De förvarstagna har tillgång till datorer med internetuppkoppling. De regler för besök som framgår av Migrationsverkets gemensamma riktlinjer för förvarsverksamheten vid Migrationsverket (Dnr MAL 111-2006-346) gäller fortfarande.

Av Migrationsverkets gemensamma riktlinjer, standarder och rutiner för förvarsverksamheten vid Migrationsverket (dnr MAL111-2006-346) framgår bl.a. följande när det gäller besök:

## **6. Besök**

Utgångspunkten för besök är att de förvarstagna ska beredas möjlighet att i princip obegränsat kunna hålla kontakt med omvärlden. Den enda begränsning det kan vara fråga om när det gäller besök är om det av rent praktiska skäl inte går att genomföra besök i den omfattning och på de tider som önskas.

### **6.1 Att vägra eller övervaka besök**

Om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten får ett besök övervakas.

---

### **6.2 Antal besökare, besökstillfällen, tider, information m.m.**

Öppettiderna ska vara generösa och så förlagda att de passar de flesta besökare om inte annat med en möjlighet till individuella lösningar i enskilda fall, t.ex. förlängd besökstid kvällen före avresa.

---

### **6.3 Antal besökstillfällen per person och dag**

Normalfallet bör innebära ett besök per förvarstagen och dag. Om det finns fler lediga tider samma dag går det bra att samma dag boka ytterligare besök. [---] Det är önskvärt om besök anmäls i förhand. Förhandsanmälan kan däremot inte utgöra krav för att ta emot besök.

### **6.4 Antal besökare per besök**

Hur många som kan tas emot vid ett och samma tillfälle måste avgöras från fall till fall. Det kan variera beroende på ålder och gruppens sammansättning. I regel accepteras två vuxna besökare vid varje tillfälle. Finns det flera besökande vuxna kan de turas om.

### **6.5 Besökstiden**

Besökstiden är en timme. Långväga besök bör ges större möjligheter än andra. Make/maka, barn och andra i den närmaste familjekretsen kan i allmänhet ges större friheter, såväl vad det gäller extra tider som längre besökstid om möjligheten finns.

---

### **6.7 Information om besöket**

Besökaren ska uppge vem som ska besökas. Den förvarstagne bör kontaktas när besök anländer och även i övrigt hållas underrättad om vilka personer som sökt honom eller henne.

**Anteckning av besökandes namn.**

Säkerhets- och ordningsskäl samt brand- och utrymningsskäl kan göra det befogat att anteckna de besökandes namn.

En person som inte vill ange sitt namn eller inte kan förete någon legitimation kan emellertid inte nekats tillträde. Det är inte heller – i vart fall inte självständigt – tillräckliga skäl att bevaka besöket.

I ett beslut den 28 maj 2014 anförde *chefsJO Fura* följande.

**Bedömning**

I remissvaret har Kriminalvården redogjort för de bestämmelser som är relevanta i ärendet. Jag vill därutöver framhålla följande.

Enligt 11 kap. 2 § tredje stycket utlänningslagen ska en förvarstagen utlänningsperson som placerats i kriminalvårdsanstalt, i häkte eller i polisarrest, utöver vad som följer av häkteslagen, ges möjlighet att ha kontakt med personer utanför inrättningen. Enligt uttalanden i förarbetena innebär detta att utlänningspersonen ska ha samma rätt att ha kontakt med personer utanför inrättningen som en förvarstagen person som vistas i ett förvar (prop. 2011/12:60 s. 94).

Enligt 11 kap. 4 § första stycket utlänningslagen ska en utlänningsperson som hålls i förvar ges möjlighet att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med personer utanför förvarslokalen om inte besöket eller kontakten i ett särskilt fall skulle försvåra den verksamhet som rör förvaret. Enligt författningskommentaren till motsvarande bestämmelse i den äldre utlänningslagen (6 kap. 24 § första stycket utlänningslagen [1989:529]) ger bestämmelsen uttryck för det självklara förhållandet att förvarstagna utlänningspersoner inte ska jämföras med brottslingar när det gäller kontakter med yttervärlden. Utlänningspersonen ska kunna ta emot besök, ringa, skriva och i princip ha obegränsad kontakt med personer, organisationer, samfund och myndigheter utanför förvarslokalen. Den enda begränsning det kan vara fråga om vad gäller besök är om det av rent praktiska skäl inte går att genomföra besök i den omfattning eller på de tider som önskas (prop. 1996/97:147 s. 43).

Under rubriken Utredning ovan redogörs för hur Migrationsverket tillämpar utlänningslagens regler om kontakter med omvärlden för de förvarstagna som vistas i Migrationsverkets förvar. Av redogörelsen framgår att de förvarstagna har rätt till obegränsad och okontrollerad användning av mobiltelefon (utan kamerafunktion) och även rätt att använda dator med internetanslutning. När det gäller rutiner för besök framgår bl.a. att besökarna inte kontrolleras på förhand och att de förvarstagna i normalfallet har rätt till ett besök per person och dag. Vid de inspektioner som genomfördes av samtliga Migrationsverkets förvar 2010 inom ramen för JO:s initiativärende dnr 6090-2009 framkom att den mest uppskattade kontakten med omvärlden var genom datorer med internetanslutning. Förvarstagna använde de tillgängliga datorerna bl.a. för att hålla kontakten med anhöriga i hemlandet, läsa tidningar från hemlandet och på andra sätt förbereda återvändandet dit.

Detta ska jämföras med hur det ser ut för de förvarstagna som är placerade inom kriminalvården i dag. De har begränsade möjligheter till såväl telefonsamtal som besök och saknar möjlighet till kontakt med omvärlden via internet.



Kriminalvården har i bilaga 3 till remissvaret, (rättsinformation om förvarstagnas kontakter) gett uttryck för att bestämmelserna i utlänningslagen endast medför en inskränkning i möjligheten att helt neka en kontakt och att bestämmelserna om förfarande och kontroll i häkteslagen ska tillämpas även när det gäller de förvarstagnas kontakter. Jag delar inte den bedömningen. Att, som Kriminalvården gör i bilagan när det gäller frågan om de förvarstagnas kontakter med omvärlden, i princip jämställa utlänningslagens begrepp *i ett särskilt fall* med häkteslagens *lämpligen kan ske* leder enligt min mening till felaktiga resultat i den praktiska tillämpningen. Begreppet i ett särskilt fall har en mycket snävare tillämpning än begreppet *lämpligen kan ske*, även om praktiska förhållanden i stor utsträckning avses i bägge fallen.

Enligt 3 kap. 1 § häkteslagen kan telefonsamtal och besök begränsas om de utgör en fara från säkerhetssynpunkt. Återvändandedirektivet medger inte något sådant undantag. Detta är skälet till att det infördes en uttrycklig regel som ger utläningar som är förvarstagna och placerade i kriminalvårdsanstalt, i häkte eller i polisarrest samma rätt till kontakt med personer utanför lokalen som utläningar som vistas på en förvarsenhet (se prop. 2011/12:60 s. 81).

De förvarstagna som är placerade i häkte eller i anstalt ska således ha samma rätt till kontakter utanför inrättningen som en förvarstagen person som vistas i Migrationsverkets förvar. Som framgår av redogörelsen ovan utför Migrationsverket inte några förhandskontroller när det gäller telefonsamtal eller besök. Inte heller förekommer det att telefonsamtal avlyssnas. Att kontrollera besökare i belastningsregister eller att kräva att en samtyckesblankett fylls i innan ett telefonsamtal tillåts innebär enligt min mening en inskränkning av de förvarstagnas rätt till obegränsad kontakt med omvärlden och dessutom en integritetskränkning av de personer som vill ha kontakt med den förvarstagne. Samma synpunkter gör sig gällande när det gäller avlyssning av förvarstagnas telefonsamtal. Frågan om de förvarstagnas tillgång till datorer har inte berörts i remissvaret, men en sådan möjlighet är självklart viktig när det gäller kontakter med omvärlden.

Min slutsats är att i praktiken leder Kriminalvårdens överväganden och instruktioner till berörda verksamhetsställen om hur det nya regelverket ska tillämpas till att de förvarstagnas rättigheter, när det gäller kontakter med omvärlden, inte kommer att tillgodoses fullt ut i häkten och anstalter. Det är dock inte något jag vill lägga Kriminalvården till last. I stället visar detta på det olämpliga i att förvarstagna som inte ska utvisas efter att ha avtjänat fängelsestraff vistas i lokaler som är anpassade för personer misstänkta eller dömda för brott.

Att inrätta fler särskilda avdelningar för förvarstagna inom kriminalvården borde kunna medföra att vissa hinder mot att fullt ut tillämpa regler för förvarstagnas rätt till kontakter med omvärlden undanröjdes. Det vore dock, enligt min mening, mer naturligt att Migrationsverket fick ett större ansvar för de förvarstagna utläningar som nu placeras inom kriminalvården av säkerhetsskäl. Ett förslag i linje med detta har lämnats av Förvarsutredningen i dess slutbetänkande Förvar (SOU 2011:17 s. 318 f.). Det allra bästa vore enligt min mening att Migrationsverket fick hela ansvaret för de förvarstagna som inte ska utvisas efter att ha avtjänat fängelsestraff, och att Kriminalvården befrias från detta uppdrag.

JO Axberger uttalade i beslut JO 2011/2012 s. 314 (s. 366 f.) följande angående förvarstagna som placeras i häkte:

En kriminalvårdsplacering [av förvarstagna] innefattar vidare en mycket mer kännbar frihetsinskränkning än vad som gäller för vistelse vid ett förvar. Medan förvaren präglas av en tydlig ambition att vara så öppna som möjligt, där verksamheten och personalens kompetens är anpassad till ändamålet, är förhållandena på häktena i många avseenden de motsatta. Häkten är till för att hysa brottsmisstänkta. Verksamheten där är av naturliga skäl inte utformad efter de förvarstagnas behov, och deras möjligheter till kontakt med omvärlden är kraftigt begränsade. Den förvarstagne tvingas tillbringa större delen av dygnet inlåst i en cell. Förvarstagna i häkte ska enligt lagen visserligen beviljas de lättnader och förmåner som är möjliga men det fungerar dåligt i praktiken.

Jag kan konstatera att Kriminalvården i sitt remissvar har gett uttryck för de svårigheter som finns när det gäller att kunna leva upp till utlänningslagens krav på rättigheter för förvarstagna inom Kriminalvården. JO Axbergers uttalanden synes alltså vara aktuella.

Sammanfattningsvis innebär det anförda att jag delar den uppfattning som Kriminalvården nu och tidigare har gett uttryck för, dvs. att häkten och anstalter inte utgör en lämplig miljö för förvarstagna. Det är naturligtvis också mycket olyckligt om de ändringar i utlänningslagen som syftade till att förbättra situationen för förvarstagna som kriminalvårdsplaceras i praktiken kan leda till en försämrad situation genom att de förvarstagna riskerar att i större utsträckning än tidigare isoleras från kontakt med andra människor, bl.a. genom att placeras i häkte i stället för i anstalt. Av denna anledning översänder jag detta beslut till Regeringskansliet, Justitiedepartementet, för kännedom.

### **Uppföljning**

Jag kommer att ägna de här aktuella frågorna särskild uppmärksamhet vid min tillsyn på kriminalvårdsområdet.

I ärendet har jag samrått med *JO Cecilia Renfors*, som har ansvar för tillsynen över bl.a. Migrationsverket.

Ärendet avslutas.

## Kritik mot Kriminalvården, Transporttjänsten, för att en underårig, som var omhändertagen enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, tvingades övernatta i häkte i samband med transport till en domstolsförhandling

(Dnr 6939-2012)

**Beslutet i korthet:** En person som var omhändertagen enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) transporterades av Kriminalvårdens transporttjänst från ett ungdomshem utanför Enköping till Värmlands tingsrätt i Karlstad och tillbaka. Transporten tog två dygn i anspråk och medförde två övernattningar i häkte för den unge. Kriminalvården kritiserats för det sätt på vilket transporten planerades och genomfördes.

### Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 28 december 2012, klagade M.E. på behandlingen av hennes son O.E. Hon anförde därvid i huvudsak följande.

Den 26 december 2012 hämtades hennes son O.E. på ungdomshemmet Eknäs för transport till en domstolsförhandling i Karlstad, som ägde rum den 27 december 2012 kl. 11.30. Först dagen efter att O.E. hämtats fick hon veta att han förts till häktet Örebro för övernattning. Efter förhandlingen fördes O.E. till häktet Karlstad för övernattning. Han transporterades tillbaka till ungdomshemmet den 28 december 2012. Hennes son har diagnostiserats med ADD och autistiska symptom och han var vid det aktuella tillfället endast 17 år gammal. Han var omhändertagen enligt LVU [*lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, JO:s anm.*] och hör inte hemma i ett häkte.

### Utredning

Dokumentation gällande O.E:s vistelse i häktena Örebro och Karlstad samt transporten av honom under perioden den 26–28 december 2012 begärdes in och granskades.

Därefter anmodades Kriminalvården att yttra sig över anmälan. I remissvaret anförde Kriminalvårdens huvudkontor, genom enhetschefen Elisabeth Lager, följande.

### Sakförhållanden

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från Kriminalvårdens transporttjänst (TPT). Genom utredningen har sammanfattningsvis följande kommit fram.

O.E. är född 1995 och var vid tillfället omhändertagen enligt lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och tillfälligt placerad vid Statens institutionsstyrelsens behandlingshem Eknäs utanför Enköping. Polismyndighet har, sedan Statens institutionsstyrelse (jfr 43 § LVU) hemställt fattat beslut om att handräckning ska ske och därefter uppdragit åt Kriminalvårdens transporttjänst (TPT) att transportera O.E. till och från domstolsförhandling. Av handräckningsbegäran framgick att O.E.

hade använt våld och att det förelåg en risk för avvikande. I utredningen har framkommit att O.E., den 23 december 2012, transporterades mellan Eknäs behandlingshem och Karlstad tingsrätt [*rätteligen Värmlands tingsrätt, JO:s anm.*] under en och samma dag, för att närvara vid huvudförhandling som var utsatt till kl. 13.00. I ärendet är nu fråga om motsvarande transport som genomfördes den 27 december 2012.

Huvudförhandling var utsatt i Karlstad tingsrätt [*rätteligen Värmlands tingsrätt, JO:s anm.*] den 27 december 2012 kl. 11.30. TPT bedömde att det var nödvändigt med övernattnings under transporten och kontaktade därför behandlingshemmet för att fråga om de hade möjlighet att ordna övernattnings inom den egna myndigheten. Behandlingshemmet uppgav att man saknade sådana möjligheter och lämnade istället samtycke till att övernattnings skedde i Kriminalvårdens lokaler. I kontakten med behandlingshemmet framkom inte att O.E. hade ett vårdbehov som medförde att övernattnings på häkte kunde anses vara särskilt olämplig.

O.E. hämtades på behandlingshemmet den 26 december 2012 runt kl. 11.00 och transporterades till häktet Örebro där han övernattade. O.E. hämtades sedan på häktet morgonen den 27 december 2012 och kördes till Karlstad tingsrätt [*rätteligen Värmlands tingsrätt, JO:s anm.*] för att närvara vid huvudförhandlingen. Han transporterades cirka kl. 12.30 samma dag till häktet Karlstad för övernattnings. Påföljande morgon kördes O.E. tillbaka till behandlingshemmet.

### Författningsbestämmelser

Enligt 6 § förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården får Kriminalvården bistå andra myndigheter med inrikes- och utrikestransporter av personer som är berövade friheten.

Enligt 12 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om transportverksamheten (KVFS 2012:6) (FARK Transport) får uppehåll för måltider, övernattnings eller andra avbrott i transporten med transporterade personer som har omhändertagits enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), om uppehåll inte kan förläggas till lokaler eller institutioner som är förknippade med det aktuella omhändertagandet, endast göras i häkten eller polisarrest. För den som är omhändertagen enligt LVU och är under femton år får uppehåll för övernattnings förläggas till häkte eller polisarrest endast om särskilda skäl finns.

Av de allmänna råden till bestämmelsen framgår att i transporttjänstens uppdrag att utföra transporter grundade på polismyndigheters beslut om handräckning enligt de i 11 § angivna lagarna ligger att vidmakthålla frihetsberövandet. Det är därför nödvändigt att det finns möjlighet att tillfälligt placera en sådan omhändertagen i häkte eller polisarrest. Emellertid är sådana omhändertagna personer i vissa fall frihetsberövade på grund av vårdbehov av olika slag och den omständigheten måste beaktas i samband med transportplaneringen bl.a. vad gäller lämplig plats för uppehåll under transporten. Omständigheterna kring den transporterades person kan leda till olika bedömningar av det lämpliga i att göra uppehåll med denne i häkte eller polisarrest. Sålunda kan det, t.ex. vid transporter av svårt sjuka personer eller av barn under femton år, framstå som i högsta grad olämpligt med ett sådant uppehåll. Man bör beakta längden av uppehållet samt göra en avvägning mot de transportekonomiska konsekvenser som kan uppkomma för det fall häkte eller polisarrest inte utnyttjas. Det kan, med hänsyn till de bedömningar som måste göras, vara lämpligt att kontakt tas med den som har beställt handräckningen hos polisen och/eller med andra hem eller institutioner som är förknippade med det aktuella frihetsberövandet för samråd om transporten.

### Kriminalvårdens bedömning

Det är av många skäl olämpligt att placera unga människor i häkte. Sådana placeringar bör därför ske med stor restriktivitet och endast om det föreligger tvingande skäl, t.ex. att långa avstånd framtvingar övernattning. (Jfr JO:s beslut den 26 oktober 2010 i ärende med diarienummer 4617-2009.)

Avståndet mellan Enköping och Karlstad är 24 mil. Med hänsyn till att huvudförhandlingen var utsatt till förmiddagen anser Kriminalvården sammanfattningsvis att övernattningen den 26 till den 27 december framstår som motiverad. O.E:s ålder borde dock ha föranlett att återresan planerades in till den 27 december, särskilt med tanke på att resan veckan innan genomfördes under en och samma dag.

Kriminalvården bekräftar att man som regel inte lämnar information om kommande transporter. Detta sker främst med hänsyn till säkerheten kring transporten.

Avslutningsvis kan konstateras att den rättsliga regleringen kring myndigheternas möjlighet att överlämna uppdrag till Kriminalvårdens transporttjänst allttjämt är oklar och föremål för behandling, se Transporter av frihetsberövade (SOU 2011:7).

M.E. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 17 december 2013 anförde *chefsJO Fura* följande.

### Bedömning

#### Planering och genomförande av transporten

Av utredningen framgår att transporten av O.E. från Enköping till Karlstad och tillbaka – en resa om ungefär 480 kilometer (tur och retur) – kom att ske etappvis under två dygn och medförde att O.E. vistades två nätter i häkte. Vidare framgår att förhandlingen i Värmlands tingsrätt varade i ungefär en timme.

Det har från JO:s sida tidigare uttalats att den restriktivitet som gäller för placering av barn och unga i häkte också måste gälla tillfälliga häktesförvaringar, t.ex. i samband med en transport (se JO:s beslut den 26 oktober 2010 i ärende dnr 4617-2009). Vidare uttalade JO i samma beslut att bristen på uttryckligt lagstöd för häktesplaceringar i dessa fall är en ytterligare anledning till restriktivitet. Endast om det föreligger tvingande skäl, t.ex. att långa avstånd framtvingar övernattning, bör sådana häktesförvaringar komma ifråga.

Kriminalvården har i sitt yttrande anført att avståndet mellan Enköping och Karlstad och den omständigheten att tingsrättsförhandlingen var utsatt till förmiddagen gör att övernattningen mellan den 26 och 27 december 2012 framstår som motiverad. Min uppfattning är att det var olyckligt att O.E. överhuvudtaget behövde vistas i häkte. Mot bakgrund av att Kriminalvården rimligen inte kunnat påverka tidpunkten för förhandlingens början finner jag dock inte skäl att kritisera Kriminalvården för att O.E. tvingades övernatta i häktet Örebro på vägen till förhandlingen. Som Kriminalvården anført borde dock hänsyn till O.E:s ålder ha föranlett att återresan planerades så att O.E. kunde återvända till ungdomshemmet efter förhandlingens slut, dvs. den 27 december 2012. Enligt min uppfattning är det inte acceptabelt att O.E. tvingades övernatta i häktet under natten mellan den 27 och 28 december 2012. Jag är mycket kritisk till att Transporttjänsten planerade transporten på detta sätt.

### Underrättelse till närstående

Enligt 3 § häktesförordningen (2010:2011) ska en intagen som har berövats friheten på annan grund än misstanke om brott i anslutning till att han eller hon tas in i en förvaringslokal få tillfälle att underrätta närstående om var han eller hon befinner sig, om inte särskilda skäl talar mot det. Detsamma gäller när den intagne flyttats från en förvaringslokal till en annan.

M.E. har i sin anmälan anfört att hon först dagen efter att O.E. hämtats från ungdomshemmet fick veta att han förts till häktet Örebro för övernattnig. Kriminalvården har i sitt yttrande bekräftat att man som regel inte lämnar information om kommande transporter och att detta främst har att göra med säkerheten kring transporten. Jag har ingen invändning mot att Kriminalvården inte i normala fall informerar i förväg om en kommande transport. Som framgår av redogörelsen ovan ska dock en person som tas in i häkte få tillfälle att underrätta någon närstående om var han befinner sig, s.k. ankomstsamtal. Kriminalvården har inte redogjort för om O.E. getts denna möjlighet. I den dokumentation över O.E:s vistelse i häktena Örebro och Karlstad som JO haft tillgång till finns det inte någon uppgift om huruvida O.E. tillfrågats om han ville underrätta någon närstående eller om sådan underrättelse skett. Det är naturligtvis en brist.

### Övrigt

Av utredningen framgår att O.E. några dagar före den aktuella transporten också hade transporterats mellan ungdomshemmet och Värmlands tingsrätt för att närvara under en huvudförhandling, som var utsatt till kl. 13.00. Vid det tidigare tillfället hade O.E. – enligt Kriminalvården – transporterats fram och tillbaka under en och samma dag. Mot bakgrund av att det uppenbarligen var möjligt att planera den tidigare förhandlingen så att den inte medförde någon övernattnig för O.E. måste man enligt min uppfattning ställa sig frågan varför så inte skedde också med den andra förhandlingen. I ärendet föreligger ingen utredning om varför förhandlingen den 27 december 2012 sattes ut till kl. 11.30. Det kan inte uteslutas att det berodde på att tingsrätten inte hade vetskap om vilka följder dess planering skulle få. Det är inte omöjligt att de två övernattningarna i häkte hade kunnat undvikas om domstolen hade uppmärksamats på detta. Det inträffade visar enligt min mening på behovet av ett nära samarbete och god kommunikation mellan domstolar, transporterande myndigheter och de institutioner som begär handräckning. Behovet av samarbete har också lyfts fram i betänkandet Transporter av frihetsberövade (SOU 2011:7, s. 297 f.) Mot bakgrund av det sagda finner jag skäl att skicka en kopia av mitt beslut till Domstolsverket för kännedom.

Med anledning av den pågående översynen av regleringen kring transporter av frihetsberövade finner jag skäl att skicka en kopia av mitt beslut till Justitiedepartementet för kännedom.

Jag har i ärendet samrått med justitieombudsmannen Lilian Wiklund, som har tillsyn över bl.a. Statens institutionsstyrelse.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det ovan sagda.

## Allvarlig kritik mot Kriminalvården, anstalten Mariefred, för att ha genomfört tillsyn med hjälp av kameraövervakning i samband med placering av en intagen i avskildhet

(Dnr 115-2013)

**Beslutet i korthet:** En intagen, som efter ett självmordsförsök varit avskild i åtta veckor, har under hela denna tid varit kameraövervakad. Den personal som har haft ansvaret för övervakningen har befunnit sig i en annan byggnad.

I beslutet uttalas att om en anstalt gör bedömningen att det finns en risk för självskadebeteende så kan övervakning ske på två sätt: antingen genom ständig tillsyn, genom att personalen befinner sig i anslutning till det rum där den intagne vistas, eller genom rondering var 15:e minut. Vid övervakning i det senare fallet kan kameraövervakning utgöra ett komplement till ronderingen. Anstalten Mariefred får allvarlig kritik för att enbart ha utövat tillsyn genom kameraövervakning och att personalen därigenom varit förhindrad att göra ett omedelbart ingripande vid en självskadehandling.

### Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 3 januari 2013, anförde N.M. bl.a. följande. Den 13 november 2012 blev han till följd av ett självmordsförsök placerad i avskildhet. Inledningsvis ville han vistas på avskildhetsavdelningen för att ha möjlighet att få vara i fred och kunna ”tänka igenom sina möjligheter”. Kriminalvårdspersonalen informerade honom om att han skulle ha möjlighet att komma tillbaka till normalavdelningen efter att han lugnat ned sig. Så har inte skett, och trots att han har begärt att få avbryta ”isoleringen” har nu suttit avskild i åtta veckor. Han har bedömts som frisk av en psykiatriker, men har trots detta inte fått möjlighet att återgå till den tidigare avdelningen. Han ges bara möjlighet att träna en timme per dag tillsammans med rysktalande personal och två rysktalande intagna. I övrigt är han helt isolerad och har varken tillgång till tv, radio eller klocka i sitt bostadsrum.

### Utredning

Efter att vissa handlingar inforrats och granskats remitterades ärendet till Kriminalvården för yttrande. Av yttrandet skulle särskilt framgå:

- Vilka åtgärder som anstalten Mariefred hade vidtagit – efter det att N.M. placerats i avskildhet – för att försöka placera honom på en gemensamhetsavdelning inom anstalten eller i annan anstalt.
- Vilka överväganden som legat till grund för anstaltens beslut att låta N.M. stå under s.k. sekundbevakning under hela den tid som han var placerad i avskildhet.
- Vilken typ av rum som N.M. varit placerad i under avskildheten och vilken typ av inredning som funnits i rummet i fråga om t.ex. tv, radio m.m.

- Om det rum som N.M. placerats i inte haft utrustning motsvarande ett normalt bostadsrum vid anstalten, vilka åtgärder som anstalten vidtagit för att avhjälpa denna brist.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, region Mitt, genom regionchefen Johan Modin, följande.

### Sakförhållanden

Uppgifter om sakförhållanden har hämtats in från Kriminalvårdens klientadministrativa system (KLAS) samt från kriminalvårdschef Mohamed Gulied vid anstalten Mariefred. Genom utredningen har sammanfattningsvis följande framkommit.

På morgonen den 13 november 2013 upptäckte personal vid upplåsningen att N.M. hade skurit sig allvarligt i underarmen, i syfte att begå suicid. Anstalten beslutade att placera honom i avskildhet enligt 6 kap. 7 § fängeslagen (2010:610) (FäL) med hänsyn till fara för hans egen säkerhet till liv eller hälsa, för att kunna hålla honom under uppsikt. Enligt uppgifter från Mohamed Gulied påbörjades genast åtgärder för att kunna placera N.M. i gemensamhet så snart som möjligt, genom att samtal kontinuerligt fördes med N.M. samt genom diskussion mellan kriminalvårdschef, kriminalvårdsinspektör, övrig personal, psykiater och sjukvårdspersonal. Mohamed Gulied höll sig hela tiden informerad om ärendet och det gjordes en kontinuerlig bedömning av risken för suicid och självskadande handlingar. Efter en tid framkom även uppgifter om att det förelåg ett hot mot N.M. från medintagna, varför ett ärende om förflyttning av honom initierades. Den 9 januari 2013 avbröts avskildheten med anledning av att N.M. förflyttades.

N.M. stod inte under så kallad sekundbevakning utan han övervakades av personal via övervakningskamera. Genom de samtal som fördes med N.M. framkom att det förelåg ett hot mot honom från hemlandet med anledning av skulder och han uppgav att han även tidigare gjort ett försök att begå suicid genom hängning på bostadsrummet. N.M. uppgav bland annat att han var mycket rädd att bli dödad och att han inte såg någon anledning att leva längre. Anstalten fick även information om att hotet kom från andra intagna vid anstalten. Ett avskedsbrev påträffades även på hans bostadsrum. Anstaltens psykiater bedömde honom inte som psykiskt sjuk eller suicidal ur medicinsk synvinkel, men anstalten bedömde ändå att dödshotet från hemlandet kvarstod samt, mot bakgrund av uppgifterna om att hotet kom från medintagna, att risken för självskadande handlingar kvarstod och att kameraövervakningen därför var nödvändig för att förhindra att han på nytt skulle begå sådana handlingar.

Under avskildheten var N.M. placerad i ett avskildhetsrum med begränsad utrustning för att förhindra att han skadade sig med hjälp av inredningen, bland annat fanns inte TV, radio och klocka eftersom el-kablar till dessa kan utgöra en fara ur suicidhänsyn. Dock fanns en signalanordning så att han hela tiden hade möjlighet att kontakta personal och det fanns även böcker och tidningar som förströelse. Även möbleringen var begränsad för att förhindra att han skulle skada sig med hjälp av den och i rummet fanns därför bara en säng. Den 21 december 2012 bedömde man att en TV kunde installeras på rummet. N.M. gjorde dock åverkan på denna samma dag, varför den togs ut.

För att bryta N.M:s isolering och avhjälpa avsaknaden av till exempel TV och radio fick han vid flera tillfällen under avskildhetsplaceringen under viss tid fått vistas tillsammans med en annan intagen i bostadsrummet, så kallad samsittning, samt gå på promenad tillsammans med denne. Han fick även träna tillsammans med andra intagna och han fick i stor utsträckning träffa personal som talade hans språk. Vidare fick han gå och röka vid



fler tillfällen än normalt vid avskildhetsplacering och han tilläts ringa sin familj oftare än vad som normalt kan ske.

### Författningsbestämmelser

Enligt 1 kap. 4 § fängeslagen (2010:610) (FäL) ska varje intagen bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet.

Enligt 1 kap. 6 § FäL får inte verkställigheten innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av denna lag eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. En kontroll- eller tvångsåtgärd får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Enligt 6 kap. 7 § FäL får en intagen hållas avskild från andra intagna om det är nödvändigt med hänsyn till att det finns en risk för den intagnes eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa.

Enligt 1 kap. 17 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd [KVFS 2011:1, JO:s anm.] om fängelse (FARK Fängelse) ska en intagens bostadsrum vara utrustat med stol, bord, skåp eller hylla, säng, bäddutrustning, spegel, anslagstavla, mugg, väckarklocka, radio samt anordning som gör att den intagne själv kan reglera inflödet av dagsljus. I en anstalt där de intagna låses in i bostadsrummet i anslutning till dygnsvilan ska rummet också vara utrustat med TV. På övriga anstalter behöver rummet inte vara utrustat med TV om sådan finns i gemensamt utrymme på avdelningen. Utrustningen får begränsas om det är nödvändigt för att förhindra att den intagne allvarligt skadar sig själv eller annan eller gör sig skyldig till skadegörelse.

### Kriminalvårdens bedömning

Av vad som framkommit i ärendet har anstalten genast efter avskildhetsplaceringen inlett samtal med N.M. samt kontinuerligt fört diskussioner för att så snart som möjligt kunna återplacera honom i gemensamhet. När det framkom uppgifter om att hotet som föranlett suicidförsöket kom från medintagna vid anstalten Mariefred initierades ett ärende om förflyttning. N.M. ställdes inte under så kallad sekundbevakning, dock bedömdes ett behov av kontroll av honom via kameraövervakning föreligga.

Med anledning av risken för att N.M. skulle skada sig själv med hjälp av inredningen placerades han i ett avskildhetsrum med begränsad utrustning, bland annat avseende TV och radio. Dock fanns tillgång till böcker mm. Vidare tilläts han, till skillnad från vad som är normalt vid avskildhetsplaceringar, bland annat att vid flera tillfällen att under viss tid vistas i bostadsrummet tillsammans med en annan intagen samt gå på promenad med denne, gå och träna tillsammans med andra intagna samt gå ut och röka oftare än normalt.

När det framkommer att en intagen försökt begå suicid måste Kriminalvården bedriva ett suicidpreventivt arbete i kombination med ett gott omhändertagande för den intagne. Det är en svår balansgång och det är viktigt att göra en avvägning mellan de åtgärder som vidtas och den olägenhet åtgärderna medför för klienten. I sakens natur ligger att det i efterhand är svårt att avgöra huruvida de åtgärder som vidtagits varit motiverade för att förhindra suicid eller självskadande handlingar. Mot bakgrund av vad som framkommit i ärendet, särskilt gällande det allvarliga suicidförsök som N.M. gjort samt det föreliggande hotet från andra intagna vid anstalten, finner Kriminalvården region Mitt dock att de åtgärder som vidtagits framstår som motiverade. Vidare framkommer att anstalten gett honom de lättnader i avskildheten som ändå bedömdes kunna medges.

Med anledning av vad som framkom i remissvaret, om att N.M. inte skulle ha varit ställd under sekundbevakning i samband med placering i avskildhet, begärde JO att Kriminalvården på nytt skulle yttra sig. Av yttrandet skulle framgå:

- Vad Kriminalvården, region Mitt, avsåg med begreppet ”sekundbevakning”.
- Vilken typ av bevakning som N.M. hade varit underkastad i samband med placeringen i avskildhet.
- Om bevakningen hade varierat över tid och i så fall hur detta hade dokumenterats.
- Om de iakttagelser som gjorts i samband med bevakningen hade dokumenterats och i så fall på vilket sätt.

I ett förnyat yttrande anförde Kriminalvården, region Mitt, genom regionchefen Johan Modin, följande.

Kriminalvården region Mitt har av JO anmodats att inkomma med förnyat yttrande i ärendet.

— — —

Begreppet ”sekundbevakning” är inte normerat men är det begrepp som används när Kriminalvården, av olika skäl, bedömer att en intagen behöver stå under ständig tillsyn. Oftast används begreppet när man bedömer att en intagen är suicidal eller risken för självskada är hög. Man kan även ställa en intagen under ständig tillsyn om det föreligger misstankar om att den intagne har något föremål i kroppen och denne därmed måste underkastas kroppsbesiktning i form av tulltoalett.

Av Handbok för Kriminalvårdens självmordsförebyggande arbete (Kriminalvårdens handböcker 2012:12) framgår det att om det vid den samlade bedömningen (av den intagnes psykiska hälsa) framkommer skäl att ha den intagne under extra övervakning finns beträffande det självmordspreventiva arbetet två nivåer: 15 minuters tillsyn (i praktiken oregelbundet minst fyra gånger/tim) och ständig tillsyn.

Ständig tillsyn innebär i praktiken att den intagne i fråga ställs under ständig bevakning av en personal på så sätt att man omgående kan ingripa om den intagne försöker skada sig själv. Detta genomförs normalt sett genom att en personal ständigt övervakar den intagne på plats till exempel genom ett plexiglas eller genom öppen dörr, det vill säga att den intagne befinner sig i ett bostadsrum och personalen sitter utanför i direkt anslutning till rummet och har ständig översikt av den intagne. I bevakningen ingår att notera rörelser hos den intagne och att säkerställa att denna inte kan genomföra självskadande handlingar ”i smyg”. Man ska även observera hur den intagne verkar i kontakten – om den intagne är lugn, ledsen, apatisk, arg eller positiv/neutral. Man ska notera om den intagne är vaken eller sover och om den intagne är vaken ska man notera om den är uppe eller liggande. Den bevakande personalen måste därför använda både hörsel och syn vid övervakningen. I de fall övervakningen sker genom kamera bör kameraskärmen finnas i direkt anslutning till rummet där den intagne finns för att man omgående ska kunna ingripa om behov uppstår.

Kameraövervakning ska, i övrigt endast användas som komplement i de fall att Kriminalvården behöver utöva tillsyn när risk för suicid eller självskadande handling föreligger. I dessa fall ska den intagne informeras om åtgärden. Denna åtgärd kan vara lämplig i de fall att man beslutat om 15 minuters tillsyn. I tidsrymden mellan de faktiska tillsynstillfällena har man en möjlighet att kontrollera att den intagna inte förbereder suicid eller skadar sig själv. Frågan om kameraövervakning har behandlats av JO tidigare

(se JO-beslut från den 8 mars 2012, dnr 3978-2010) där det framgick att sådan åtgärd kan användas när den tillämpas undantagsvis och restriktivt och efter en bedömning i det enskilda fallet.

I förevarande fall framgår det av de beslut som anstalten Mariefred har fattat avseende avskildhetsplaceringen att den beslutade sekundbevakningen ska verkställas genom kameraövervakning. Detta är inte en vedertagen bevaknings- eller tillsynsnivå i Kriminalvården varken avseende ständig tillsyn eller 15 minuters tillsyn. Kamera ska endast användas som komplement i dessa fall, som beskrivet ovan.

På anstalten Mariefred genomförs kameraövervakningen på så sätt att en personal ständigt övervakar den kameraskärm där bildupptagningen från kameran visas. Personalen befinner sig i centralvakten som är belägen i ett annat hus i förhållande till den intagne. För att nå den intagne krävs att man förflyttar sig genom flera stängda och låsta dörrar samt grindar. Detta i sig är ett hinder för att säkerställa ett omedelbart ingripande vid en eventuell incident. I detta fall bedömer regionen att man på anstalten Mariefred därmed inte har utövat någon bevakning, i den meningen, över den intagne som har haft till syfte att förhindra den intagne att skada sig själv. Man har däremot övervakat den intagne genom kamera dygnet runt.

Övervakningen har dokumenterats noggrant, dock har man inte använt sig av den av Kriminalvården framtagna ”tillsynsplan”. Anstalten har under tiden den intagne varit placerad i avskildhet noggrant dokumenterat de iakttagelser man gjort. Detta har dokumenterats för hand på lösblad och har åtminstone skett från den 24 november 2012 – 7 januari 2013. Av dokumentationen framgår i princip varje enskild rörelse som den intagne gjort, någon direkt faktisk kontroll av den intagnes sinnesstämning i kontakt framkommer dock inte.

Gällande bevakningsgraden har den inte varierat över tid enligt tillgänglig dokumentation samt inhämtad information från anstalten. Under avskildheten har dock N.M. erbjudits lättnader i form av bland annat samsittning, promenad och träning med andra intagna.

N.M. har under den förevarande avskildhetsperioden blivit bedömd av läkare vid fem tillfällen. Av bedömningarna framgår det att inget hinder för fortsatt avskildhet har förelegat.

### **Kriminalvården region Mitts bedömning**

Med begreppet sekundbevakning avses att en intagen står under ständig bevakning utförd av en personal som är ständigt närvarande eller i direkt anslutning till den som övervakas. I detta fall bevakades den intagne genom kameraövervakning under tiden han var placerad i avskildhet. Kameraövervakningen varierade inte över tid utan skedde ständigt under tiden han var placerad i aktuellt bostadsrum, den har omprövats var tionde dag i samband med att avskildheten som sådan har omprövats. Övervakningen har noggrant dokumenterats genom att den intagnes förehavanden under avskildheten har noterats. Dokumentationen har dock inte skett på av Kriminalvården framtagna blankett för ändamålet (tillsynsblad).

N.M. gavs möjlighet att kommentera remissvaren.

I ett beslut den 16 september 2013 anförde *chefsJO Fura* följande.

### **Bedömning**

Inledningsvis vill jag framhålla att JO:s granskning är av rättslig art och avser främst en kontroll av att myndigheterna har följt de regler som gäller för förfarandet. JO kan inte ändra eller upphäva ett beslut som en myndighet har fattat. Således brukar inte JO ta ställning till om ett beslut är riktigt i sak. Det gör att

jag inte kommer att göra några uttalanden om huruvida det varit korrekt av anstalten Mariefred att placera N.M. i avskildhet.

Av utredningen framgår att N.M. placerades i avskildhet efter självskadehandlingar och att han därefter var avskild under drygt åtta veckor. Under hela denna tid stod han under tillsyn ("sekundbevakning") via kameraövervakning. Kriminalvårdens möjligheter att övervaka intagna via kamera, i samband med placering i avskildhet, har tidigare varit föremål för JO:s prövning. I JO:s ärende med dnr 2286-2002 aktualiserades frågan om kameraövervakning vid anstalten Ystads avskildhetsavdelning. I sitt yttrande till JO uttalade Kriminalvårdsmyndigheten Ystad bl.a. följande.

Kameraövervakningen är inte en ersättning för personal i de fall det anses finnas behov av punktbevakning. Sådan bevakning hanteras på gängse sätt. Kameraövervakningen är dock en resurs i de fall intagen i observationsrummet på annat sätt är orolig, vilket är vanligt. Övervakningen är i dessa fall en extra trygghet och skydd för intagens egen säkerhet under avskildhetsplaceringen. Kameraövervakningen är dessutom ett extra skydd för personal som skall öppna för den intagne.

I beslut den 17 december 2003 uttalade JO bl.a. följande.

Som Kriminalvårdsstyrelsen och kriminalvårdsmyndigheten har anfört är den aktuella kameraövervakningen inte av det slaget att det krävs tillstånd enligt lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning. Någon anmälan enligt nämnda lag krävs inte heller. Jag delar Kriminalvårdsstyrelsens uppfattning att intresset av kameraövervakning i de situationer som kriminalvårdsmyndigheten har pekat på väger tyngre än hänsyn till den intagnes integritet.

Det sagda kan sammanfattas med att kameraövervakning i samband med avskildhet kan användas som enda övervakningsåtgärd när den intagne uppvisar ett oroligt beteende, utan att utgöra en direkt fara för sig själv. Om anstalten däremot gör bedömningen att det finns en risk för självskadebeteende så ska övervakningen ske antingen genom ständig tillsyn ("sekundbevakning") eller tillsyn var femtonde minut genom rondering. Den senare övervakningsmetoden kan kompletteras med kameraövervakning. Båda dessa metoder bygger på att den personal som ansvarar för tillsynen befinner sig i anslutning till det rum, där den intagne vistas, under delar av eller hela den tid som tillsynen fortgår. Vid s.k. ständig tillsyn är avsikten med personalens närvaro bl.a. att denna ska kunna ingripa och hindra den intagne från att skada sig själv.

Det ligger i sakens natur att ständig tillsyn är en mycket ingripande och integritetskränkande åtgärd mot den intagne. Sådan tillsyn bör därför bara förekomma om bedömningen görs att det finns en överhängande risk för självskadehandlingar. Vidare åligger det den som fattat ett sådant beslut att *kontinuerligt* pröva om den akuta situation, som föranlett beslutet om tillsyn, kvarstår eller om den intagnes tillstånd kan övervakas på ett mindre ingripande sätt.

Av Kriminalvårdens yttrande framgår att syftet med att hålla N.M. under tillsyn genom kameraövervakning var att hindra honom från att begå nya självskadehandlingar. Det framgår vidare av yttrandet att den personal som hade ansvaret för övervakningen befann sig i en annan byggnad och att de därmed

var förhindrade att göra ett omedelbart ingripande vid en eventuell självskadehandling. I fråga om en allvarligt menad självskadehandling kan någon eller några minuter utgöra skillnaden mellan liv och död. Det sagda innebär att den tillsyn som anstalten förordnat om riskerat att bli meningslös. Jag är mycket kritisk till att anstalten – trots att man gjort bedömningen att det förelåg en risk för självskadehandling från N.M:s sida – valt att genomföra tillsynen på sådant sätt.

Med beaktande av vad som framkommit i Kriminalvårdens yttrande saknar jag anledning att kommentera N.M:s övriga klagomål mot anstalten. Jag konstaterar endast att utredningen inte ger skäl till kritik eller någon annan åtgärd.

Ärendet avslutas.

## Kritik mot Kriminalvården för att en intagens närmaste anhöriga inte per telefon underrättats om att ett häktningsbeslut verkställts

(Dnr 1944-2013)

**Beslutet i korthet:** I samband med att en person frigavs från ett fängelsestraff verkställde Kriminalvården ett beslut att häkta personen. Den aktuella personen frihetsberövades på grund av misstanke om brott. I beslutet konstateras att Kriminalvården därför hade till uppgift att fullgöra de skyldigheter som följer av 24 kap. 21 a § rättegångsbalken. Kriminalvården kritiserades för att den frihetsberövades närmaste anhöriga inte per telefon underrättades om frihetsberövandet. I beslutet uttalas att i de situationer när underrättelse till anhöriga eller närstående ska ske enligt 3 § häktesförordningen (2010:2011) eller 24 kap. 21 a § rättegångsbalken ska Kriminalvården på eget initiativ tillfråga den intagne om han eller hon önskar underrätta någon anhörig eller närstående. Vidare uttalas att utgångspunkten måste vara att en telefonkontakt är det normala och att det i varje enskilt fall ska göras en individuell bedömning av hur kontakten bör ske. I beslutet uttalas även att häktena bör dokumentera sina ställningstaganden i fråga om huruvida någon anhörig ska underrättas eller inte och i så fall på vilket sätt. Om någon anhörig underrättas genom telefonsamtal bör dokumentationen också omfatta att telefonsamtalet genomförts.

## Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 3 april 2013, klagade S.P. på att han nekats att ringa s.k. ankomstsamtal under sin vistelse i häktet Salberga. Han anförde i huvudsak följande.

Den 22 mars 2013 blev han ”villkorligt häktad” av Nyköpings tingsrätt i väntan på en dom som skulle meddelas den 28 mars 2013. Den 27 mars 2013 blev han frigiven från anstalten Nyköping. Eftersom häktet Nyköping var fullbelagt transporterades han till häktet Huddinge och sedan – efter att domen meddelats – till häktet Salberga. Han kom till häktet Salberga den 28 mars 2013

och bad då häktespersonalen att få meddela sin sambo A.S. att han var häktad och var han hade placerats. Trots att han hade haft telefontillstånd till sambon under sin vistelse i anstalten Nyköping fick han inte ringa henne. Han fick inte heller ringa till sin lekmannaövervakare H.S. Han fick beskedet att häktet slutat med s.k. ankomstsamtal och att allt ska skötas med brev. Eftersom det var påsk tog det nästan en vecka för hans brev att nå fram till sambon och lekmannaövervakaren, som var omedvetna om vad som hänt honom.

### Utredning

Kriminalvården uppmanades att yttra sig över det som S.P. anfört i sin anmälan. Vidare uppmanades Kriminalvården att redogöra för

1. om häktenas rutiner när det gäller att ge en intagen tillfälle att underrätta närstående om var han eller hon befinner sig ser olika ut beroende på om den intagne berövats friheten på grund av misstanke om brott eller på annan grund,
2. om häktena dokumenterar sitt ställningstagande till om, och i så fall på vilket sätt (brev eller telefon), en intagen får underrätta närstående,
3. om häktena regelmässigt tar reda på huruvida underrättelse om frihetsberövandet till närmast anhöriga, enligt 24 kap. 21 a § rättegångsbalken, har skett genom någon annans försorg.

I remissvaret anförde Kriminalvårdens huvudkontor, genom enhetschefen Elisabeth Lager, följande.

### Sakförhållanden

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från samtliga regioner, som i sin tur hämtat in uppgifter från häktena inom respektive region. Genom utredningen har sammanfattningsvis följande kommit fram.

#### Häktenas rutiner

Hanteringen av frågor om underrättelse enligt 3 § häktesförordningen [2010:2011, JO:s anm.] respektive 24 kap. 21 a § rättegångsbalken skiljer sig åt mellan häktena. Någon enhetlig rutin som tillämpas vid samtliga häkten i landet finns inte. Även vid häktena inom en och samma region kan hanteringen se olika ut.

Vid de flesta häkten görs ingen skillnad utifrån grunden för frihetsberövandet när det gäller hur man hanterar frågan om underrättelse. Om det inte föreligger skäl emot det, t.ex. på grund av restriktioner, kontaktförbud eller liknande, tillåts intagna vid de flesta häkten att lämna underrättelse till anhörig i samband med ankomst. Företrädesvis får sådan underrättelse lämnas per telefon. Vid vissa häkten, bl.a. häktet Salberga (som anmälan till JO i detta fall rör), görs dock skillnad i rutinerna på så sätt att det endast är intagna som är intagna på annan grund än misstanke om brott som ges möjlighet att lämna underrättelse. Den intagne har enligt vad som framkommit alltid möjlighet att skicka brev, om inte restriktioner lägger hinder i vägen.

Vid flera häkten tillfrågas den intagne om han eller hon önskar lämna underrättelse till anhörig. Vid andra häkten bygger i stället lämnande av underrättelse på att den intagne själv framför önskemål om detta eller att frågan på annat sätt kommer upp.

Även när det gäller frågan om dokumentation skiljer sig rutinerna åt mellan häktena. På de flesta håll dokumenteras häktets ställningstagande i frågan om underrättelse ska tillåtas eller inte. Vid vissa häkten upprättas beslut när underrättelse nekas. Vid andra häkten sker dokumentation endast över genomförda telefonsamtal. Vid en del häkten sker överhuvudtaget inte någon dokumentation rörande detta.

Inget häkte tar enligt vad som framkommit regelmässigt reda på om underrättelse om frihetsberövandet till närmast anhörig enligt 24 kap. 21 a § rättegångsbalken har skett genom någon annan myndighets försorg.

### Det enskilda fall som anmälan till JO rör

När det gäller det enskilda ärende som anmälan rör har bl.a. följande framkommit.

I samband med huvudförhandling den 22 mars 2013 beslutade Nyköpings tingsrätt att S.P. skulle häktas i samband med frigivning från det fängelsestraff som han vid tidpunkten verkställde. I samband med frigivning från fängelsestraffet den 27 mars 2013 fördes S.P. från anstalten Nyköping via häktet Huddinge till häktet Salberga, dit han ankom den 28 mars 2013. Han var då alltså frihetsberövad på grund av misstanke om brott. Som redovisats ovan har häktet Salberga som rutin att ge intagna som frihetsberövats på annan grund än misstanke om brott möjlighet att underrätta en närstående via tjänstetelefon. Intagna som berövats friheten på grund av misstanke om brott ges inte denna möjlighet. Alla intagna kan dock meddela sig med brev. Någon särskild dokumentation sker inte. S.P. gavs inte möjlighet att underrätta A.S. Däremot framgår av anteckningar i KLAS att han den 4 april 2013 och den 13 april 2013 ringt till sin lekmanövervakare H.S.

### Författningsbestämmelser

Av 24 kap. 21 a § rättegångsbalken framgår att när någon har frihetsberövats genom gripande enligt 7 § första stycket, genom överlämnande till en polisman enligt 7 § andra stycket och då inte har frigivits, genom anhållande eller genom häktning enligt 17 §, ska någon av den frihetsberövades närmaste anhöriga eller någon annan person som står den frihetsberövade särskilt nära underrättas om frihetsberövandet så snart det kan ske utan men för utredningen. Om den frihetsberövade motsätter sig att någon underrättas om frihetsberövandet, får underrättelse lämnas bara om det finns synnerliga skäl. Underrättelse behöver inte lämnas om frihetsberövandet har upphört.

Av 3 § häktesförordningen (2010:2011) framgår att en intagen som har berövats friheten på annan grund än misstanke om brott ska i anslutning till att han eller hon tas in i en förvaringslokal få tillfälle att underrätta närstående om var han eller hon befinner sig, om inte särskilda skäl talar mot det. Detsamma gäller när den intagne flyttats från en förvaringslokal till en annan.

Av allmänna råd till 3 § häktesförordningen i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om häkte (KVFS 2011:2, FARK Häkte) framgår följande. Den intagnes rätt att underrätta närstående om var han eller hon befinner sig i anslutning till att han eller hon tas in i häkte eller flyttas från ett häkte till ett annat bör normalt omfatta en person. Hänsyn till brottsoffer eller ett kontaktförbud kan utgöra särskilda skäl mot att medge en intagen rätt att meddela en viss närstående.

Av 7 kap. 1 § FARK Häkte framgår att i journalen ska dokumenteras alla beslut som har fattats, viktiga händelser och väsentliga uppgifter om vidtagna eller planerade åtgärder avseende den intagne. Även uppgifter om omständigheter i övrigt som är av betydelse för vistelsen i förvaringslokalen ska dokumenteras. Dokumentationen ska ske så snart som möjligt.

### Kriminalvårdens bedömning

Bestämmelsen i 3 § häktesförordningen tar sikte på skyldigheten för Kriminalvården att ge en intagen – som frihetsberövats på annan grund än misstanke om brott – tillfälle att underrätta någon närstående om var han eller hon befinner sig. Skyldigheten gäller både när den intagne tas in i förvaringslokalen och när förflyttning skett till annan förvaringslokal. Det kan t.ex. röra sig om en utlännings som hålls i förvar och som placerats i kriminalvårdsanstalt eller häkte, en dömd som på eget initiativ inställt sig i häkte för att verkställa fängelsestraff eller en dömd som förpassats av polis för samma ändamål. Motsvarande skyldighet gäller enligt 3 § fängelseförordningen (2010:2010) när det gäller en intagen i anstalt.

Det finns inte någon bestämmelse om hur underrättelsen enligt 3 § häktesförordningen ska lämnas. Utgångspunkten bör enligt Kriminalvården vara att underrättelsen lämnas genom att den intagne tillåts att ringa ett telefonsamtal till den anhörige. Om sådant telefonsamtal på grund av särskilda skäl, t.ex. säkerhetsskäl, inte kan tillåtas bör underrättelse i många fall istället kunna lämnas genom att den intagne får skicka underrättelse per brev.

För majoriteten intagna i Kriminalvårdens häkten – de som frihetsberövats med anledning av misstanke om brott (företrädesvis häktade men i vissa häkten förvaras även anhållna) – är dock inte bestämmelsen i 3 § häktesförordningen tillämplig. För dessa kan istället underrättelseskyldighet föreligga för Kriminalvården enligt bestämmelsen i 24 kap. 21 a § rättegångsbalken, om underrättelseskyldigheten inte redan uppfyllts av polisen i samband med föregående gripande eller anhållande. En underrättelse enligt 24 kap. 21 a § rättegångsbalken kan underlåtas om det är ”till men för utredningen”. Något undantag motsvarande ”särskilda skäl” i häktesförordningen ges således inte i lagtexten. Dock kan de säkerhetsskäl som Kriminalvården enligt gällande regelverk har att beakta inverka på formen för underrättelsen (telefon, brev eller underrättelse genom Kriminalvårdens försorg).

Den skyldighet som följer av 24 kap. 21 a § rättegångsbalken åvilar i första hand polisen. Kriminalvården bör i de allra flesta fall kunna utgå ifrån att polisen fullgjort sina skyldigheter enligt nämnda lagrum när en frihetsberövad person överförs till Kriminalvården efter att först ha förvarats hos polisen såsom gripnen eller anhållen. I vissa fall kan dock underrättelseskyldigheten åligga Kriminalvården, t.ex. när en person som häktats i sin utvaro grips och omedelbart förs till häktet eller när förhållandena är sådana som i det fall som anmälan i detta ärende rör (jfr vidare nedan). Som framgått av utredningen har inte något häkte som rutin att ta reda på om underrättelseskyldigheten fullgjorts. Däremot synes de flesta häkten ändå ge intagna möjlighet att underrätta närstående, oavsett om så redan skett genom polisens försorg, under förutsättning att, i förekommande fall, åklagaren medger kontakten på grund av restriktioner. Det är naturligtvis viktigt att det finns rutiner vid häktena som säkerställer att underrättelseskyldigheten enligt 24 kap. 21 a § rättegångsbalken verkligen fullgörs av Kriminalvården när det inte skett genom annans försorg. I detta avseende bör Kriminalvårdens rutiner förbättras.

Det finns inte någon uttrycklig skyldighet att upplysa den som frihetsberövats om rätten enligt 24 kap. 21 a § rättegångsbalken eller 3 § häktesförordningen att underrätta någon anhörig eller annan nära person. Den frihetsberövade ska dock inte uttryckligen behöva begära att få lämna underrättelse om frihetsberövandet utan det bör vara Kriminalvården som på eget initiativ ska tillfråga den intagne om han eller hon önskar underrätta någon anhörig eller närstående (jfr bl.a. JO 1985/86 s. 152 samt JO:s beslut 2012-11-30 i ärende 3577-2011). Såvitt utredningen visat finns förbättringspotential även i detta avseende.



När det gäller dokumentation av hanteringen av underrättelser till närstående ser rutinerna olika ut vid olika häkten. Dokumentation av frågor kring detta bör ske på ett riktigt och likartat sätt inom myndigheten.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det saknas enhetliga rutiner för hur frågor om underrättelse till närstående ska hanteras vid häktena. Kriminalvården har för avsikt att erinra häktena om de relevanta bestämmelsernas innebörd och tillämpningsområde samt ta fram gemensamma rutiner för hur dessa frågor ska hanteras för att garantera en enhetlig och korrekt tillämpning inom myndigheten.

När det gäller det enskilda fall som anmälan till JO rör kan konstateras att det ålegat Kriminalvården att fullgöra de skyldigheter som följer av 24 kap. 21 a § rättegångsbalken när tingsrättens beslut om häktning den 22 mars 2013 verkställdes. Så har enligt vad som framkommit inte skett.

S.P. gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 22 april 2014 anförde *chefsJO Fura* följande.

## Bedömning

### Rättslig reglering

Kriminalvården har i sitt remissvar redogjort för de bestämmelser som har betydelse i ärendet.

### Generellt om underrättelse till anhöriga

Som Kriminalvården har redogjort för finns det bestämmelser om att anhöriga respektive närstående till frihetsberövade personer ska underrättas om frihetsberövandet dels i 3 § häktesförordningen (2010:2011), dels i 24 kap. 21 a § rättegångsbalken, RB. Vilken av bestämmelserna som är tillämplig beror på om frihetsberövandet skett på grund av misstanke om brott eller på annan grund.

Av Kriminalvårdens yttrande framgår att de flesta häkten tillåter intagna att lämna underrättelse till anhörig i samband med ankomst, oavsett grunden för frihetsberövandet. Detta gäller om det inte föreligger skäl emot det, t.ex. på grund av restriktioner, kontaktförbud eller liknande. Jag har ingen invändning mot att Kriminalvården går utöver den lagstadgade underrättelseskyldigheten på detta sätt. Det kan dock vara bra att häktespersonalen har klart för sig när det föreligger en *skyldighet* att underrätta, eftersom det då bör ställas högre krav på häktet när det gäller initiativ, ställningstagande och dokumentation. Jag kommer nedan att något utveckla min syn på dessa frågor.

### *Det ska inte krävas initiativ från den frihetsberövades sida*

I de situationer när underrättelse ska ske enligt 3 § häktesförordningen eller 24 kap. 21 a § RB ska – som Kriminalvården anför – den frihetsberövade inte uttryckligen behöva begära att få lämna underrättelse om frihetsberövandet till en anhörig. Det bör i stället vara Kriminalvården som på eget initiativ tillfrågar den intagne om han eller hon önskar underrätta någon anhörig eller närstående. Detta synsätt kommer också till uttryck i kommentaren till 24 kap. 21 a § RB, se Fitger m.fl., Rättegångsbalken (oktober 2013, Zeteo), kommentaren till 24 kap. 21 a § RB.

*Ställningstagande till om och på vilket sätt underrättelse ska ske*

Som Kriminalvården anfört är det inte närmare reglerat hur närstående ska underrättas enligt 3 § häktesförordningen. Detsamma gäller för underrättelse till anhöriga enligt 24 kap. 21 a § RB. Ur den intagnes perspektiv är naturligtvis en kontakt via telefon oftast att föredra, och utgångspunkten måste vara att en sådan kontakt är det normala. Jag vill poängtera vikten av att det i varje enskilt fall görs en individuell bedömning av på vilket sätt kontakten bör ske. Det kan således aldrig bli tal om att generellt bestämma att en underrättelse enligt nämnda bestämmelser endast får ske via brev. Självklart måste också den intagne underrättas om vad häktet kommit fram till vid bedömningen av om och i så fall hur en anhörig eller närstående får underrättas. I kommentaren till 24 kap. 21 a § RB påpekas att författningstexten inte pekar ut vem som ska lämna underrättelsen, polisen eller den frihetsberövade själv. Den frågan ligger därmed i polisens hand att bedöma, bl.a. mot bakgrund av utredningsläget, se Fitger m.fl., Rättegångsbalken (oktober 2013, Zeteo), kommentaren till 24 kap. 21 a § RB. Detsamma måste rimligtvis gälla när det är Kriminalvårdens uppgift att fullgöra underrättelseskyldigheten enligt nämnda bestämmelse.

*Dokumentation*

Kriminalvården har i sitt yttrande påpekat att dokumentation av frågor kring underrättelser till närstående bör ske på ett riktigt och likartat sätt inom myndigheten. Enligt min uppfattning bör häktena dokumentera sitt ställningstagande i frågan om underrättelse ska ske eller inte. Vidare bör häktet dokumentera på vilket sätt underrättelse ska ske (genom brev eller telefon, genom att den intagne själv ringer eller genom myndighetens försorg). Om en anhörig underrättas genom telefonsamtal bör dokumentationen också omfatta att telefonsamtalet genomförts.

*Behovet av enhetliga rutiner*

Som Kriminalvården påpekat i sitt yttrande är det naturligtvis viktigt att det finns rutiner vid häktena som säkerställer att underrättelseskyldigheten enligt 24 kap. 21 a § rättegångsbalken verkligen fullgörs av Kriminalvården när detta inte har gjorts genom någon annans försorg. Det verkar finnas ett behov av förbättrade rutiner i detta avseende. Kriminalvårdens utredning visar att häktenas rutiner kring frågor om underrättelse till anhöriga ser olika ut. Jag ser därför positivt på att Kriminalvården har för avsikt att ta fram gemensamma rutiner för hur dessa frågor ska hanteras.

**Underrättelse till S.P:s anhöriga om att häktningsbeslut verkställts**

Av utredningen framgår att tingsrättens beslut att häkta S.P. verkställdes den 27 mars 2013 i samband med att han frigavs från det fängelsestraff som han dessförinnan hade verkställt. Vidare framgår att S.P. vid detta tillfälle frihetsberövades på grund av misstanke om brott. Som Kriminalvården anfört var alltså bestämmelsen om underrättelse till närstående i 3 § häktesförordningen (2010:2011) inte tillämplig. Däremot var det Kriminalvårdens uppgift att vid verkställandet av häktningsbeslutet fullgöra de skyldigheter som följer av 24

kap. 21 a § rättegångsbalken. Enligt vad som framkommit i utredningen har någon sådan underrättelse till S.P:s närmaste anhöriga inte skett. Kriminalvården förtjänar kritik för detta.

### Övrigt

Vid en jämförelse mellan bestämmelserna om underrättelse i 3 § häktesförordningen respektive 24 kap. 21 a § RB noteras att underrättelseskyldigheten ser delvis olika ut. Underrättelseskyldigheten i 3 § häktesförordningen gäller även när den intagne flyttats från en förvaringslokal till en annan. Någon motsvarighet finns inte i 24 kap. 21 a § RB. I förarbetena till den sistnämnda bestämmelsen uttalades att det kanske främsta syftet med underrättelseskyldigheten är att anhöriga och andra inte ska behöva oroa sig över var deras närstående tagit vägen. Vidare uttalades att den som har frihetsberövats i många fall kan känna sig bättre till mods av vetskapen om att någon närstående vet vart han eller hon befinner sig (prop. 2007/08:47 s. 18 f.). Enligt min mening torde det i många fall finnas starka skäl för de anhöriga till en frihetsberövad att få vetskap om att den närstående förflyttats till en annan förvaringslokal. Det är mot denna bakgrund svårt att se att det skulle finnas sakliga skäl för den nyss beskrivna skillnaden i underrättelseskyldigheten. Av denna anledning finner jag skäl att överlämna en kopia av detta beslut till Justitiedepartementet och riksdagens justitieutskott för kännedom.

Ärendet avslutas.

## Initiativ angående Kriminalvårdens handläggning av ärenden om placering på säkerhetsavdelningar

(Dnr 2311-2013)

**Beslutet i korthet:** Kriminalvården har möjlighet att under vissa förhållanden placera intagna på s.k. säkerhetsavdelningar. Det kan göras för att förhindra rymning, fritagning eller att den intagna fortsätter allvarlig brottslig verksamhet under anstaltsvistelsen. Placeringen på en sådan avdelning innebär att den intagne underkastas mer omfattande kontroller än intagna i övrigt. En placering på säkerhetsavdelning ska omprövas minst en gång i månaden.

Genom anmälningar till JO och vid inspektioner av säkerhetsenheterna i anstalterna Kumla och Saltvik har det framkommit att det bland de intagna råder ett utbrett missnöje över hur Kriminalvården motiverar besluten om placering på säkerhetsavdelning och över handläggningen av omprövningsärendena. Av den anledningen inleddes ett initiativärende angående Kriminalvårdens handläggning av sådana placeringsärenden.

I fråga om utformningen av Kriminalvårdens initialbeslut uttalas att myndigheten måste sträva efter att i möjligaste mån på ett klart och tydligt sätt redovisa varifrån olika uppgifter i besluten har hämtats och vilken betydelse uppgifterna har för myndighetens bedömning. Det är nödvändigt för att

skapa ett mer transparent system som är begripligt för den intagne. Den intagnes förståelse för vilka skäl som har legat till grund för beslutet är vidare nödvändig för att denne ska kunna genomföra det förändringsarbete som i de flesta fall är nödvändigt för att den intagne ska kunna påverka placeringen.

När det gäller de månatliga omprövningsbesluten konstateras att Kriminalvården i dessa måste redovisa omständigheter som har tillkommit efter initialbesluten. Det kan exempelvis röra sig om den tid som en intagen har tillbringat på säkerhetsavdelning och uppgifter om skötsamhet eller deltagande i programverksamhet. Vidare måste Kriminalvården analysera betydelsen av de tillkommande faktorerna och varför de – om myndigheten inte väljer att ändra beslutet – inte är tillräckliga för att påverka initialbeslutet. Omprövningsbesluten måste till en inte obetydlig del ses som en utvärdering av den intagnes vistelse på säkerhetsavdelningen, med hjälp av vilken den intagne ska kunna förstå vilka åtgärder denne kan vidta för att påverka sin situation.

## 1 Bakgrund

Enligt 2 kap. 4 § första stycket fängelselagen (2010:610) får en intagen placeras på en avdelning med särskilt hög grad av övervakning och kontroll (säkerhetsavdelning) om (1) det finns en varaktig risk för att den intagne rymmer eller fritas och det kan antas att han eller hon är särskilt benägen att fortsätta allvarlig brottslig verksamhet, eller (2) det finns särskild anledning att anta att det behövs för att hindra den intagne från allvarlig brottslig verksamhet under vistelsen i anstalt. Av paragrafens andra stycke följer att ett beslut om placering på en säkerhetsavdelning ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst en gång i månaden.

En placering på säkerhetsavdelning innebär bl.a. att den intagnes försändelser, telefonsamtal och besök granskas eller övervakas i större utsträckning än vad som gäller för en intagen placerad på en s.k. normalavdelning.

För närvarande förfogar Kriminalvården över tre säkerhetsenheter, vilka är belägna i anstalterna Hall, Kumla och Saltvik. Genom anmälningar till JO och i samband med inspektioner av säkerhetsenheterna i anstalterna Kumla och Saltvik har det blivit tydligt för mig att det råder ett utbrett missnöje bland de intagna på landets säkerhetsenheter. Missnöjet avser bl.a. hur Kriminalvården motiverar besluten att placera intagna på säkerhetsavdelning och handläggningen av omprövningsärendena.

När omfattningen av detta missnöje stod klar för mig beslutade jag den 23 april 2013 att inom ramen för ett särskilt upplagt initiativärende utreda frågan om Kriminalvårdens handläggning av ärenden om placering av intagna på landets säkerhetsavdelningar. Efter beslutet att inleda initiativet har jag och mina medarbetare även gjort en inspektion av säkerhetsenheten i anstalten Hall.

## 2 Redogörelse för initiativets genomförande

Inledningsvis begärde mina medarbetare in och granskade handlingar som har samband med Kriminalvårdens beslut att placera intagna på säkerhetsavdelningarna. Dessa handlingar kan delas upp i två kategorier. Den första kategorin utgörs av samtliga initialbeslut för de intagna som i april 2013 var placerade i någon av landets tre säkerhetsenheter. Totalt är det 39 initialbeslut som har granskats. Den andra kategorin utgörs av handlingar om en intagen som var placerad på säkerhetsavdelning under ett antal år. Handlingarna i det senare fallet omfattar – förutom initialbeslut och verkställighetsplan – Kriminalvårdens omprövningsbeslut och därtill hörande utredningar samt överklaganden av placeringsbeslut och därtill hörande domar från förvaltningsdomstol.

Efter det att handlingarna hade granskats upprättades en promemoria med ett antal frågeställningar, se bilaga 1. Till promemorian fogades en bilaga med tio exempel som frågeställningarna anknöt till, se bilaga 2. Kriminalvården förelades att dels yttra sig över frågeställningarna, dels redovisa vissa statistikuppgifter. Kriminalvården, genom generaldirektören Nils Öberg, kom därefter in med ett remissvar, se bilaga 3.

De frågeställningar som Kriminalvården har yttrat sig över kan delas in i följande områden:

1. Kriminalvårdens initialbeslut om placering på säkerhetsavdelning
2. Kriminalvårdens månatliga omprövningsbeslut
3. Kriminalvårdens riksmottagnings utredningar.

I ett beslut den 22 maj 2014 anförde *chefsJO Fura* följande.

## 3 Kriminalvårdens initialbeslut

### 3.1 Bakgrund

I samband med den granskning som mina medarbetare gjorde kunde de konstatera att Kriminalvårdens initialbeslut uppvisar stora variationer i fråga om omfattning och redovisning av vilka skäl som har bestämt utgången. Det finns exempel på beslut som på ett relativt tydligt sätt utvecklat de omständigheter som legat till grund för beslutet. Vidare finns exempel på beslut som enbart i allmänna ordalag beskriver skälen för placeringen.

Av den anledningen tillfrågades Kriminalvården om vilka överväganden som legat bakom utformningen av besluten och varför det exempelvis i besluten

- inte hade angetts vilket kriminellt nätverk som en viss intagen hade kontakt med
- inte hade angetts på vilket sätt en annan intagen var inblandad i gränsöverskridande brottslighet
- inte hade angetts varför en tredje intagen bedömdes ha ett utbrett kriminellt kontaktnät.

Vidare tillfrågades Kriminalvården hur de exempel som hade redovisats förhåller sig till kravet på att en myndighet i ett slutligt beslut som går den enskilde

emot enligt huvudregeln ska ange de skäl som har bestämt utgången. Därtill tillfrågades Kriminalvården om det finns möjlighet att öka beslutens tydlighet och på så sätt öka de intagnas förståelse för vilka skäl som legat bakom placeringen.

Vid granskningen av initialbesluten noterades vidare att sju personer hade omplacerats från normalavdelningar till säkerhetsavdelningar. I besluten hade Kriminalvården angett ”varaktigt hög risk för allvarlig misskötsamhet” som ett av skälen för omplacering. Av den anledningen förelades Kriminalvården att yttra sig över om dessa beslut var förenliga med 2 kap. 4 § fängelselagen.

### 3.2 Kriminalvårdens yttrande

I denna del har Kriminalvården i sitt remissvar uppgett i huvudsak följande.

Uppgifter om tillhörighet till kriminella nätverk skrivs regelmässigt inte ut i besluten. Det finns flera anledningar till detta. Sekretessen enligt 35 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller inte för beslut, vilket innebär att de uppgifter som anges i allmänhet blir offentliga. Undantag från motiveringsplikten kan enligt 20 § förvaltningslagen (1986:223) göras på grund av sekretess- eller integritetsskäl, bl.a. i syfte att skydda en part mot psykiskt lidande eller annars ta hänsyn till personlig eller ekonomisk integritet.

Uppgifter om att en intagen tillhör eller har kopplingar till en viss kriminell organisation kan innebära risker för såväl den intagne själv som för ordningen och säkerheten på anstalten. Det kan också ge utrymme för en kriminell organisation att kartlägga individer i rivaliserande organisationer. Ofta framkommer uppgifter av aktuellt slag i riksmottagningens utredning, som den intagne redan tidigare tagit del av. I de fall det framgår av domen att den intagne har tillhörighet till en viss organisation har det i några fall dock också angetts i placeringsbeslutet.

När det gäller formuleringar som ”gränsöverskridande brottslighet” och ”utbrett kriminellt nätverk” refererar detta till information som framgår av brottmålsdomen. Kriminalvården ser i och för sig inte att det skulle finnas skäl att mer detaljerat återge vad som framgår av domshandlingarna. Däremot finns det skäl att i beslutstexten vara tydligare med varifrån en uppgift är hämtad, t.ex. från domen eller riksmottagningens utredning.

När det gäller hur de beslut som bifogats förhåller sig till motiveringsplikten kan följande konstateras. Den relevanta bestämmelsen är angiven, och i bedömningen har knutits an till de rekvisit som uppställs i den aktuella bestämmelsen. Det finns emellertid brister i besluten när det gäller tydligheten med varifrån en uppgift är hämtad. Man borde även på ett tydligare sätt utveckla på vilket sätt dessa uppgifter har betydelse för bedömningen att ett visst rekvisit är uppfyllt.

När det gäller beslutsmotiveringen i fråga om de intagna som omplacerats till säkerhetsavdelningarna och dess förenlighet med 2 kap. 4 § fängelselagen kan det konstateras att bestämmelsen ställer upp två alternativa rekvisit för placering på säkerhetsavdelning. Det innebär att det är tillräckligt att ett av rekvisiten är uppfyllt för att bestämmelsen ska vara tillämplig. I exemplet har man, som JO påpekat, i beslutsmotiveringen angett ett skäl som inte är relevant i

fråga om placering enligt aktuell bestämmelse. Det är oklart varför denna formulering har använts, och Kriminalvården beklagar detta. Det kan dock noteras att det trots detta ändå framgår av beslutsmotiveringen att åtminstone ett av de alternativa rekvisiten har bedömts vara uppfyllt, varför misstaget egentligen inte har någon betydelse i sak.

### 3.3 Min bedömning

#### 3.3.1 Förvaltningslagens bestämmelse om motiveringsskyldighet

Av 20 § förvaltningslagen följer att ett beslut genom vilket en myndighet avgör ett ärende ska innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis (1) om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövligt att upplysa om skälen, (2) om beslutet rör tjänstetillsättning, antagning för frivillig utbildning, betygssättning, tilldelning av forskningsbidrag eller något jämförbart, (3) om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något jämförbart förhållande, (4) om ärendet är så brådskande att det inte finns tid att utforma skälen, eller (5) om ärendet gäller meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen och det är fråga om prövning i högre instans efter överklagande. Av paragrafens andra stycke följer att om skälen har utelämnats, bör myndigheten på begäran av den som är part om möjligt upplysa honom om dem i efterhand.

Omfattningen av en myndighets motiveringsskyldighet behandlades i motiven till motsvarande bestämmelse i den numera upphävda förvaltningslagen (1971:290) enligt följande:

I fråga om motiveringskravets innehåll fordras enligt det nu framlagda lagförslaget att myndigheten anger »de skäl som bestämt utgången». Som påpekats av regeringsrättens ledamöter antyder arbetsgruppens lagtext på denna punkt ett längre gående motiveringskrav (»de sakliga och rättsliga bedömningar som väsentligast bestämt utgången»). Med den av mig föreslagna formuleringen avses att markera att förvaltningslagen i princip inte uppställer något krav på att förvaltningsmyndigheternas beslut skall innehålla detaljerade redogörelser för sakförhållandena i ärenden och vidlyftiga resonemang om hur dessa förhållanden bedömts rätteligen av myndigheten. Det är – som arbetsgruppen uttrycker det – »de springande punkterna» som skall komma fram i motiveringen.<sup>9</sup>

Motivuttalandena innebär att en förvaltningsmyndighet måste göra det begripligt för parten vilka faktiska förhållanden som är avgörande, vilka rättsregler som är tillämpliga och hur myndigheten har resonerat på de punkter där meningarna kan gå isär. Samtidigt som det finns en motiveringsskyldighet får den inte föras för långt, och det är exempelvis inte möjligt att begära att en myndighets beslut ska efterlikna domstolars domar.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Se prop. 1971:30 s. 493.

<sup>10</sup> Se Hellners m.fl., *Förvaltningslagen med kommentarer*, 3 uppl., 2010, s. 237.

### 3.3.2 Utformningen av Kriminalvårdens initialbeslut

Det är en mycket ingripande åtgärd att placera en intagen på en säkerhetsavdelning, och jag har förståelse för att de begränsningar som placeringen innebär kan skapa frustration hos de intagna. Jag har även förståelse för de svårigheter som är förknippade med Kriminalvårdens uppdrag att avgöra vilka intagna som ska placeras på en säkerhetsavdelning och hur länge denna placering ska bestå. Det rör sig i regel om svåra avvägningar mellan innehållet i fängelselagens bestämmelser om proportionalitet<sup>11</sup> och Kriminalvårdens uppdrag att förhindra intagna från att fortsätta begå allvarlig brottslighet under sin vistelse i anstalt.

Som framgått av det jag har redovisat ovan är inte avsikten med en myndighets motiveringsplikt att besluten ska efterlikna domstolars domar. Även om ett förvaltningsbeslut som regel kan utformas mer kortfattat och kärnfullt än exempelvis en brottmålsdom måste vid utformningen stor hänsyn tas till vad för typ av beslut det är fråga om. Den ingripande åtgärd som det innebär att placera en intagen på en säkerhetsavdelning gör att kraven på Kriminalvårdens motiveringsskyldighet i dessa fall kan ställas betydligt högre än beträffande många andra beslut som myndigheten fattar.<sup>12</sup> Det förhållandet att Kriminalvården har valt att ha relativt kortfattade beslutsmotiveringar i de månatliga omprövningsbesluten bidrar även det till att höga krav måste ställas på initialbeslutens utformning.

I samtal som jag och mina medarbetare har haft med intagna på landets säkerhetsavdelningar har de intagna vid ett flertal tillfällen uppgett att de inte förstår varför de har placerats på säkerhetsavdelning. Denna oförståelse inför Kriminalvårdens beslut gör att det bland de intagna finns en uppfattning om att myndigheten hemlighåller de egentliga skälen för placeringen eller att myndigheten har lagt oriktiga uppgifter till grund för besluten. Dessa uppfattningar bidrar till att skapa en känsla av utsatthet hos de intagna. Kriminalvården bör ta detta på allvar och sträva efter att i möjligaste mån på ett klart och tydligt sätt redovisa varifrån olika uppgifter har hämtats och vilken betydelse uppgifterna har haft för myndighetens beslut. Enligt min mening är detta nödvändigt för att skapa ett mer transparent system som är begripligt för den intagne.

Även om man knappast kan räkna med att samtliga intagna kommer att acceptera placeringsbesluten är den intagnes förståelse för vilka skäl som legat bakom beslutet viktig. Utan en sådan förståelse kan det bli svårt att genomföra det förändringsarbete som i de flesta fall är nödvändigt för att den intagne ska kunna påverka placeringen. Utan förändringsarbete riskerar en placering på en säkerhetsavdelning bara att bli en förvaring.

---

<sup>11</sup> Se exempelvis 1 kap. 5 § första stycket fängelselagen där det framgår att verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. Av 1 kap. 6 § andra stycket i samma lag framgår att en kontroll- eller tvångsåtgärd endast får användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

<sup>12</sup> Jfr uttalande av Hellners m.fl. i *Förvaltningslagen med kommentarer* s. 237, där det anges att medan en beslutsmotivering i okomplicerade ärenden kan lämnas i några korta meningar kan den i invecklade fall behöva göras mer utförlig.



Det förhållandet att placeringen av intagna på säkerhetsavdelning är mycket ingripande gör att särskilt höga krav måste ställas på Kriminalvårdens handläggning. Av den anledningen är det något förvånande att myndigheten i ett antal fall som skäl för placeringen har angett omständigheter som inte omfattas av 2 kap. 4 § fängelselagen. I dessa fall har som skäl för placeringen bl.a. angetts att det finns en varaktigt hög risk för fortsatt misskötsamhet. Som Kriminalvården har påpekat har emellertid som skäl för placeringen även åberopats en omständighet som omfattas av bestämmelsen. Misstaget har alltså enligt Kriminalvården inte haft någon betydelse i sak. Jag avhåller mig från att uttala mig i sakfrågor. Emellertid vill jag framhålla att även om felaktigheten inte har haft någon betydelse för placeringen är det mycket olämpligt att Kriminalvården har åberopat en felaktig grund för att vidta en så ingripande åtgärd.

## 4 Kriminalvårdens omprövningsbeslut

### 4.1 Bakgrund

Inför de månatliga omprövningsbesluten lämnar säkerhetsenheterna ett yttrande till Kriminalvårdens huvudkontor. De yttranden som begärdes in och granskades av mina medarbetare var formulerade på ungefär samma sätt och kan illustreras med följande exempel:

Han uppvisar god skötsamhet. Emellertid har det inte tillkommit nya, relevanta omständigheter sedan det senast föregående omprövningsbeslutet gällande placering i säkerhetsavdelning enligt 2 Kap § 4 fängelselagen (2010:610).

Vidare noterades att Kriminalvården hade utformat sina omprövningsbeslut på ett i stort sett likartat sätt, och regelmässigt hade besluten följande motivering:

Vid en förnyad prövning av ärendet finner Kriminalvården, huvudkontoret, att [N.N., JO:s anm.] alltså ska vara placerad på säkerhetsavdelning. Beslutet ändras inte. Vad [N.N., JO:s anm.] anfört föranleder ingen annan bedömning.

Med anledning av vad som framkommit vid granskningen förelades Kriminalvården att närmare redogöra för rutinerna vid handläggningen av omprövningsärendena. Av yttrandet skulle framgå bl.a. vad som enligt Kriminalvården utgör ”relevanta omständigheter”, vilken information som säkerhetsenheternas yttrande bygger på och om personalen informeras om de förhållanden som legat till grund för placeringen av en intagen på en säkerhetsavdelning.

### 4.2 Kriminalvårdens yttrande

I denna del har Kriminalvården i sitt remissvar uppgett i huvudsak följande.

#### 4.2.1 Rutinerna för omprövning

Inför omprövningar av placeringar på säkerhetsavdelning bereder anstalten ett underlag som är baserat på det initiala placeringsbeslutet. De tre olika anstalterna har i stort sett samma rutiner för upprättande av säkerhetsenheternas yttranden inför den månatliga omprövningen. Den intagne får ta del av yttrandet

innan det skickas till huvudkontoret och har då möjlighet att yttra sig till enheten och/eller huvudkontoret. Anstalten Hall har för sin del uppgett att man uppmanar den intagne att skicka med ett eget yttrande om det finns invändningar mot vad som skrivits i anstaltens yttrande. Att så sker är dock enligt samtliga anstalter ovanligt.

I sammanhanget ska också nämnas att det regelbundet genomförs kollegier där den intagne och bl.a. klienthandläggaren på säkerhetsavdelningen deltar. I samband med detta diskuteras verkställighetsplaneringen. Säkerhetsenheten på huvudkontoret genomför också regelbundet möten med intagna, omkring två–fyra gånger per år, då placeringen på säkerhetsavdelningen och andra frågor som rör den intagne diskuteras. Vid dessa möten deltar även personal från den berörda säkerhetsavdelningen. De intagna har också möjligheter att per brev och även per telefon ha en dialog med beslutsfattaren om sin placering.

#### *4.2.2 Utformningen av säkerhetsenheternas yttranden*

De omständigheter som är relevanta i en enskild intagens fall är de som motiverade den initiala placeringen. Dessa finns angivna i initialbeslutet och hänvisas till i omprövningsbeslutet. Dessutom bör i säkerhetsenhetens yttrande redovisas sådana ändrade förhållanden som skulle kunna tyda på att det inte längre finns skäl för placering enligt 2 kap. 4 § fängelselagen. De bör i så fall på något sätt vara mätbara eller väl dokumenterade, t.ex. deltagande i sysselsättning, programverksamhet och/eller aktivt ställningstagande mot kriminalitet.

Säkerhetsenheternas yttranden bygger på information om den intagne som framkommit i samband med att initialbeslutet fattades, utfall av tidigare verkställigheter, eventuell misskötsamhet, deltagande i programverksamhet, information från säkerhetsorganisationen liksom information från den personal som har daglig kontakt med den intagne. Avdelningspersonalen tillfrågas inte särskilt inför att yttrandet upprättas. Däremot kan det löpande komma information från avdelningspersonal om de intagnas förhållanden, som kan beaktas i yttrandet. Sådan information kan exempelvis avse uppgifter som har kommit fram vid samtal eller genom personalens iakttagelser. En bedömning av informationens relevans och karaktär görs sedan av ansvarig kriminalvårdsinspektör.

#### *4.2.3 Kriminalvårdspersonalens kunskap om skälen för placering*

När en ny intagen är på väg till någon av säkerhetsavdelningarna informeras personalen om dennes bakgrund. Skälen till placeringen redovisas och finns också tillgänglig i de klientadministrativa systemen. Personalen har även tillgång till de domar, utredningar och beslut som ligger till grund för placeringen, och förväntas också själva sätta sig in i underlaget. All personal som arbetar på säkerhetsavdelningarna har genomgått en särskild utbildning (Bas-Säk) innan tjänstgöring påbörjas. En del av utbildningen berör just skäl för placering på säkerhetsavdelning.

Det kan också nämnas att de olika säkerhetsavdelningarna, placeringsgruppen och säkerhetsenheten på huvudkontoret skickar månadsrapporter till

varandra där de redogör för läget när det gäller samtliga intagna på de olika säkerhetsavdelningarna och för hur deras verkställighet fortskrider. Fokus i dessa rapporter ligger på upprätthållande av ordningen och säkerheten. I dagsläget pågår också ett förändringsarbete där ansvariga kriminalvårdsinspektörer vid de olika säkerhetsavdelningarna och huvudkontoret samverkar för att skapa bättre rutiner och förutsättningar för klienter som är placerade på säkerhetsavdelningarna.

#### *4.2.4 Utformningen av omprövningsbesluten*

När det gäller hur omprövningsbesluten förhåller sig till motiveringsplikten enligt 20 § förvaltningslagen kan följande konstateras. Omprövningsbesluten rörande fortsatt placering på säkerhetsavdelning är mycket kortfattade. Grunden för placeringen bygger dock i de flesta fall på statiska faktorer som omfattande brottshistorik och kopplingar till grov organiserad brottslighet, vilka har redovisats redan i initialbeslutet. Placeringen förutsätter också i de allra flesta fall att det finns en varaktig risk för rymning eller fritagning. För att en förändring hos den intagne ska kunna motivera en utskrivning från säkerhetsavdelningen krävs därför normalt att förändringen kan påvisas över en längre tid. Med hänsyn till detta är det också Kriminalvårdens uppfattning att en månatlig omprövning av placeringen kan tyckas motsägelsefull. Detta har också framförts i kontakter med Justitiedepartementet i samband med införandet av ny häktes- och fängelselagstiftning.

Den kontinuerliga omprövningen enligt 2 kap. 4 § fängelselagen ska baseras på omständigheterna vid tidpunkten för omprövningen och syfta till att avgöra om det fortfarande finns skäl att hålla kvar den intagne på säkerhetsavdelningen. Mot bakgrund av vad som framförs ovan om grunderna för den initiala placeringen bör man emellertid enligt Kriminalvårdens mening kunna ta ledning av vad som anges i kommentaren till förvaltningslagen om motiveringskravet när en myndighet omprövar sina egna beslut. Finns det en tillfredsställande motivering i ursprungsbeslutet, kan myndigheten i sitt nya beslut inrikta sig på det som kommit fram i samband med omprövningen.<sup>13</sup> Även med detta sagt är det enligt Kriminalvårdens uppfattning tveksamt om beslutsmotiveringen i omprövningsbesluten i de exempel som bifogats kan anses uppfylla motiveringsplikten i 20 § förvaltningslagen. Man kan kräva att det åtminstone i kortare drag redogörs för varför beslutsfattaren anser att kriterierna för placering fortfarande är uppfyllda. Samtidigt kan det också konstateras att ett flertal beslut har prövats av förvaltningsdomstol som i samtliga fall utom ett avslagit överklagandena.

### **4.3 Min bedömning**

#### *4.3.1 Kravet på varaktighet i förhållande till omprövningsfrekvensen*

Inledningsvis vill jag framhålla att jag delar Kriminalvårdens uppfattning att det finns en motsägelse i innehållet i 2 kap. 4 § första stycket 1 fängelselagen och innehållet i paragrafens andra stycke. För att en intagen ska kunna placeras

<sup>13</sup> Se Hellners m.fl., *Förvaltningslagen med kommentarer*, 3 uppl., 2010, s. 242.

på en säkerhetsavdelning med stöd av den nämnda bestämmelsen krävs att förhållandena som leder fram till placeringen är *varaktiga*. Trots kravet på varaktighet är Kriminalvården skyldig att redan en månad efter initialbeslutet göra en omprövning. Det säger sig självt att denna första omprövning och flera av de därpå följande omprövningarna knappast kan leda till att Kriminalvården kommer fram till att det har skett någon förändring i de varaktiga riskerna.

För egen del anser jag att en lämpligare ordning i dessa fall skulle vara att den första *obligatoriska* prövningen sker först ett halvår efter att den intagne placerats på säkerhetsavdelning. Därefter skulle frekvensen av de obligatoriska prövningarna kunna öka i takt med den tid som förflyter och tyngden av de förhållanden som legat till grund för initialbeslutet kan förväntas avta. På så sätt skulle enligt min mening ett system uppnås som är mer förenligt med de rekvisit som anges i 2 kap. 4 § första stycket 1 fängelselagen.

#### 4.3.2 Utformningen av Kriminalvårdens omprövningsbeslut

Oavsett vad man tycker om den nuvarande regleringen är Kriminalvården skyldig att varje månad pröva om det även fortsatt finns skäl att hålla den intagne placerad på säkerhetsavdelning. Med hänsyn till att det som regel är varaktiga förhållanden som har lett fram till placeringen har jag förståelse för att det åtminstone i de första omprövningsbesluten sällan finns några nya omständigheter eller bedömningar att redovisa i förhållande till initialbeslutet. Det viktiga är att denna inledande period inte blir alltför lång och att Kriminalvården inte i det närmaste slentrianmässigt använder sig av samma beslutsformulering månad efter månad. Jag tycker mig ha sett sådana tendenser, och det riskerar att urholka systemets trovärdighet.

Jag delar Kriminalvårdens uppfattning att det vid bedömningen av vilka krav som bör ställas på myndighetens motiveringsskyldighet måste tas hänsyn till att det är fråga om en omprövning av ett tidigare beslut. Som Kriminalvården har påpekat bör myndigheten – om initialbesluten har en tillfredsställande motivering – i omprövningsbesluten kunna inrikta sig på de förhållanden som har inträffat efter placeringen på säkerhetsavdelning. En sådan ordning får emellertid inte leda till att Kriminalvården regelmässigt i sin prövning enbart konstaterar att det inte har framkommit några nya förhållanden som påverkar den tidigare bedömningen.

Min företrädare, dåvarande chefsJO Cecilia Nordenfelt, har i ett tidigare ärende understrukit vikten av att Kriminalvården åtminstone i mer allmänna ordalag så långt det är möjligt redogör för skälen till att placeringen på säkerhetsavdelningen består.<sup>14</sup> Jag delar denna uppfattning, och i detta ligger enligt min mening också att Kriminalvården i sina omprövningsbeslut måste redovisa omständigheter som har tillkommit efter initialbesluten. Det kan exempelvis röra sig om den tid som en intagen har tillbringat på säkerhetsavdelningen och uppgifter om skötsamhet eller deltagande i programverksamhet. Vidare måste Kriminalvården analysera betydelsen av de tillkommande faktorerna och varför de – om myndigheten inte väljer att ändra beslutet – inte är tillräckliga för

<sup>14</sup> Se JO:s beslut den 25 oktober 2011 i dnr 1468-2011.

att påverka initialbeslutet. Enligt min mening måste omprövningsbesluten till en inte obetydlig del ses som en utvärdering av den intagnes vistelse på säkerhetsavdelningen, med hjälp av vilka den intagne ska kunna förstå vilka åtgärder denne kan vidta för att påverka sin situation.

## 5 Riksmottagningens utredningar

### Bakgrund

I samband med granskningen av de initialbeslut som begärts in kunde mina medarbetare konstatera att Kriminalvården regelmässigt hämtar uppgifter från de utredningar som Kriminalvårdens riksmottagning har utfört. Riksmottagningen har till uppgift att bl.a. göra utredningar om intagna som har dömts till långa fängelsestraff.<sup>15</sup> Utredningen avseende en intagen granskades, och i den noterades att riksmottagningen hade hämtat in uppgifter från Kriminalvårdens säkerhetsorganisation. Av den anledningen förelades Kriminalvården att yttra sig över följande frågor:

- Hur ser riksmottagningens rutiner ut för inhämtande av upplysningar från Kriminalvårdens säkerhetsorganisation?
- Dokumenteras de inhämtade uppgifterna på annat sätt än i utredningen, exempelvis i de intagnas journaler?
- Kommuniceras de uppgifter som hämtas in med de intagna?

### 5.2 Kriminalvårdens yttrande

I denna del har Kriminalvården i sitt remissvar uppgett i huvudsak följande.

Riksmottagningens utredare lämnar förslag till huvudkontoret om de särskilda villkor som ska gälla för den intagne samt om anstaltsplacering. Inför utredningen tar utredaren kontakt med säkerhetsorganisationen för att höra efter om det finns ytterligare relevant information som kan ha betydelse för riskbedömningen, utöver vad som framgår av domshandlingar, klientadministrativa system (KLAS/KVR) och övrigt aktmaterial. Om säkerhetsorganisationen har tillgång till sådan information kan den lämnas muntligt, om den efter prövning bedöms kunna lämnas ut. Utredaren uppmanas också att försöka få informationen bekräftad genom andra källor, exempelvis genom att begära in information från polisen. Den information som utredaren får från säkerhetsorganisationen dokumenteras inte på annat sätt. Uppgifterna finns dokumenterade hos säkerhetsorganisationen.

I riksmottagningens utredning ingår att utredaren håller en intervju med den intagne. Under intervjun presenteras inhämtade uppgifter för den intagne, och utredaren efterfrågar den intagnes inställning till det som har framkommit.

<sup>15</sup> Av 2 kap. 4 § första stycket Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse följer att en intagen som avtjänar fängelse i lägst fyra år och som vistas i häkte när domen blir verkställbar ska placeras i riksmottagningen för utredning inför beslut om särskilda villkor, om det inte finns särskilda skäl mot det. För kvinnor gäller att de som avtjänar fängelse i lägst två år och som vistas i häktet när domen blir verkställbar ska placeras i riksmottagningen för utredning inför upprättandet av en verkställighetsplan, om det inte finns särskilda skäl mot det (se 5 § samma kapitel).

Eventuella invändningar från den intagne noteras i utredningen. När utredningen är färdigställd får den intagne del av denna och har möjlighet att inkomma med skriftliga synpunkter, vilka bifogas utredningen. Därefter hålls ett kollegium med representanter från huvudkontoret. Vid kollegiet har den intagne en ytterligare möjlighet att bemöta och invända mot uppgifter som har framkommit i utredningen.

### 5.3 Min bedömning

Inledningsvis vill jag framhålla att det av 15 § förvaltningslagen följer att uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet ska antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Syftet med bestämmelsen är att trygga en parts möjlighet att få del av uppgifter enligt 16 och 17 §§ förvaltningslagen. Dokumentationsplikten fyller även en viktig funktion i möjliggörandet för överordnade instanser att kunna bilda sig en självständig uppfattning om beslutsunderlaget. Därtill gör en korrekt dokumentation det möjligt att i efterhand kontrollera vad som har hänt i ett ärende, exempelvis vid JO:s granskning.<sup>16</sup>

Det framgår av utredningen att uppgifter från Kriminalvårdens säkerhetsorganisation via riksmottagningens utredningar finner sin väg till besluten om placering av intagna på säkerhetsavdelningarna. Uppgifterna har betydelse för placeringen av intagna, och av den anledningen är det viktigt att riksmottagningen hanterar dessa uppgifter på ett sådant sätt att det möjliggör dels för den intagne att bemöta dem, dels för andra myndigheter att kontrollera och utvärdera dem (exempelvis vid ett överklagande).

Det skulle i och för sig kunna hävdas att det inte finns någon dokumentationsplikt för riksmottagningen, eftersom uppgifterna har hämtats från en annan del av Kriminalvårdens organisation.<sup>17</sup> Denna tanke bygger på att enskilda kan få del av uppgifterna eftersom de redan finns hos myndigheten. Enligt min mening är detta förhållande inte tillräckligt för att riksmottagningen ska kunna avstå från att dokumentera uppgifterna. De uppgifter som hämtas in från säkerhetsorganisationen är nya i riksmottagningens utredning, och det talar med styrka för att de ska dokumenteras. I sammanhanget bör det även noteras att det inte framgår från vem inom säkerhetsorganisationen som uppgifterna har hämtats in eller hur uppgifterna har dokumenterats där. Det kan innebära vissa svårigheter för såväl den enskilde som andra myndigheter att kontrollera uppgifterna och skaffa sig en självständig bild av det material som legat till grund för beslutet. Av den anledningen anser jag att uppgifterna måste dokumenteras av riksmottagningen.

I det exempel som Kriminalvården hade att yttra sig över redovisade riksmottagningen kontakten med säkerhetsorganisationen enbart i utredningarna, där det angavs följande: ”Vid kontakt med Kriminalvårdens säkerhetsorganisation lämnas information att [N.N., JO:s anmärkning] har omfattande kontakt

<sup>16</sup> Se Hellners m.fl., *Förvaltningslagen med kommentarer*, 3 uppl., 2010, s. 176.

<sup>17</sup> Jfr uttalande i prop. 1985/86:80 s. 66 där det anges att uppgifter som redan framgår av handlingarna inte behöver antecknas på nytt.

med multikriminella individer som är associerade till grov organiserad brottslighet.” Enligt min bedömning ska anteckningsskyldigheten fullgöras omgående, och det är inte tillräckligt att uppgifterna enbart tas in i riksmottagningens utredning.<sup>18</sup> I fråga om anteckningarnas utformning är det viktigt att de inte blir så knapphändiga att det inte kan användas som bevis om vad som har förekommit.<sup>19</sup> Vidare måste det av tjänsteanteckningen framgå vem som uppgifterna har hämtats in från, och slutligen måste den dateras.<sup>20</sup>

Riksmottagningens sätt att dokumentera uppgifterna i det ovannämnda exemplet gör det svårt för den intagne att bemöta uppgifterna. Det framgår exempelvis inte vad de omfattande kontakterna med multikriminella individer består i. Inte heller framgår det på vilket sätt dessa individer är associerade med grov organiserad brottslighet eller varifrån Kriminalvårdens säkerhetsorganisation har fått uppgifterna. Denna brist på substans gör det svårt för den intagne att bemöta uppgifterna. Därtill innebär bristen på substans en uppenbar svårighet för högre instans att vid en överprövning av beslutet värdera uppgifterna som har hämtats in.

I sammanhanget bör det framhållas att om det vid kontakten med säkerhetsorganisationen kommer fram känsliga uppgifter finns det en möjlighet att sekretessbelägga dessa uppgifter i förhållande till den intagne.<sup>21</sup> Även om det krävs ”synnerlig vikt” för att Kriminalvården ska kunna neka en intagne att ta del av uppgifterna kan det exempelvis finnas utrymme för att göra det för att skydda en uppgiftslämnarens identitet. Det viktiga är att den typen av överväganden inte leder fram till att tjänsteanteckningen utformas på ett intetsägande sätt och därmed påverkar den överprövande myndighetens möjlighet att göra en självständig värdering. Jag utgår från att Kriminalvården ser över rutinerna i denna del och ser till så att förvaltningslagens rättssäkerhetskrav uppfylls.

## 6 Övriga frågor

### 6.1 En ny struktur för omprövningsbesluten

#### 6.1.1 Kriminalvårdens yttrande

I sitt remissvar har Kriminalvården uppgett att myndigheten för närvarande utreder förutsättningarna för en ny struktur för omprövningsbesluten. I denna del har Kriminalvården uppgett i huvudsak följande.

Översynen har inletts eftersom det har framkommit att flera intagna har gett uttryck för att de inte har förstått skälen till sin placering. Hela hanteringen är

<sup>18</sup> Se JO 1993/94 s. 402.

<sup>19</sup> Se Hellners m.fl., *Förvaltningslagen med kommentarer*, 3 uppl., 2010, s. 180.

<sup>20</sup> JO 1998/99 s. 214.

<sup>21</sup> Se 10 kap. 3 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Av bestämmelsen följer bl.a. att en part kan nekas rätten till insyn i ett ärendes handläggning (s.k. partsyn) om det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. Om en uppgift inte lämnas ut ska myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda.

nu föremål för en översyn, och ett förslag på rutin för kontinuerliga riskbedömningar är ute på remiss. Utgångspunkten är att det vid minst två tillfällen per år ska utföras en fördjupad riskanalys för varje intagen för att på så sätt förtydliga grunderna för placeringen. Det är dock viktigt att vara medveten om att i många fall med intagna som är placerade på säkerhetsavdelningar kommer risken för bl.a. rymning och fritagning att vara hög under mycket lång tid. Bilden kommer att vara statisk i flera fall, och mycket lite kommer att hända som påverkar själva beslutsformuleringarna.

I samband med att den nya processen börjar tillämpas och en mer kontinuerlig och aktiv riskbedömning görs, ska man även ta fram tidslinjer för intagna på säkerhetsavdelningar. Med tidslinjer avses att det tydligare än förut ska framgå hur lång tid en intagen kan räkna med att få vara placerad på säkerhetsavdelning och när en eventuell flytt kan komma att ske till en normalavdelning i säkerhetsklass 1. Avsikten är att skapa en mer flexibel tillämpning av placeringar där en intagen kan komma att vistas kortare tid av sin verkställighet på en säkerhetsavdelning, under förutsättning att den aktiva riskbedömningen möjliggör en utskrivning. Flexibiliteten förutsätter dock även det omvända, där en likaså aktiv riskbedömning kan medföra ett beslut om att en intagen återigen ska placeras på en säkerhetsavdelning.

#### *6.1.2 Min bedömning*

Som jag har nämnt inledningsvis var skälet till det här initiativet att det hade blivit uppenbart för mig att flera intagna på landets säkerhetsavdelningar anser att de inte har fått reda på de verkliga skälen till sin placering. Bland de intagna finns det även en uppfattning att de inte kan påverka sin situation när de väl har placerats på säkerhetsavdelningen och att placeringen kommer att fortgå tills det bara återstår en kort tid till villkorlig frigivning. Många intagna har beskrivit att de upplever sin situation som hopplös. Min ambition med det här initiativet har varit att det ska kunna bidra till att göra processen kring placeringen på en säkerhetsavdelning mer begriplig för de intagna och på så sätt försöka minska känslan av hopplöshet.

Mot den bakgrunden ser jag det som positivt att Kriminalvården har vidtagit åtgärder för att skapa ett mer flexibelt system för placeringen på säkerhetsavdelningar. Det kommer självfallet även fortsättningsvis att finnas intagna som är missnöjda med sin placering på sådana avdelningar. Ambitionen från Kriminalvårdens sida måste emellertid vara att även den missnöjde ska få klart för sig varför denne har placerats på en säkerhetsavdelning. Vidare måste Kriminalvården göra det tydligt vilka åtgärder den intagne som vill uppnå förändring kan vidta för att påverka sin situation.

#### **6.2 Uppföljning m.m.**

Kriminalvården genomför för närvarande en omorganisation som kommer att ha betydelse för placeringen av intagna på säkerhetsavdelningar. Av den anledningen har jag för avsikt att om cirka ett år göra en uppföljning av frågan om Kriminalvårdens handläggning av ärenden om placering av intagna på sådana avdelningar. Eftersom det har framkommit synpunkter på utformningen av



2 kap. 4 § fängeselagen, översänder jag en kopia av detta beslut för kännedom till Justitiedepartementet och riksdagens justitieutskott.

Ärendet avslutas.

## Kritik mot Kriminalvården, anstalten Saltvik, för bristfällig motivering av ett permissionsbeslut m.m.

(Dnr 3266-2013)

**Beslutet i korthet:** En kriminalvårdsanstalt har i ett beslut om utevistelse (permission) gjort bedömningen att sonen till en intagen är att betrakta som ett brottsoffer. Enligt anstaltens bedömning talade vissa förhållanden i brottmålsdomen med *största sannolikhet* för att sonen bevittnat när den intagne utsatt modern för våld. I chefJO:s beslut konstateras att referaten och beskrivningarna i en brottmålsdom inte speglar helheten och att domen är utformad med ett annat syfte än det som anstalten har med sin tolkning. Av den anledningen bör en anstalt som regel begränsa sig till att hämta konkret information från brottmålsdomar och inte ge sig in i olika former av tolkningar.

Anstalten hade vidare för avsikt att inför ett permissionsbeslut kontakta den intagnes f.d. hustru i syfte att kontrollera huruvida sonen skulle finnas på den adress där den intagne skulle vistas under permissionen. I beslutet understryks att en anstalt kan – vid bedömningen att det finns risk för att en intagen ska begå brott eller missköta sig i samband med en permission – exempelvis besluta om att permissionen ska vara bevakad eller förordna att den intagne inte får ta kontakt med ett brottsoffer. De åtgärder som en anstalt kan vidta har alla det gemensamt att de på olika sätt begränsar *den intagne* under en permission. Bland anstaltens verktyg ingår däremot *inte* att – på det sätt som anstalten Saltvik hade för avsikt att göra – försöka styra eller påverka tredje mans agerande i samband med en permission.

Vidare får anstalten Saltvik allvarlig kritik för att permissionsbeslutet har utformats på ett bristfälligt sätt.

## Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 5 juni 2013, framförde A.V. klagomål över hur anstalten Saltvik hade hanterat en permissionsansökan. Han anförde i huvudsak följande. Under sin vistelse i anstalten Saltvik har han haft regelbundna besök av sin son. Besöken har varit obevakade, men har skett i sällskap av en vuxen släkting. Den 15 maj 2013 ansökte han om att få genomföra en första permission med utevistelse. Permissionen skulle äga rum den 31 maj till den 1 juni 2013 och han skulle tillbringa den hos sin syster. Dessförinnan hade han skrivit till sin f.d. hustru och frågat om hon tillät att han träffade sin son i samband med permissionen. Den 18 maj 2013 svarade hans f.d. hustru att det gick bra. Samma dag berättade han för sin kontaktperson, Jakob Häggblom, att

han skulle träffa sin son vid permissionen och bad denne att berätta det för klienthandläggaren, Jeanette Näsman.

Den 20 maj 2013 talade han med sin son per telefon och i samband med det var hans kontaktperson närvarande. Vid samtalet talade han och sonen om att de skulle träffas i samband med permissionen. Den 21 maj 2013 blev han kontaktad av Jeanette Näsman som bad honom att upphäva sekretessen för att hon skulle kunna stämma av med hans f.d. hustru att det gick bra att han träffade sonen i samband med permissionen. Han upphävde sekretessen. Dagen därpå kallades han till ett möte med kontaktpersonen och klienthandläggaren. Vid mötet fick han reda på att han inte fick träffa sin son i samband med permissioner, eftersom denne betraktades som ett brottsoffer. Vidare sa anstaltspersonalen att de inte kunde "säkerställa sonens säkerhet" i samband med permissioner.

Han ifrågasatte anstaltens bedömning men Jeanette Näsman uppgav att de inte kunde ändra sin bedömning men att han kunde överklaga beslutet. Hon tillade att det vore bra om frågan prövades av en högre instans. Under samtalet frågade hon vidare om han alltså var intresserad av permission det aktuella datumet. Han uppgav att han var det. Jeanette Näsman bad honom att på nytt upphäva sekretessen så att hon kunde kontakta hans f.d. hustru och meddela denna att han inte fick träffa sonen i samband med permissionen. Han vägrade och Jeanette Näsman kontaktade då kriminalvårdsinspektören Anna Andmarken, som uppgav att de ändå skulle kontakta hans f.d. hustru.

Samma dag kontaktade han sin syster och en god vän. För dessa berättade han vad som hade hänt och vännen kontaktade en journalist som ansåg att det var värt att undersöka vad som hade inträffat. A.V. fick hjälp av journalisten att ta fram ett JO-beslut där anstalten Tillberga hade kritiserats för att ha gjort bedömningen att ett barn var ett brottsoffer. Han bad en kriminalvårdare att mejla avgörandet till Jeanette Näsman för att om möjligt få henne att ändra sin bedömning. Han väntade hela den 23 maj 2013 utan att få något svar.

Den 24 maj 2013 meddelade anstalten ett beslut, vari hans permissionsansökan avslogs. Beslutet var fattat av Anna Andmarken och han fick samma dag reda på att journalisten hade kontaktat henne för att få närmare information om beslutet. Enligt A.V. kan det vara så att Anna Andmarken inte tyckte om att bli ifrågasatt och därför avslög hans permissionsansökan.

I beslutet finns ett antal felaktigheter. Anstalten har angett att det inte framgår av hans permissionsansökan att han hade för avsikt att träffa sonen i samband med permissionen. Emellertid har han angett att syftet var att umgås med familjen och hans son ingår i familjen. Han har aldrig tidigare behövt nämna vilka han ska träffa i samband med en permission. Enligt hans uppfattning har Kriminalvården inte att göra med huruvida han träffar sin son i samband med en permission, utan det är upp till vårdnadshavaren att avgöra. Anstalten har i beslutet felaktigt angett att uppgiften om att han skulle träffa sonen framkom den 20 maj 2013, fastän anstalten kände till detta redan den 18 maj 2013.

Under vistelsen i anstalten Saltvik har han endast vid ett tillfälle erbjudits att delta i ett program. Han tackade ja, men när programmet väl startade blev han inte tillfrågad om att delta. När han senare skulle påbörja Kriminalvårdens

program IDAP<sup>22</sup>, ställde anstalten krav på att han gick med på att Kriminalvården kontaktade hans f.d. hustru. Eftersom de båda har "gått vidare" efter det som inträffat och inte har för avsikt att åter bli tillsammans, fann han det onödigt att dra in henne i processen. Han motsatte sig att hans f.d. hustru kontaktades och av den anledningen fick han inte genomgå programmet. Anstaltens uppgifter i beslutet om att han valt att inte delta i riskreducerande program är därmed felaktig.

I beslutet har anstalten vidare felaktigt angett att hans son skulle ha bevitnat när han utsatt vårdnadshavaren för våld. Det har aldrig förekommit och det framgår bl.a. av domen. Vidare har anstalten gjort den felaktiga bedömningen att en permission inte skulle ha varit till hans sons bästa.

Hans f.d. hustru blev mycket förvånad över att han inte fick träffa sonen i samband med permissionen. Vidare blev hon orolig över hur sonen skulle reagera eftersom denne hade sett fram emot att få träffa A.V. Av den anledningen sökte hans f.d. hustru utan framgång kontakt med Jeanette Näsman. Den 28 maj 2013 blev hans f.d. hustru uppringd av Anna Andmarken. I samband med samtalet uppgav Anna Andmarken att hans f.d. hustru inte fick föra uppgifterna vidare på grund av sekretess. Detta agerande är mycket märkligt då hans f.d. hustru inte är någon tjänsteman och därmed inte omfattas av sekretess.

Till anmälan hade A.V. bifogat en kopia av sin permissionsansökan och anstalten Saltviks beslut den 24 maj 2013.

## Utredning

Inledningsvis inhämtades och granskades vissa handlingar. Därefter remitterades anmälan till Kriminalvården för yttrande. Av yttrandet skulle framgå hur Kriminalvården ställde sig till anstalten Saltviks bedömning att sonen var ett brottsoffer. Vidare skulle Kriminalvården ge sin syn på A.V:s påstående om att anstalten hade beslutat att han inte fick träffa sonen i samband med permissioner, eftersom anstalten inte kunde "säkerställa sonens säkerhet". I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom enhetschefen Elisabeth Lager, bl.a. följande:

### Sakförhållanden

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från region Nord som i sin tur hämtat in uppgifter från anstalten Saltvik, från Kriminalvårdens klientadministrativa system (KLAS) och från Kriminalvårdsregistret (KVR). Genom utredningen har sammanfattningsvis följande kommit fram.

### Permissionsärendet

I en dom från september 2011 beviljade tingsrätten A.V. umgänge med sonen, född 2004, i anstalten till dess att frågan om vem som skulle ha vårdnaden om sonen avgjordes genom dom eller att föräldrarna träffade ett avtal. Under år 2011 fick A.V. två avslag avseende besökstillstånd för sonen, då det inte fanns en lämplig vuxen som kunde följa med denne till anstalten. Umgängesstöd utreddes av socialtjänsten, men var inte aktuellt. Den 13

---

<sup>22</sup> Integrated Domestic Abuse Programme.

mars 2012 beviljades A.V. besökstillstånd för sonen då en lämplig följeslagande vuxen utsetts av vårdnadshavaren och godkänts av anstalten.

Den 15 maj 2013 lämnade A.V. in en ansökan om en första övernattningspermission den 31 maj till den 1 juni 2013. Enligt ansökan skulle A.V. vistas hemma hos sin syster där även hans föräldrar och en annan syster bodde. Det framgick även att meningen med permissionen var att umgås med familjen. Det framkom varken av ansökan eller vid samtal om planering av permissionen mellan honom och klienthandläggaren eller annan personal att A.V. avsåg att umgås även med sin son, som inte bor på permissionsadressen. Planeringen av permissionen genomfördes inledningsvis utifrån de omständigheter som då var kända.

I samband med planering av restid, den 18 maj 2013, uppgav A.V. att han ville anpassa restiden så att han kunde utnyttja tiden tillsammans med sin son som skulle vistas på permissionsadressen de aktuella datumerna. Den personal som medverkade vid planeringen kontaktade klienthandläggaren för att meddela att planeringen inte överensstämde med ansökan. Den 20 maj 2013 genomförde klienthandläggaren ett samtal med A.V. under vilket handläggaren meddelade att permissionsansökan nu behövde utredas utifrån de nya omständigheterna som framkommit, dvs. att A.V. avsåg att träffa sonen. Vidare meddelades A.V. att denna utredningsskyldighet bl.a. innebar att beakta brottsoffer och utgå från ett barnperspektiv i de delar som berör barnet samt att anstalten Saltvik behövde ta kontakt med barnets vårdnadshavare. A.V. framförde att han ansåg att det inte borde vara nödvändigt då sonen ingick i hans familj, men eftergav sekretessen. Anstalten kontaktade vårdnadshavaren samma dag. Vårdnadshavaren medgav att A.V. fick träffa sin son under permissionen och berättade vidare att sonen brukade vistas hos sin faster och sina farföräldrar var tredje helg.

Den 23 maj 2013 meddelades A.V. muntligen att han inte skulle medges permission för att träffa sonen då det inte kunde säkerställas att det var till barnets bästa. Han meddelades vidare att han skulle få ett skriftligt beslut på avslaget. A.V. uppgav att han önskade att permissionen skulle beviljas enligt ansökan. Han informerades då om att om så skulle ske behövde han återigen efterge sekretessen så att anstalten kunde få information om sonen skulle vistas på permissionsadressen de aktuella dagarna, oberoende av att A.V. inte medgett att träffa denne. A.V. ville inte efterge sekretessen. Han informerades då om att om anstalten inte kunde utreda detta förhållande skulle inte A.V. komma att beviljas permissionen. Han informerades vidare om att anstaltens möjlighet att lämna uppgifter till vårdnadshavaren inte enbart är beroende av hans samtycke, utan att uppgifter som inte är sekretessbelagda kan lämnas ut. Anstalten genomförde ett samtal med vårdnadshavaren. Under samtalet informerades hon om kriminalvårdssekretessen och att den innebar att hon enbart kunde få generella svar på sina frågor.

Ansökan om permission avslogs den 24 maj 2013 bl.a. med hänvisning till att anstalten inte beretts möjlighet att till fullo utreda relevanta förhållanden. Av beslutsmotiveringen framgick att anstalten inte kunde medge permission om kravet på samhällsskydd eftersätts, varför anstalten enbart medger permission på egen hand där det kan säkerställas att permissionsplaneringen är för barnets bästa. Vidare framgick att anstalten betraktar A.V:s son som ett brottsoffer enligt 1 kap. 5 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse (KVFS 2011:1, FARK Fängelse).

Beslutet fattades av kriminalvårdsinspektör Anna Andmarken. Hon hade inte haft kontakt med den journalist som A.V. kontaktade. Journalisten har enbart haft kontakt med kriminalvårdschefen för verksamhetsområdet.

A.V. anser att det är felaktigt att i beslutet påstå att han valt att inte genomgå risk-reducerande program. Han har erbjudits att gå programmet IDAP (Integrated Domestic Abuse Programme), ett behandlingsprogram som inriktar sig mot män som har använt våld eller annat kontrollerande

beteende gentemot sin nuvarande eller före detta kvinnliga partner. Han har valt att inte delta då han inte samtyckt till kontakt mellan Kriminalvården och sin före detta partner. Att samtycka till kontakten är en förutsättning för att gå IDAP. Att inte samtycka till detta innebär således att den intagne inte går med på att gå programmet under de förutsättningar som har uppställts.

A.V. begärde omprövning av anstaltens beslut. Region Nord omprövade beslutet den 5 juni 2013 utan ändring. Regionen angav i sitt beslut bl.a. att sonen är att betrakta som brottsoffer enligt Kriminalvårdens definition och att myndigheten har att beakta barnets bästa. A.V. har inte överklagat beslutet till förvaltningsrätten.

### **Bedömningen att sonen är ett brottsoffer**

A.V. dömdes i augusti 2010 av tingsrätten för grov kvinnofridskränkning till skyddstillsyn med särskild behandlingsplan. I januari 2011 undanröjde tingsrätten den i domen utdömda skyddstillsynen och dömde till ett flerårigt fängelsestraff för tidigare och nya brott.

Under år 2011 genomförde anstaltens dåvarande brottsoffersluss en utredning rörande besökstillstånd för sonen och en rörande s.k. veckosamtal till densamme. I utredningarna framkom att socialtjänstens uppfattning var att telefonsamtal med sonen skulle genomföras i närvaro av personal, att det i samtalen var viktigt att barnets bästa beaktades då vårdnadshavaren var målsägande, och att sonen varit med om våld i hemmet. Socialtjänstens uttalande och inställning har fått betydelse vid anstaltens bedömning av sonen som brottsoffer.

Vid sin bedömning har anstalten även använt sig av den dom i vilken A.V. dömdes till grov kvinnofridskränkning mot sonens mamma. Av domen framkom bl.a. att våldet pågått länge. Delar av våldet har utförts i det dåvarande parets gemensamma hem där även sonen bodde, vilket i sig ansågs tala för att sonen hade bevittnat våldet. Anstalten har vidare bl.a. tolkat en händelse som framkom i domen som om sonen varit närvarande. Enligt domen ska A.V. ha sagt att han skulle fortsätta ösa ur sig sitt hat över målsäganden när deras barn inte var närvarande. Härefter ska han bl.a. ha knuffat ner henne på sängen. Inledningsvis ansågs sonen som ett indirekt brottsoffer. Benämningen ändrades dock efter att JO kritiserat Kriminalvården för att använda sig av begreppet.

### **Författningsbestämmelser m.m.**

Av 20 § förvaltningslagen (1986:223) framgår bl.a. att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende ska innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Enligt 35 kap. 15 § 1 st. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller sekretess inom kriminalvården för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Enligt 7 kap. 1 § fängelselagen (2010:610) (FäL) får en intagen ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. Ett besök får dock vägras om det bl.a. kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom kontroll enligt 2 eller 3 § eller på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan.

Enligt 10 kap. 1 § 1 st. FäL får en intagen, för att underlätta hans eller hennes anpassning i samhället, beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid (permission) om minst en fjärdedel av strafftiden, dock minst två månader, har avtjänats och det inte finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig.

Av 10 kap. 1 § FARK Fängelse framgår att vid bedömningen av de risker som framgår av 10 kap. 1 och 2 §§ fängeslagen (2010:610) ska bl.a. särskilt beaktas karaktären och omfattningen av den intagnes tidigare och aktuella brottslighet, med särskild hänsyn tagen till eventuella brottsoffer, den intagnes personliga förhållanden, såsom missbruk eller psykisk ohälsa, samt förhållandena under vilka permissionen kommer att genomföras.

Av artikel 3.1 konventionen om barnets rättigheter (FN:s Barnkonvention) framgår att vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska barnets bästa komma i främsta rummet.

Av Kriminalvårdens handbok om permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt, 2012:4, framgår på s. 11 bl.a. följande. I FN:s Barnkonvention, artikel 9, slås fast att om ett barn är skilt från sin förälder har barnet rätt att upprätthålla kontakt med föräldern. Att få träffa sin förälder i hemmiljö och en stund få leva sitt vanliga liv är viktigt för ett barn. Ett sätt att göra detta är genom permission. Detta innebär inte att en intagen alltid har rätt till permission för att träffa sina barn. En riskbedömning måste göras i varje enskilt fall. En bedömning måste också göras om det kan anses vara till barnets bästa.

Enligt 1 kap. 5 § FARK Fängelse avses med brottsoffer

- en person som har utsatts för brott av en intagen, om brottet har riktats mot offrets liv, hälsa, frihet eller frid och den intagne avtjänar straff för brottet,
- ett barn som är närstående till en intagen och som har bevittnat när den intagne utövat våld eller begått andra övergrepp, och
- ett barn som har bevittnat när en intagen har utövat våld eller begått andra övergrepp mot en person som är närstående till barnet.

## Kriminalvårdens bedömning

### Permissionsärendet

Den riskbedömning som görs enligt 7 kap. 1 § FäL rörande besök och den som görs enligt 10 kap. 1 § FäL rörande permission är två olika bedömningar. I dessa skiljer sig de faktorer som ska beaktas delvis åt, vilket innebär att utgången av bedömningarna kan bli olika. Att A.V. är beviljad besökstillstånd för sonen medför således inte med automatik att denne också ska få träffa sonen under permission.

Kriminalvården tolkade inte A.V:s permissionsansökan som att det framgick att han avsåg att träffa sonen under permissionen. Detta ledde till att utredningen i inledningsskedet inte omfattade detta. Utredningen ledde fram till att anstalten bedömde att permission för att träffa sonen inte kunde beviljas. För att bevilja permission till den aktuella adressen behövde därför anstalten försäkra sig om att sonen inte skulle vistas där de aktuella datumerna. Detta kunde emellertid inte göras då A.V. inte eftergav sekretessen. Kriminalvården tillbakavisar att det inte skulle ha skett en individuell prövning utifrån barnets bästa i A.V:s fall och att ett skäl till att han inte fick träffa sonen var att anstalten inte kunde ”säkerställa sonens säkerhet”.

Den av A.V. framförda misstanken att beslututgången har påverkats av att beslutsfattaren kontaktats av en journalist tillbakavisar Kriminalvården bestämt. Beslutsfattaren har över huvud taget inte haft kontakt med journalisten.

Det som framkommit tyder på att de delar A.V. menar är felaktiga snarare utgör faktorer som A.V. och Kriminalvården har olika uppfattning om hur de ska bedömas och vägas in. Beslutet har även ersatts av regionens omprövningsbeslut. Kriminalvården beklagar däremot att inget av besluten varit så tydligt som kan vara önskvärt. A.V. har emellertid, om han varit

fortsatt missnöjd, haft möjlighet att få saken prövad i domstol. Kriminalvården finner därmed ingen anledning att närmare kommentera dessa omständigheter.

Under det samtal som genomfördes mellan anstalten och vårdnadshavaren till A.V:s son har de uppgifter som anstalten haft rätt att lämna ut begränsats av sekretess. Av utredningen framgår inte att anstalten har brutit mot sekretessen eller på något sätt försökt ”överföra” sekretess på vårdnadshavaren.

### Bedömningen att sonen är ett brottsoffer

I ett tidigare ärende har JO förordat att begreppet brottsoffer i denna utvidgade mening enbart används när det är klarlagt att barnet bevittnat våld eller andra övergrepp, dvs. att barnet sett eller hört den brottsliga gärningen begås (JO:s beslut den 2 april 2013 dnr 5856-2011 och 6026-2011). JO har i sitt beslut hänvisat till proposition 2005/06:166 s. 16. Genom nämnda proposition infördes 5 kap. 11 § socialtjänstlagen (2011:453), av vilken bl.a. framgår att barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående vuxna är offer för brott. Denna formulering är lik den i 1 kap. 5 § FARK Fängelse. Det innebär att uttalanden i propositionen får anses ha relevans även avseende Kriminalvårdens bedömning av brottsofferbegreppet. I propositionen framgår dock inte att det uppställs ett krav på det är *klarlagt* att barnet bevittnat våldet. Om det ska göras en jämförelse med beviskravet i förvaltningsrättsliga mål i domstol har i litteraturen framförts att det kan utgå från att normalkravet är *sannolika skäl* (Bevisprövning i förvaltningsmål - Bevis 7, red. Christian Diesen, 2003, s. 102).

Av nämnda proposition framgår vidare att det med att barn bevittnat våld eller andra övergrepp avses *huvudsakligen* [Kriminalvårdens kursivering] att barnet sett eller hört den brottsliga gärningen begås (s. 16). På s. 17 i propositionen framgår att detta innebär att inte enbart fall då barnet sett våld eller andra övergrepp omfattas, utan även andra situationer när barnet upplevt t.ex. en pågående misshandel.

Bedömningen att A.V:s son är att betrakta som ett brottsoffer har grundat sig på att anstalten har bedömt att sonen har bevittnat våld riktat mot mamman. Vid sin bedömning har anstalten bl.a. vägt in socialtjänstens uttalande att de bedömt att sonen bevittnat våldet, att våldet under en längre tid skett i det gemensamma hemmet och även uttalanden i domen som anstalten anser tyder på att sonen sannolikt bevittnat våldet. Det kan ifrågasättas om det nämnda uttalandet i domen i sig visar på att sonen varit närvarande vid händelsen och då ska ges den betydelse som anstalten har tillmätt det. Socialtjänstens uttalande kan dock tillmätas större vikt då deras bedömning av vilka barn som anses ha bevittnat våld enligt lag är lik den som Kriminalvården gör enligt föreskrifter. Anstalten har kommit fram till slutsatsen att sonen med *största sannolikhet* bevittnat våldet och därigenom är att jämställa med ett brottsoffer enligt 1 kap. 5 § FARK Fängelse.

Att någon betraktas som brottsoffer kan få betydelse, exempelvis avseende bedömning att bevilja permission och besökstillstånd för att träffa barn. Kriminalvården vill dock påpeka att enbart det faktum att ett barn betraktas som brottsoffer inte är ensamt avgörande för utgången när det gäller t.ex. besök eller permission. Det är enbart en faktor som vägs med vid en helhetsbedömning.

A.V. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 24 januari 2014 anförde *chefsJO Fura* följande.

## Bedömning

A.V. har i sin anmälan framfört klagomål mot anstalten Saltviks beslut den 24 maj 2013 om utevistelse (permission). Inledningsvis vill jag framhålla att eftersom JO som regel inte uttalar sig i bedömningsfrågor, saknas det skäl för mig att närmare kommentera anstalten Saltviks beslut att avslå A.V:s begäran om permission. Det finns emellertid andra bedömningar som har lett fram till avslagsbeslutet och anstalten Saltviks handläggning av ärendet, som jag finner skäl att beröra närmare i det följande.

### Anstalten Saltviks beslut

#### *Sonens status som brottsoffer*

Kriminalvården har i sitt remissvar redogjort för innehållet i 20 § förvaltningslagen, där myndigheters skyldighet att motivera beslut regleras. Enligt bestämmelsen ska slutliga beslut avseende myndighetsutövning som går en enskild emot enligt huvudregeln innehålla de skäl som har bestämt utgången. Det innebär att en myndighet är skyldig att i ett beslut göra det begripligt för parten vilka faktiska förhållanden som är avgörande, vilka rättsregler som är tillämpliga och hur myndigheten har resonerat på de punkter där meningarna kan gå isär.<sup>23</sup> Med hänsyn till rättssäkerheten är det av grundläggande betydelse att en part förstår hur en myndighet har resonerat och därmed att parten i förlängningen ges möjlighet att argumentera för en överprövning av beslutet.

I beslutet om permission har anstalten Saltvik under rubriken ”Kriminalvården, anstalten Saltvik gör följande bedömning” angett bl.a. följande.

Permission kan inte medges om kravet på samhällsskydd eftersätts, varför anstalten enbart medger permission på egen hand där det kan säkerställas att permissionsplaneringen är för barnets bästa. Del av den brottslighet som [A.V.] är dömd för har begåtts i vårdnadshavarens och [A.V:s] dåvarande gemensamma hem där även sonen var bosatt. Utifrån dessa förhållanden är sonen utifrån 1 kapitlet 5 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse [*FARK Fängelse, JO:s anm.*] att betrakta som brottsoffer.

Som framgår av remissvaret är, enligt 1 kap. 5 § FARK Fängelse, ett barn – som har *bevittnat* när en intagen har utövat våld eller begått andra övergrepp mot en närstående till barnet – att betrakta som brottsoffer. Den omständighet som anstalten Saltvik har angett i sitt beslut är därmed inte ett förhållande som gör att A.V:s son är att betrakta som ett brottsoffer.

Av remissvaret framgår emellertid att anstalten vid sin bedömning förutom det skäl som angetts i beslutet, även tagit hänsyn till uppgifter i den utredning som gjordes av anstaltens dåvarande brottsoffersluss under 2011. I en utredning som utförts av socialtjänsten gjordes bedömningen att sonen hade bevittnat våld som A.V. utsatt sonens vårdnadshavare för. Vidare har anstalten funnit att det förhållande att våldet utövats i parets gemensamma hem, där även sonen bodde, ”ansågs tala för” att sonen hade bevittnat våld. Även ett uttalande från A.V. – som antecknats i brottmålsdomen – ”tydde” enligt anstalten på att sonen

<sup>23</sup> Se Hellners m.fl., *Förvaltningslagen med kommentarer*, 3 uppl., 2010, s. 237.



”sannolikt” varit närvarande vid en händelse där A.V. utsatt vårdnadshavaren för våld. Enligt domen hade A.V. sagt att han ”skulle fortsätta ösa ur sig sitt hat över målsäganden när deras barn inte var närvarande”. Dessa förhållanden har lett fram till att anstalten gjorde bedömningen att sonen med ”största sannolikhet” bevittnat våld och därigenom är att jämföras med ett brottsoffer. Det bör särskilt noteras att anstalten inte med ett ord har berört dessa omständigheter i sitt beslut.

Därtill vill jag framhålla att jag för egen del ställer mig mycket tveksam till att en anstalt som en del av sin bedömning *dels* tolkar lösryckta citat från en brottmålsdom, *dels* tolkar ett förhållande som beskrivs i domen. Referaten och beskrivningarna i en brottmålsdom speglar inte helheten och domen är utformad med ett annat syfte än det som anstalten har med sin tolkning. Att under sådana förhållanden tolka ett uttalande taget ur sitt sammanhang, i en situation där det kan få långtgående konsekvenser för det enskilde, är inte att rekommendera. Enligt min mening bör en anstalt som regel begränsa sig till att hämta konkret information från brottmålsdomar och inte ge sig in i olika former av tolkningar. Skulle anstalten ändå välja att göra det, måste det klart och tydligt anges i beslutet.

#### *Riskbedömningen i beslutet*

Som framhållits i remissvaret får en permission inte beviljas om det finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig.<sup>24</sup> En anstalt har således skyldighet att pröva om det finns en sådan påtaglig risk, innan en permission beviljas. I motiven till bestämmelsen står det att en sådan riskbedömning måste göras i varje enskilt fall. Vid bedömningen bör det bl.a. beaktas vilken typ av brott som den intagne är dömd för och utfallet av tidigare straffverkställighet. Hänsyn bör också tas till om den intagne har använt eller på annat sätt hanterat narkotika under verkställigheten eller utan giltigt skäl vägrat att lämna prov för kontroll av drogpåverkan.<sup>25</sup>

Även om det delvis är andra förhållanden som en anstalt ska ta hänsyn till vid beviljande av besöks- och telefонтillstånd<sup>26</sup> bör prövningen ske på ett likartat sätt vid riskbedömningen i samband med beviljande av permissioner. I ett initiativärende avseende Kriminalvårdens brottsofferslussar uttalade dåvarande chefsJO Cecilia Nordenfelt bl.a. följande om prövningen av besöks- och telefонтillstånd:

Kriminalvårdens kontakt med den intagnes närstående måste inriktas på att inhämta uppgifter som behövs som underlag vid bedömningen av om det finns risk för skada för den närstående genom beslut som Kriminalvården fattar. [...] Anstalterna måste vara uppmärksamma på att vissa situationer kräver speciella överväganden. Det kan exempelvis vara fallet när den person som en intagen önskar kontakt med är en partner som den intagne sedan

<sup>24</sup> Se 10 kap. 1 § första stycket 2 fängelselagen.

<sup>25</sup> Se prop. 2009/10:135 s. 160.

<sup>26</sup> Se 7 kap. 1 § fängelselagen.

länge haft en relation till och den brottslighet den intagne är dömd för ligger långt tillbaka i tiden.<sup>27</sup>

I sin bedömning har anstalten Saltvik konstaterat att A.V:s son är att betrakta som ett brottsoffer. Anstalten har emellertid inte fullföljt sin analys och förklarat vad detta förhållande har för betydelse vid bedömningen av risken för att A.V. i samband med en permission tillsammans med sonen skulle begå brott eller på annat sätt missköta sig. Vid en sådan bedömning hade det bl.a. varit nödvändigt att anstalten analyserade de förhållande som lett fram till bedömningen att sonen var att betrakta som ett brottsoffer. Det hade även varit av central betydelse att i riskbedömningen väga in den omständigheten att sonen besökt A.V. under anstaltsvistelsen. Denna prövning hade kunnat ske utan att A.V. eftergav sekretessen.

#### *Sammanfattande bedömning*

Sammanfattningsvis innebär det anförda att anstalten i sitt beslut *inte* har angett det egentliga skälet till att sonen betraktades som ett brottsoffer (att han sannolikt skulle ha bevittnat våld som fadern utsatt modern för). Vidare har anstalten *inte* förklarat hur man kom fram till att så varit fallet. Slutligen har anstalten *inte* gjort en bedömning av vad dessa förhållanden hade för betydelse för risken att A.V. vid en permission tillsammans med sonen skulle begå nya brott eller på annat sätt missköta sig. Dessa uppenbara brister gör att anstalten Saltvik förtjänar allvarlig kritik.

#### **Anstalten Saltviks kontakter med A.V:s anhöriga**

Utredningen visar att anstalten Saltvik hade för avsikt att kontakta A.V:s f.d. hustru för att säkerställa att sonen inte skulle vistas hos A.V:s syster i samband med permissionen. Kriminalvårdens kontakt med brottsoffer har, som nämnts ovan, varit föremål för tidigare ärenden hos JO. I JO 2012/13 s. 194 uttalades att "Kriminalvårdens personal måste vara uppmärksam på gränsen mellan Kriminalvårdens och socialtjänstens uppdrag. I Kriminalvårdens uppdrag ligger inte att se till att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp. Detta hör till socialnämndens uppgifter (5 kap. 11 § socialtjänstlagen)".

Jag vill återigen erinra om bestämmelsen i 5 kap. 11 § socialtjänstlagen och framhålla att det i tredje stycket i den paragrafen uttryckligen anges att i socialnämndens uppdrag ingår att särskilt beakta att barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående vuxna är offer för brott och kan vara i behov av stöd och hjälp. När det gäller barn som är brottsoffer anges i kommentaren till bestämmelsen följande:

Det är viktigt att myndigheterna samarbetar så att de situationer som omfattas av bestämmelsen kommer till socialtjänstens kännedom. Polisen – liksom Kriminalvården, hälso- och sjukvården, skolan m.fl. – har en skyldighet att anmäla till socialtjänsten att ett barn kan behöva nämndens skydd. Ett typexempel på fall när detta skall ske är när barn har varit närvarande

---

<sup>27</sup> Se JO 2012/13 s. 194.

vid fall av mäns våld mot kvinnor eller annat våld av eller mot närstående vuxna.<sup>28</sup>

Det nyss redovisade kan enligt min uppfattning inte tolkas på annat sätt än att det *inte* ingår i Kriminalvårdens uppdrag att, på grund av oro för ett barns väl och ve, kontakta anhöriga för att försäkra sig om att den intagne inte träffar barnet i samband med en permission. I en sådan situation kan det däremot finnas skäl att anmäla förhållandet till socialnämnden, som får göra bedömningen om den behöver ingripa till barnets skydd.<sup>29</sup>

Därtill vill jag erinra om de åtgärder som Kriminalvården kan vidta för att motverka misskötsamhet eller återfall i brott i samband med permissioner.<sup>30</sup> Exempelvis kan en anstalt förordna om att permissionen ska vara bevakad eller förena permissionsbeslutet med vissa villkor. Ett sådant villkor kan bestå av ett förbud att ta kontakt med brottsoffer.<sup>31</sup> De åtgärder som en anstalt kan vidta har alla det gemensamt att de på olika sätt begränsar den intagne under en permission. Bland Kriminalvårdens verktyg ingår däremot inte att – på det sätt som anstalten Saltvik hade för avsikt att göra – försöka styra eller påverka tredje mans agerande i samband med en permission.

Det bör noteras i sammanhanget att de skyddsåtgärder som anstalten har ansett vara nödvändiga att vidta har varit beroende av att A.V. eftergav sekretessen. Om en intagen vägrar efterge sekretessen skulle det – om anstalten Saltviks ordning accepterades – regelmässigt leda till att ansökningar om permission avslogs. Det synes inte ha varit lagstiftarens avsikt att intagna ska behöva välja mellan att efterge sekretessen eller att avstå från permissioner.

I den aktuella situationen kontaktade anstalten Saltvik aldrig A.V:s f.d. hustru. Det saknas därmed tillräckliga skäl för mig att kritisera anstalten i denna del. Jag vill emellertid understryka vikten av att Kriminalvården ser till så att anställda som jobbar med den här typen av frågor har tillräcklig kompetens för att kunna lösa sina uppgifter på ett fullgott sätt.

### Övriga frågor

Med beaktande av vad som framkommit i Kriminalvårdens remissvar saknar jag skäl att kommentera A.V:s övriga klagomål. Jag konstaterar endast att utredningen i dessa delar inte ger anledning till kritik eller någon annan åtgärd.

Ärendet avslutas.

<sup>28</sup> Se Thunved, *Nya sociallagarna*, 25:e uppl., 2012, s. 190.

<sup>29</sup> Se 14 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen.

<sup>30</sup> Se 10 kap. 5 § fängelselagen.

<sup>31</sup> Se Kriminalvårdens allmänna råd till 10 kap. 5 § fängelselagen i FARK Fängelse.

Kritik mot Kriminalvården, anstalten Saltvik, för det sätt på vilket en kriminalvårdare inom ramen för brottsofferslussverksamheten tagit kontakt med en anhörig till en intagen m.m.

(Dnr 3591-2013)

**Beslutet i korthet:** En intagen i anstalten Saltvik har beviljats telefonsamtal med sin son. Anstaltens brottsofferslussverksamhet kontaktade sonens vårdnadshavare för att utreda hur hon upplevt de samtal som den intagne haft med sonen. I beslutet uttalas att en anstalt kan vidta två åtgärder om det finns anledning att ifrågasätta lämpligheten i att en intagen får ha fortsatt telefonkontakt med en minderårig. Anstalten kan *dels* återkalla telefontillståndet, *dels* göra en orosanmälan till socialnämnden. En anstalt bör däremot avhålla sig från att kontakta en anhörig och på det sättet försöka följa upp resultatet av de tillstånd som har beviljats. Genom en sådan åtgärd riskerar nämligen anstalten att överträda gränsen för Kriminalvårdens uppdrag och i stället ägna sig åt sådan verksamhet som faller inom socialtjänstens uppdrag. I Kriminalvårdens uppdrag ingår varken att utreda eventuella misstänkta missförhållanden i fråga om barn eller att ge brottsoffer stöd och hjälp.

Om en anstalt trots allt gör den typen av uppföljande kontroller, måste det ske på ett opartiskt sätt. I beslutet kritiserar anstalten Saltvik för att en kriminalvårdare i kontakten med den anhöriga gav uttryck för egna värderingar av de samtal som hade genomförts.

### Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 20 juni 2013, anförde A.V. i huvudsak följande. Under vistelsen i anstalten Saltvik har han beviljats möjligheten att ringa bevakade telefonsamtal till sin son. Utan hans vetskap kontaktade klienthandläggaren Jeanette Näsman den 27 oktober 2011 hans f.d. hustru. I ett e-postmeddelande till den f.d. hustrun gav Jeanette Näsman uttryck för att han i samtal med sonen inte skulle ha sänt ut positiva signaler. Enligt Jeanette Näsman skulle det bl.a. handla om att han försökte påverka sonen och att han skulle ha sagt saker som personalen upplevde som olustiga.

Dessa uppgifter förde hans f.d. hustru in i en vårdnadsprocess om sonen. I ett möte med Anna Andmarken och Jeanette Näsman konfronterade han den senare för att ha tagit kontakt med hans f.d. hustru utan hans medgivande. Hon förnekade att så skulle ha skett. Han visade emellertid e-postmeddelandet för Anna Andmarken, som ”beordrade” Jeanette Näsman att kontakta hans f.d. hustrus advokat och ”rätta till” det hela.

Eftersom Jeanette Näsman uttalande hade betydelse för vårdnadsålet, beslutade A.V:s advokat att hon skulle kallas som vittne i målet. Jeanette Näsman ville inte erkänna att hon hade gjort fel och lät honom förstå att eftersom hon är tjänsteman så kunde hon inte uttala sig om hans fall i domstol. Men hans advokat gav sig inte utan lyckades få Jeanette Näsman att upprätta ett skriftligt

dokument där hon ”erkände” att veckosamtalen alltid hade skötts utan anmärkning. Skadan var emellertid redan skedd, och de felaktiga uppgifterna har använts av hans f.d. hustru och hennes advokat, socialtjänsten samt sonens psykolog.

Till anmälan hade A.V. bifogat en kopia av två yttranden i ett vårdnads mål, en anmälan enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), e-postmeddelande från Jeanette Näsman till A.V:s f.d. hustru och ett yttrande från Jeanette Näsman till A.V:s ombud i vårdnads målet.

## Utredning

Anmälan remitterades till Kriminalvården för yttrande. I sitt remissvar anförde Kriminalvården, region Nord, genom regionchefen Per-Eric Gustavsson, följande.

### Utredning

Kriminalvården har utrett ärendet genom kontroller i de klientadministrativa systemen (KLAS-A och KVR) och genom att underremittera ärendet till anstalten. Av yttrande från anstalten framkommer följande.

### Bakgrund om tiden för brottsoffersluss

Klienthandläggaren Jeanette Näsman arbetade under den period som anmälan avser, d.v.s. oktober 2011, som brottsofferslusshandläggare i brottsofferslussen på VO Saltvik. Brottsofferslussen upphörde den 21 februari 2012 av organisatoriska och resursmässiga skäl. Syftet med brottsofferslussens arbete inom Kriminalvården är att skydda (omsorg om) brottsoffer och förhindra återfall i brott. Utgångspunkten för VO Saltviks brottsofferslussarbete var den verksamhetsbeskrivning som upprättades i samband med att brottsofferslussen upprättades (andra verksamhetsställens verksamhetsbeskrivningar för brottsoffersluss användes vid upprättandet), utbildningar som anordnats centralt och de nätverk som bildats utifrån de frågeställningar som uppkommit i samband med utredning och handläggning av brottsofferslussärenden. Brottsofferslusshandläggarens roll var att informera den intagne om kriminalvårdens brottsofferslussarbete och förutsättningar för kontakt, utreda brottsoffret och dennes motiv och förmåga till kontakt och etablera en relation till brottsoffret. Vidare var uppgiften att bedöma förövarens inställning till offret och våldet, inhämta externa aktörers syn i ärendet och beakta aktuell riskbedömning av klienten. Brottsofferslusshandläggaren yttrade sig i ärenden såsom telefoni- och besöksärenden.

Någon tydlig vägledning i form av riktlinjer eller handbok fanns inte att förhålla sig till. Behoven av tydliga centrala direktiv hade efterfrågats av anstalten från införandet av brottsoffersluss till dess att den upphörde på VO Saltvik. En bok med vägledning om hur arbetet med sex- och relationsproblematik ska bedrivas har tagits fram av Kriminalvården och fanns att tillgå först i juni 2013. Handledning av ärenden har erbjudits under 2013.

Balansen i brottsofferslussarbetet, att skydda brottsoffret samt tillgodose den intagnes rätt till partsinsyn, är problematisk. Att etablera en kontakt med brottsoffret innebär i de allra flesta fall att öppna en ”ventil” för denne. I det aktuella fallet har kontakten med vårdnadshavaren fortsatt trots att brottsofferslussen upphörde, då Jeanette Näsman övergick till att arbeta som klienthandläggare på den avdelning där A.V. var placerad i anstalten Saltvik. Det har varit komplicerat framför allt för brottsoffer och intagna

med övergången utifrån de skilda rollerna då arbetet som brottsoffersluss-handläggare skiljer sig från arbetet som klienthandläggare på så sätt att en klienthandläggare förutom handläggare är beslutsfattare.

#### **Hur eftergiften av sekretess sett ut från tiden för anmälan och fram till dagens datum**

Hur eftergiften av sekretessen har sett ut och hur den har dokumenterats har varierat sedan uppstarten av anstalten Saltviks sexualbrottsavdelning och brottsoffersluss. Från början fick den intagne muntlig information om brottsofferslussens arbete i samband med ansökan om t.ex. telefoni och besökstillstånd och ansågs väl införstådd med de kontakter som var nödvändiga för anstalten att ha för att kunna tillgodose kontakt. Det vill säga att de intagna visste hur utredningsförfarandet såg ut och kände till förutsättningarna för kontakt. En särskild blankett/intresseanmälan användes (samma som användes i brottsofferslussar på andra anstalter och som inhämtats från anstalten Salberga). Efter att kritik riktats mot Kriminalvården om att dokumentationen om brottsofferslussens arbete varit otillräcklig, frångicks den modellen. För att tydliggöra och uppfylla kraven upprättades yttranden i KLAS där utredningsförfarandet inklusive de kontakter som skulle tas beskrevs. Yttrandet delgavs den intagne som undertecknade att eftergift av sekretessen medgavs eller inte, vilket även dokumenterades i daganteckningar.

I dag ger intagna skriftligt medgivande av eftergift av sekretessen för varje enskilt tillfälle vilket dokumenteras i daganteckningar. De intagna får också skriftlig information om Kriminalvårdens utredningsskyldighet och att beslut meddelas utifrån den utredning som företagits. Vidare får de information om att brottsoffers säkerhet och behov av trygghet samt barnets bästa beaktas i utredningen.

#### **Det aktuella ärendet**

Kontakten med målsägande tillika vårdnadshavare och med sonen har varit föremål för utredning genom brottsofferslussen med anledning av den dom som A.V. verkställer. A.V. fick vid ankomsten till Saltvik information om brottsofferslussarbetet vilket finns dokumenterat den 9 juni 2011 i verkställighetsplanen (VSP:n). Den muntliga informationen bestod av en beskrivning av brottsofferslussens arbete och de kontakter som var nödvändiga för anstalten att ha för att kunna tillgodose utredningsarbetet. För A.V:s fall var det fråga om kontakt med vårdnadshavaren och med socialtjänsten. A.V. samtyckte till eftergift av sekretessen på blankett/intresseanmälan som användes i brottsofferslussens arbete vid tiden för anmälan. Hans sekretess-eftergift avsåg telefon- och besökstillstånd för sonen och lämnades för vårdnadshavare och för socialtjänsten. All kontakt som tagits har därefter kommunicerats muntligen i förväg med A.V. Kontakt har inte tagits om och när A.V. motsatt sig det. De kontakter som har tagits har dokumenterats i daganteckningar och VSP.

I den utredning som brottsofferslussen gjorde beträffande A.V. framgick att socialtjänstens uppfattning var att samtalen skulle genomföras i närvaro av personal och att det i samtalen var viktigt att barnets bästa beaktades då vårdnadshavaren var målsägande och att barnet hade bevittnat våld i hemmet. Vårdnadshavaren uttryckte i utredningen att sonen inte mätte bra och att hon var orolig för hur samtalen ska påverka sonen, men samtyckte ändå till att samtalen skulle äga rum. Av beslut från den 17 juni 2011 i ärende avseende telefoni i form av veckosamtal till sonen framgår bland annat av yttrande från brottsofferslussen att dessa skulle ske i dialog med vårdnadshavare. Personal som närvarade under samtalen har lyft fram att samtalen inte alltid var av positiv karaktär och inte heller utifrån ett barns behov.

Personalen har upplevt något av samtalen som olustigt. Samtalen har emellertid inte förts på ett sätt som medfört självklara skäl att avbryta samtalen och har alltså inte varit av den karaktären att de missköts. Anstalten har återkopplat till A.V. hur personalen upplevt samtalen. Bedömningen av om ett samtal är lämpligt eller inte utifrån barnets behov har varit svårt att göra då samtalen inte varit avlyssnade i den meningen att man överhörde båda parterna samtidigt. Personalen som närvarat vid samtalen har hört det som A.V. sagt till sin son, men inte hört vad sonen har sagt vilket medför svårigheter att bedöma hur sonen upplevt samtalen. Vidare har vårdnadshavaren bara hört det som sonen sagt till A.V. men inte det som A.V. sagt till sonen.

Vårdnadshavaren har vid upprepade tillfällen genom brottsofferslussen sagt att sonen inte mår bra efter samtalen med A.V. och det har också kommunicerats med A.V. Anstalten har i kontakt med vårdnadshavaren informerat om att samtal beviljas utifrån barnets bästa och att samtycke till telefon- och eller besökstillstånd när som helst kan återtas av den som lämnat samtycket.

I det aktuella ärendet fanns det samtycke till och skäl att, utifrån barnets bästa, följa upp samtalen med vårdnadshavaren och A.V. En sådan uppföljning med vårdnadshavaren genom brottsofferslussen var en förutsättning för kontakten. A.V. var införstådd med det och hade inte heller motsatt sig det. Samtalen följdes upp enligt den plan som fanns för A.V. i brottsofferslussarbetet vid tiden för anmälan. E-posten skickades eftersom vårdnadshavaren söktes per telefon ett antal tillfällen utan framgång. Då vårdnadshavaren var målsägande i aktuell dom och också hade kontakt med brottsofferslussen av den anledningen, var omtanke om henne också en viktig utgångspunkt. För sonens räkning var uppföljningen viktig utifrån huruvida vårdnadshavaren i sin särskilt utsatta ställning hade möjlighet att agera för barnets bästa utan att återta sitt samtycke till kontakt.

Då Jeanette Näsman blev kallad som vittne i vårdnadstvisten till följd av den e-post som skickats till vårdnadshavaren, bedömde anstalten att det var tillräckligt att lämna ett skriftligt yttrande vilket skedde i samråd med advokat.

A.V. har hävdat att ett möte ägde rum mellan honom, klienthandläggare och kriminalvårdsinspektör och att anstalten ljuger om vad som sas vid mötet. Enligt uppgift från anstalten har något sådant möte aldrig ägt rum.

## Bedömning

Av utredningen i ärendet framgår att A.V. har samtyckt till att kontakt tas med vårdnadshavare och socialtjänst i ärenden om telefon och besök avseende sonen och att samtycket fortlöpande förnyats. Det framgår också att A.V. varit införstådd med förutsättningarna för kontakten med sonen och att en återkoppling av utfallet av samtalen skulle ske till vårdnadshavaren. Vidare framgår att anstalten tillbakavisar att ett sådant möte som A.V. hävdar skulle ha ägt rum och att personalen i ett sådant möte skulle ha ljugit för A.V.

När det gäller medverkan vid tingsrättsförhandlingen har anstalten beslutat att det får räcka med ett skriftligt yttrande om samtalen.

Anmälan remitterades därefter till Kriminalvården, huvudkontoret, för yttrande. Av yttrandet önskade JO huvudkontorets syn på de sekretessfrågor som berördes i region Nord's yttrande. I ett kompletterande yttrande anförde huvudkontoret, genom chefsjuristen Elisabeth Lager, följande.

Med anledning av att JO begärt kompletterande uppgifter i ovanstående ärende gör Kriminalvårdens huvudkontor följande tillägg till tidigare yttrande av Kriminalvården region Nord den 1 oktober 2013. Vad gäller de i ärendet aktuella sakförhållandena hänvisas till vad som tidigare anförts.

### **Aktuella författningsbestämmelser**

Av 7 kap. 1 § fängeslagen (2010:610, FäL) framgår att en intagen får stå i förbindelse med en annan person genom elektronisk kommunikation i den utsträckning det lämpligen kan ske. Sådan kommunikation får dock vägras om den

1. kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom avlyssning enligt 5 §,
2. kan motverka den intagnes anpassning i samhället, eller
3. på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan.

Enligt 7 kap. 4 § FäL gäller motsvarande bestämmelser för besök.

Av 7 kap. 25 § FARK Fängelse [*Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, JO:s anm.*] framgår att vid prövningen av om besök eller elektronisk kommunikation kan medföra skada för annan ska särskilt beaktas om den som kontakten ska äga rum med är brottsoffer till den intagne eller annars har en sådan relation till den intagne att en kontakt skulle medföra skada för den personen eller för ett brottsoffer.

Av 7 kap. 26 § FARK Fängelse framgår bl.a. att den som en intagen vill ta emot besök av eller kommunicera elektroniskt med ska tillfrågas om han eller hon samtycker till att kontakten ska äga rum. Den intagne ansvarar för att samtycke inhämtas på en blankett som fastställs av Kriminalvården. Det gäller dock inte om den som kontakten ska äga rum med är brottsoffer till den intagne och Kriminalvården inhämtar samtycke, eller om det finns särskilda skäl.

Av allmänna råd till 7 kap. 26 § FARK Fängelse framgår att om den som kontakten ska äga rum med är ett barn ankommer det enligt reglerna i föräldrabalken på den eller de som är vårdnadshavare att ta ställning till om samtycke till kontakten ska lämnas.

Enligt 35 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL) gäller sekretess inom kriminalvården för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. Av 12 kap. 2 § OSL framgår att en enskild helt eller delvis kan häva sekretess som gäller till skydd för honom eller henne, om inte annat anges i denna lag.

### **Kriminalvårdens bedömning**

Kriminalvården har i tidigare JO-ärende redogjort för Kriminalvårdens arbete med s.k. brottsoffersluss och rutinerna på anstalten Saltvik för ansökningar om besöks- och telefonstillstånd inom ramen för detta arbete (se JO:s beslut den 14 maj 2012, dnr 5271-2011). I aktuellt ärende har Kriminalvården region Nord i yttrande den 1 oktober 2013 beskrivit hur anstalten informerat de intagna om arbetet med brottsoffersluss och vilka kontakter med utomstående som kan behöva tas i samband med besöks- och telefonstillstånd. Det har också beskrivits vilka rutiner anstalten haft för att inhämta samtycke från den intagne för att sådana kontakter ska kunna tas.

Av yttrandet den 1 oktober 2013 framgår att A.V. vid ankomsten till anstalten Saltvik muntligen informerades om arbetet med brottsoffersluss och att han i särskild blankett/intresseanmälan för telefon- och besökstillstånd medgett brytande av sekretess i förhållande till sonens vårdnadshavare och socialtjänsten. Vidare framgår att anstalten i förväg informerat



A.V. om alla kontakter som tagits och att han var införstådd med att uppföljning med vårdnadshavaren skulle göras med jämna mellanrum avseende hur samtalen med sonen fortlöpte.

När det gäller samtycke att bryta sekretess kan följande framhållas. Det är viktigt att ett samtycke inte är alltför generellt hållet och det bör utformas så att det endast avser undantag för sekretess vid ett särskilt tillfälle eller i förhållande till en viss person. Kriminalvården kan konstatera att de rutiner för inhämtande av samtycke som tillämpades på anstalten Saltvik vid tiden för anmälan var något otydliga när det gäller samtyckets omfattning och vilken information som kunde lämnas till utomstående. Av Kriminalvårdens yttrande den 1 oktober 2013 framgår att anstalten Saltvik har ändrat sina rutiner och att intagna numera ger ett skriftligt medgivande att bryta sekretessen inför varje enskild kontakt.

Vid prövning av intagnas ansökningar om besöks- eller telefontillstånd har Kriminalvården en skyldighet att ta ställning till bl.a. om besöket eller kommunikationen kan vara till skada för den intagne eller någon annan. För att kunna ta ställning till om ett besöks- eller telefontillstånd kan vara till skada för den som den intagne önskar ha kontakt med finns det ofta skäl att ta kontakt med den person kontakten avser och, när det gäller underåriga, vårdnadshavaren. Som framgår ovan var A.V. införstådd med att sådana kontakter skulle komma att tas, såväl i samband med tillståndsprövning som vid uppföljning av beviljat tillstånd. Kriminalvården har mot denna bakgrund inte några invändningar mot att anstalten Saltvik i aktuellt ärende tagit kontakt med vårdnadshavaren för att följa upp och efterfråga hur telefonsamtalen fungerat.

Av utredningen framgår att det i ärendet aktuella e-postmeddelandet emellertid inte bara innehåller en förfrågan om hur vårdnadshavaren upplever hur samtalen fungerar, utan även en beskrivning av hur anstaltspersonal uppfattat A.V:s uppträdande i samband härmed. Lämpligheten i detta kan enligt Kriminalvårdens mening ifrågasättas. Även om det finns ett medgivande att bryta sekretess bör personal iakta stor aktsamhet med hur man uttrycker sig till utomstående i fråga om den intagnes personliga förhållanden och vara noga med att inte mer information än nödvändigt lämnas ut. I aktuellt fall blev meddelandet också använt som skriftlig bevisning i en familjerättslig tvist vilket, även om detta naturligtvis inte kunde förutses, ytterligare understryker behovet av försiktighet.

A.V. kommenterade remissvaren.

I ett beslut den 24 januari 2014 anförde *chefsJO Fura* följande.

## Bedömning

### Bakgrund

Anmälan avser det arbete som utförts vid den brottsofferslussverksamhet som tidigare bedrevs i anstalten Saltvik. Verksamheten – i den form som den bedrevs vid den i för ärendet aktuella tidpunkten – har upphört, men kontakter tas fortfarande med anhöriga i samband med tillståndsprövningar. Brottsofferslussverksamheter bedrivs fortfarande vid andra kriminalvårdsanstalter. Jeanette Näsman var tidigare brottsofferslusshandläggare i anstalten Saltvik, och det var i denna egenskap som hon kontaktade A.V:s f.d. hustru. Den 27 oktober 2011 skickade Jeanette Näsman ett e-postmeddelande med följande innehåll.

Hej!

Jag får signaler från personal att samtalen som din son har med sin far ibland inte sänder ut positiva signaler.

Det kan bl.a. handla om att han försöker påverka sonen och säger saker som personalen upplever olustigt.

Vill med den anledning höra med dig hur du tycker att det fungerar och vad er son säger själv.

Samtalen ska skötas utifrån barnets bästa och med respekt för barnet, där är utgångspunkten.

E-postmeddelandet aktualiserar framför allt två frågor: *dels* vilka åtgärder en anstalt bör kunna vidta inom ramen för en brottsoffersluss eller vid en tillståndsprövning, *dels* om det begicks något fel när anstalten Saltvik kontaktade A.V:s f.d. hustru. Jag har för avsikt att först beröra den generella frågan om Kriminalvårdens brottsofferslussar och därefter återkomma till anstalten Saltviks agerande.

#### **En anstalts åtgärder inom ramen för en brottsoffersluss m.m.**

Kriminalvårdens brottsofferslussar har tidigare varit aktuella i ärenden hos JO. I JO 2012/13 s. 208 redogjorde Kriminalvården för det arbete som bedrivs i slussarna. Av beskrivningen framgår det att brottsofferslussarnas arbete aktualiseras framför allt i fråga om intagna som är dömda för sexual- eller våldsbrottslighet i nära relationer. Slussarnas arbete syftar till att utreda om kontakten med en intagen sker frivilligt och vilka kontrollåtgärder som ska vidtas i samband med besök eller telefonsamtal. Enligt Kriminalvårdens beskrivning kontaktar i regel en kriminalvårdstjänsteman den person som en intagen vill ha kontakt med och samtalar med honom eller henne, företrädesvis per telefon. Syftet med verksamheten är alltså att utreda förutsättningarna för en ansökan om telefon- eller besöksstillstånd innan anstalten fattar beslut i saken. Av Kriminalvårdens beskrivning framgår inte att det även ingår i brottsofferslussarnas verksamhet att kontakta anhöriga och på det sättet försöka följa upp resultatet av de tillstånd som beviljats.

I fråga om de kontakter som sker inom ramen för brottsofferslussarna uttalade JO följande i beslutet.

Att kriminalvårdstjänstemän tar kontakt med de personer som de intagna önskar besöks- eller telefontillstånd till upplevs av många intagna som ett stort intrång i den personliga integriteten. Av denna anledning är det av stor vikt att kriminalvårdspersonalen vid dessa kontakter visar hänsyn och noga överväger hur de uttrycker sig. Det får naturligtvis aldrig förekomma att kriminalvårdspersonal utan den intagnes medgivande röjer sekretessbelagda uppgifter om honom. Det är inte heller lämpligt att kriminalvårdspersonal diskuterar innehållet i det material som anstalten använder som beslutsunderlag, t.ex. domar och riskbedömningar, med den tilltänkta besökaren.

Vidare är Kriminalvårdens uppdrag av betydelse för vilka kontakter som myndigheten bör eller kan ta inom ramen för en brottsoffersluss. I JO 2012/13 s. 194 uttalades följande.

Kriminalvårdens personal måste vara uppmärksam på gränsen mellan Kriminalvårdens och socialtjänstens uppdrag. I Kriminalvårdens uppdrag ligger inte att se till att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp. Detta hör till socialnämndens uppgifter (5 kap. 11 § socialtjänstlagen). Kriminalvårdens kontakt med den intagnes närstående måste inriktas på att inhämta uppgifter som behövs som underlag vid bedömningen av om det finns risk för skada för den närstående genom beslut som Kriminalvården fattar.

Det är viktigt att Kriminalvården har en klar uppfattning om vilket syfte som brottsofferslussverksamheten eller tillståndsprövningen har och därmed om vilka åtgärder som kan vidtas. I det här sammanhanget vill jag påminna om att det ingår i Kriminalvårdens verksamhet att se till att de telefonkontakter som en intagen vill ha eller har med en annan person *inte* äventyrar säkerheten, motverkar den intagnes anpassning i samhället eller på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan.<sup>32</sup> Kriminalvården har rätt att avlyssna samtal mellan en intagen och en annan person av säkerhetsskäl.<sup>33</sup>

Det faller sig därmed naturligt att en anstalt inför prövningen av en ansökan om exempelvis telefontillstånd kontaktar en anhörig och begär in de uppgifter som behövs för att kunna göra en korrekt riskbedömning. När sådana uppgifter har begärts in är det upp till anstalten att pröva om ansökan om telefontillstånd till en närstående kan bifallas.

Frågan är hur Kriminalvården ska agera när det efter att ett telefontillstånd har beviljats framkommer uppgifter som gör att det går att ifrågasätta riskbedömningen och därmed lämpligheten i en fortsatt telefonkontakt. Enligt min mening kan Kriminalvården i en sådan situation – om det rör sig om en minderårig person – vidta två olika åtgärder. Anstalten kan *dels* återkalla telefontillståndet<sup>34</sup>, *dels* göra en orosanmälan till socialnämnden<sup>35</sup>. I sammanhanget vill jag understryka att en anmälan till socialnämnden inte förutsätter att det ska vara klarlagt att nämnden behöver ingripa. Även förhållanden som är svårbedömda eller obestyrkta ska alltså anmälas, om de *tyder* på att ett barn kan vara i behov av stöd eller hjälp från socialnämndens sida. Det är nämndens ansvar att undersöka vilken grund som kan finnas för uppgiften och utreda ett eventuellt behov av åtgärder.<sup>36</sup>

Mot den bakgrunden anser jag att Kriminalvården bör avhålla sig från att på nytt kontakta den anhöriga när det uppkommer frågor om lämpligheten av ett meddelat besöks- eller telefontillstånd. Genom en sådan uppföljande åtgärd riskerar nämligen anstalten att överträda gränsen för Kriminalvårdens uppdrag. I Kriminalvårdens uppdrag ingår det varken att utreda eventuella misstänkta missförhållanden i fråga om barn eller att ge brottsoffer stöd och hjälp. Om en anstalt trots allt genomför den typen av uppföljande kontroller, måste det ske på ett opartiskt sätt.

---

<sup>32</sup> Se 7 kap. 4 § fängeslagen.

<sup>33</sup> Se 7 kap. 5 § fängeslagen.

<sup>34</sup> Se JO 1996/97 s. 114.

<sup>35</sup> Se 14 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen (2001:453).

<sup>36</sup> Se NJA II 1990 s. 154.

**Anstalten Saltviks kontakt med A.V:s f.d. hustru**

Utredningen visar att anstalten Saltvik tog kontakt med A.V:s f.d. hustru för att utreda hennes syn på hur de samtal som A.V. genomfört med sonen hade fungerat. Kriminalvården har tillbakavisat A.V:s påstående om att kontakten ägde rum utan hans vetskap. Enligt anstalten hade A.V. samtyckt till att sekretessen eftergavs och därtill informerats muntligen om att kontakten skulle ske. Med hänsyn till dessa uppgifter saknas det skäl för mig att kommentera A.V:s klagomål i denna del.

I det e-postmeddelande som Jeanette Näsman skickade till A.V:s f.d. hustru gav Jeanette Näsman uttryck för sina egna värderingar av hur samtalen hade fungerat. Som jag nämnt tidigare måste en sådan kontakt – om den över huvud taget ska ske – ske på ett opartiskt sätt. Att en tjänsteman uttrycker sig på ett sätt som ger intryck av att han eller hon redan har bildat sig en uppfattning är inte acceptabelt. Händelsen gör det tydligt att Kriminalvården i sådana här situationer bör begränsa sina åtgärder till att återkalla telefontillståndet och göra en orosanmälan till socialtjänsten. Anstalten förtjänar kritik för det inträffade.

Mot bakgrund av vad som har framkommit i remissvaret saknar jag skäl att kommentera A.V:s övriga klagomål mot anstalten. Jag konstaterar endast att utredningen inte ger skäl till kritik eller någon annan åtgärd.

Ärendet avslutas.

**Kritik mot Kriminalvården, anstalten Salberga, för bristfällig motivering i ett beslut om återkallelse av besökstillstånd m.m.**

(Dnr 4217-2013)

**Beslutet i korthet:** Ett gynnande beslut kan i princip inte återkallas eller ändras till nackdel för en enskild av beslutsmyndigheten, om det inte har inträffat nya omständigheter. I vissa situationer finns emellertid möjlighet att ändra ett beslut genom en *omvärdering* av det ursprungliga beslutsunderlaget. Vid bedömningen av om det finns ett sådant utrymme, måste enligt chefsJO hänsyn tas till den tid som förflutit från det att beslutet meddelades. Möjligheten till omvärdering minskar i takt med den tid som passerar. Om den enskilde dessutom inrättar sig efter beslutet, och exempelvis ansöker och tar emot anstaltsbesök, minskar möjligheten till omvärdering ytterligare. Under sådana förhållanden är det som regel nödvändigt att det har *tillkommit* något förhållande – som gör att det ursprungliga beslutet kan ifrågasättas – för att beslutet ska kunna ändras.

**Anmälan**

I en anmälan, som kom in till JO den 30 juli 2013, framförde bl.a. Z.B. klagomål över att anstalten Salberga hade återkallat besöks- och telefontillstånd för hans barn, avslagit begäran om innehav av vissa kassetband och dragit in hans s.k. lufthålspermissioner. Z.B. anförde i huvudsak följande. Han är dömd till

fängelse på livstid och ska när straffet avtjänats utvisas med förbud att återvända till landet. Han har verkställt sitt fängelsestraff på anstalterna Kumla, Hall, Tidaholm samt Norrtälje och har under nio år haft besöks- och telefontillstånd för sina fyra barn. När han kom till anstalten Salberga återkallades tillstånden med motiveringen att han har dödat barnens moder. Vidare har anstalten avslagit hans begäran om att få inneha inspelningar av barnens röster och dessutom har hans ”lufthålspermissioner” återkallats.

## Utredning

Inledningsvis inhämtades och granskades vissa handlingar. Därefter remitterades anmälan till Kriminalvården för yttrande. I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom chefsjuristen Elisabeth Lager, bl.a. följande:

### Sakförhållanden

Utredning har inhämtats från Kriminalvården region Mitt som i sin tur inhämtat uppgifter från anstalten Salberga. Av utredningen framgår bl.a. följande.

Z.B. ankom till anstalten Salberga från anstalten Hall den 5 februari 2013. I samband med hans ankomst uppkom fråga om överflyttning av godkända besökstillstånd avseende hans fyra barn. Anstalten Salberga noterade att barnen är målsägande och att det gått lång tid sedan tillstånden medgavs år 2009. Därefter hade endast omprövning skett av beslutet gällande besökstillståndet för dottern L.B., där ett villkor om bevakning hade beslutats med hänsyn till vad som framkommit om hennes person och personliga förhållanden. Det uppmärksammades också att vissa av barnen blivit myndiga under verkställigheten, men att något samtycke inte hade inhämtats från dem.

Vid genomgång av all dokumentation framkom en omfattande problematik i familjen sedan lång tid, med upprepat våld mot barnen och frun, vilket lett till insatser från socialtjänsten. Z.B. dömdes år 2002 till fängelse två år och sex månader för misshandel, olaga frihetsberövande vid två tillfällen, grov friidskränkning vid minst tio tillfällen, grov kvinnofridskränkning vid minst tio tillfällen, olaga hot och grov skadegörelse. I samband med Z.B:s villkorliga frigivning i december 2003 omhändertogs barnen enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Den 17 januari 2004 berövade Z.B. livet på sin före detta hustru efter att hon anmält Z.B. för misshandel och flyttat till sin svägerska. Z.B. utövade även våld mot svägerskan och dömdes för grov misshandel mot henne. Påföljden bestämdes till livstids fängelse. Efter utredning vid riksmottagningen i anstalten Kumla placerades Z.B. i anstalten Hall. I samråd med fosterfadern beviljades besökstillstånd för barnen tillsammans med fosterföräldrarna. Såvitt har framkommit inhämtades inget yttrande från socialtjänsten inför prövningen av om besökstillstånd kunde medges. Besök skedde två till tre gånger per år under åren 2005–2011. Därefter kom barnen inte på besök.

På grund av det som framkom om Z.B. bedömde anstalten Salberga att det fanns anledning att utreda förutsättningarna för en fortsatt giltighet av besökstillstånden. Bland annat skedde samråd med socialtjänsten gällande det yngsta barnet som fortfarande var underårigt och samtal med de övriga barnen. Ärendet togs även upp i permissionskollegium på anstalten, och vid BOS-handledning (brottsoffersluss). Den information som framkom sammantaget med riskbedömningen avseende Z.B. medförde att anstalten beslutade att återkalla besökstillstånden avseende samtliga barn, då besök bedömdes kunna vara till skada för barnen och risken inte bedömdes kunde

avhjälpas genom att besöken kontrollerades. Z.B. har inte begärt omprövning av besluten.

Anstalten Salberga avslog den 10 april 2013 ansökan om innehav av kassetbandspelare och kassetband. Z.B. begärde omprövning av beslutet och Kriminalvården region Mitt beslutade den 30 april 2013 att inte ändra anstaltens beslut. Förvaltningsrätten i Uppsala avslog överklagande den 24 september 2013 (mål nr 2400-13 E).

Den 26 juni 2013 ansökte Z.B. om särskild permission, s.k. lufthålspermission. Anstalten Salberga avslog ansökan den 12 juli 2013 då det bedömdes att behovet att minska skadeverkningarna av frihetsberövandet var tillgodosett genom andra utövningar som Z.B. hade haft. Z.B. begärde inte omprövning av beslutet.

### Aktuella författningsbestämmelser

Enligt 7 kap. 1 § fängelselagen (2010:610, FäL) får en intagen ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. Ett besök får dock vägras om det 1. kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom kontroll enligt 2 eller 3 §, 2. kan motverka den intagnes anpassning i samhället, eller 3. på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan.

Enligt 7 kap. 2 § FäL får ett besök, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, kontrolleras genom att

1. personal övervakar besöket, eller
2. besöket äger rum i ett besöksrum som är så utformat att det omöjliggör att föremål överlämnas.

Ett besök av en advokat som biträder den intagne i en rättslig angelägenhet får kontrolleras endast om advokaten eller den intagne begär det.

Av 5 kap. 1 § FäL framgår att en intagen får ta emot och inneha böcker, tidskrifter och tidningar, dock inte sådana som kan 1. äventyra ordningen eller säkerheten, eller 2. antas motverka den behandling som han eller hon genomgår. I övrigt får en intagen ta emot och inneha de personliga tillhörigheter som är motiverade med hänsyn till att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

Enligt 10 kap. 2 § FäL får en intagen, om det finns särskilt ömmande skäl, beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid (särskild permission) om 1. hans eller hennes behov av vistelse utanför anstalt inte kan tillgodoses genom permission enligt 1 §, och 2. vistelsen utanför anstalt kan beviljas med hänsyn till den risk som finns för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig.

Enligt 7 kap. 25 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (2011:1) om fängelse, FARK Fängelse, ska vid prövningen av om besök eller elektronisk kommunikation kan medföra skada för annan särskilt beaktas om den som kontakten ska äga rum med är brottsoffer till den intagne eller annars har en sådan relation till den intagne att en kontakt skulle medföra skada för den personen eller för ett brottsoffer.

Enligt 7 kap 30 § FARK Fängelse upphör ett tillstånd till besök eller elektronisk kommunikation inom INTIK-systemet för en annan än en närstående att gälla om den intagne omplaceras till en annan anstalt. Detsamma gäller ett sådant tillstånd för en närstående, om den intagne omplaceras till en anstalt i högre säkerhetsklass eller placeras i säkerhetsavdelning.

Av de allmänna råden till bestämmelsen framgår följande. Att ett tillstånd till besök eller elektronisk kommunikation fortsätter att gälla efter en omplacering hindrar inte den mottagande anstalten att vid behov genomföra en ny kontroll och eventuellt återkalla tillståndet, om det finns grund för det. Behov av att göra en ny kontroll kan finnas t.ex. om det har gått lång

tid sedan föregående kontroll eller om det finns anledning att anta att den närståendes personliga förhållanden har förändrats i något avseende som påverkar prövningen av tillståndet.

### **Kriminalvårdens bedömning**

Av utredningen framgår att anstalten Salberga gjort bedömningen att tidigare meddelade beslut om besökstillstånd till Z.B:s barn skulle återkallas av säkerhetsskäl. Kriminalvården finner inte anledning att ifrågasätta denna bedömning. I sammanhanget kan nämnas att JO i ett tidigare ärende, som gällde besök i anstalt, gett uttryck för uppfattningen att en kriminalvårdsmyndighet har rätt att ändra eller återkalla ett gynnande beslut om det bedöms erforderligt ur de säkerhetsaspekter Kriminalvården har att beakta (JO 1996/97 s.114). Av utredningen framgår vidare att Z.B. inte har begärt omprövning av besluten.

Det har inte framkommit något i utredningen som visar att det förekommit några fel eller brister när det gäller anstalten Salbergas handläggning av ärendena om innehav eller permission. Innehavsärendet har prövats av förvaltningsdomstol och permissionsärendet har inte begärts omprövat.

Z.B. gavs möjlighet att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 11 februari 2014 anförde *chefsJO Fura* följande.

### **Bedömning**

Med anledning av vad som har framkommit i ärendet kommer jag att i min bedömning *dels* beröra anstalten Salbergas återkallelse av besökstillstånden, *dels* ge vissa synpunkter på Kriminalvårdens möjligheter att återkalla eller ändra gynnande beslut. Jag kommer inledningsvis att beröra återkallelsen av besökstillstånden och därefter beröra den mer generella frågeställningen.

### **Återkallelsen av besökstillstånden**

Utredningen visar att anstalten Hall 2009 meddelade besökstillstånd avseende Z.B:s fyra barn. Den 5 februari 2013 ankom Z.B. till anstalten Salberga. Såväl anstalten Salberga som Hall tillhör Kriminalvårdens högsta säkerhetsklass. Utgångspunkten är att tidigare beviljade besökstillstånd avseende närstående per automatik fortsätter att gälla vid förflyttning till en anstalt i samma eller lägre säkerhetsklass. Det innebär att en intagen som förflyttas inte ska behöva ge in förnyade ansökningar om besökstillstånd avseende närstående vid ankomsten till en ny anstalt. Emellertid finns det inte något hinder mot att en anstalt, efter en individuell bedömning, genomför en förnyad utredning för att kunna bedöma om tillståndet ska bestå eller återkallas (se JO 2013/14 s. 245).

Av remissvaret framgår att anstalten Salberga efter Z.B:s ankomst kompletterade det tidigare materialet med ytterligare utredningar angående förutsättningarna för besökstillstånden. Bl.a. togs kontakt med socialtjänsten angående det barn som fortfarande var underårigt och vidare genomfördes samtal med övriga barn. Enligt Kriminalvården var det den information som framkom vid den förnyade utredningen sammantaget med riskbedömningen avseende Z.B., som gjorde att anstalten beslutade att återkalla besökstillstånden.

Anstalten har i beslutet beträffande den minderårige sonen redogjort för vad som framkommit i kontakten med socialtjänsten. I de övriga tre besluten har

det inte skett någon redogörelse för den information som framkommit vid den förnyade utredningen. I dessa beslut har anstalten således inte fullt ut angett de skäl som har bestämt utgången i ärendena (se 20 § förvaltningslagen [1986:223]). Anstalten förtjänar kritik för denna brist.

### **Möjligheten att återkalla beslut utan tillkommande utredning**

En grundläggande princip inom förvaltningsförfarandet är att beslut i allmänhet vinner rättskraft. Ett sådant beslut kan i princip inte återkallas eller ändras av beslutsmyndigheten till nackdel för den enskilde, om inte nya omständigheter har inträffat. Anledningen till det är att den enskilde ska kunna lita på att beslutet står fast och att han eller hon därmed kan vidta olika åtgärder med anledning av beslutet, utan att behöva riskera att det plötsligt återkallas. I praxis har emellertid utvecklats tre viktiga undantag från denna huvudregel. Ett gynnande beslut kan nämligen återkallas

- om beslutet har försetts med ett s.k. återkallelseförbehåll eller ett sådant förbehåll finns i den författning som ligger till grund för beslutet,
- om det är nödvändigt med hänsyn till en hälso-, brand- eller trafikfara eller av andra sådana säkerhetsskäl, eller
- om den enskilde har utverkat det gynnande beslutet genom vilseledande uppgifter (se Hellners m.fl., *Förvaltningslagen med kommentarer*, 3 uppl., 2010, s. 358 ff.).

JO har i tidigare ärenden uttalat att Kriminalvården har en rätt att ändra eller återkalla ett gynnande beslut om det bedöms nödvändigt utifrån de säkerhetsaspekter som Kriminalvården har att beakta (se JO 1996/97 s. 114). I ett beslut den 18 oktober 2005 i dnr 225-2004 utvecklades det tidigare uttalandet med att ett beslut kan återkallas utifrån säkerhetsskäl oavsett om det beror på att nya omständigheter inträffat eller att man har gjort en annan bedömning av säkerhetsrisken än vid det ursprungliga beslutet. De säkerhetsskäl som åberopas kan *dels* vara direkt knutna till den person som beslutet avser genom t.ex. vad som framkommit om denne under verkställigheten, *dels* generella säkerhetsaspekter som t.ex. den erfarenhetsmässigt höga risken för avvikelse i slutet av en verkställighet som ska övergå i utvisning. (Se även JO:s beslut den 17 januari 2010 i dnr 6108-2009.)<sup>37</sup>

De tre ärenden som har nämnts ovan har det gemensamt att de gynnande besluten återkallats i nära anslutning till att det ursprungliga besluten meddelades. Som längst gick det en dryg månad innan omprövningen skedde (se dnr 225-2004). Frågan som inställer sig är emellertid vilka möjligheter som Kriminalvården har att återkalla eller ändra ett gynnande beslut när – som i fråga om besöksstillstånden för Z.B:s barn – det passerat en inte obetydlig tid sedan besluten meddelades.

Vid bedömningen av om det finns möjlighet att återkalla eller ändra det tidigare beslutet genom en *omvärdering* av det ursprungliga beslutsunderlaget,

<sup>37</sup> Efter den i det här ärendet aktuella tidpunkten har i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse införts en bestämmelse om återkallelse eller ändring till den intagnes nackdel av tillstånd till bl.a. besök (7 kap. 31 §).



måste enligt min mening hänsyn tas till den tid som förflutit från det att beslutet meddelades. Möjligheten till omvärdering minskar i takt med tiden som går. Om den enskilde dessutom inrättar sig efter beslutet, och exempelvis ansöker och tar emot anstaltsbesök, minskar möjligheten till omvärdering ytterligare. Under sådana förhållanden är det, enligt min uppfattning, som regel nödvändigt att det har *tillkommit* något förhållande – som gör att det ursprungliga beslutet kan ifrågasättas – för att beslutet ska kunna ändras. Det kan exempelvis röra sig om uppgifter om att barnen far illa av besöken. Det sagda understryker nödvändigheten av att myndigheten anger om tillkommande uppgifter har legat till grund för beslutet.

#### Övriga frågor

Mot bakgrund av vad som har framkommit i remissvaret saknar jag skäl att kommentera Z.B:s övriga klagomål mot anstalten Salberga. Jag konstaterar endast att utredningen inte ger anledning till kritik eller någon annan åtgärd.

Ärendet avslutas.

Allvarlig kritik mot Kriminalvården, anstalten Salberga, för brister i beslut att placera ett stort antal intagna i avskildhet med stöd av 6 kap. 8 § fängelselagen m.m.

(Dnr 4379-2013, 5176-2013)

**Beslutet i korthet:** Anstalten Salberga har vid tre tillfällen avskilt intagna med stöd av 6 kap. 8 § fängelselagen (2010:610). I beslutet konstateras att tre förutsättningar måste vara uppfyllda för att en intagen ska kunna avskiljas med stöd av den bestämmelsen. *För det första* måste det ha inträffat en händelse som kan leda till att en intagen tilldelas en varning eller att den intagnes villkorliga frigivning skjuts upp. *För det andra* måste den intagne kunna knytas till de aktuella omständigheterna (den misstänkta misskötsamheten). *För det tredje* måste det finnas en risk för att den intagne om han eller hon inte hålls avskild försvårar sakens utredning. Vid ett tillfälle (den 15 augusti 2013) avskilde anstalten samtliga intagna i ett anstaltshus för att kunna utreda vad som låg till grund för att det bedömts föreligga en *risk* för misskötsamhet samt störning av ordningen och säkerheten. I beslutet konstateras att det vid tidpunkten för placeringen i avskildhet ännu inte hade inträffat någon händelse som skulle kunna leda till en varning eller uppskjutande av villkorlig frigivning. Således har det inte varit möjligt att placera de intagna i avskildhet med stöd av det återopade lagrummet.

Under de tre perioderna av avskildhet tilläts de intagna att komma ut för en kortare daglig utomhusvistelse. I beslutet konstateras att för att en anstalt ska kunna neka intagna en timmes daglig utomhusvistelse krävs att det ska ha inträffat en händelse som varit oförutsedd för anstalten. Så kan exempelvis vara fallet i ett inledande skede av en avskildhetsplacering. Om avskildheten emellertid drar ut på tiden kan det svårligen hävdas att situationen är

oförutsedd för anstalten. Det innebär att en anstalt som placerar intagna i avskildhet är skyldig att omedelbart påbörja planeringen för att så snart som möjligt kunna erbjuda de intagna en timmes daglig utomhusvistelse.

I beslutet riktas allvarlig kritik mot anstalten Salberga för att besluten om placering i avskildhet den 15 augusti 2013 och den efterföljande utredningen har varit mycket bristfälliga. Vidare kritiseras anstalten för att ha nekade de intagna daglig utomhusvistelse under avskildhetsplaceringarna.

### Anmälan

I två anmälningar, som kom in till JO den 8 augusti och den 10 september 2013, framförde ett antal intagna i anstalten Salberga klagomål över förhållandena i samband med att de hade placerats i avskildhet under perioderna den 19–22 april, den 27–31 juli och den 15–19 augusti 2013. I fråga om avskildhetsplaceringen den 27–31 juli gjorde de intagna gällande *att* de som inte var rökare nekades ”promenad”, *att* måltiderna var oregelbundna, *att* de inte fick några bestick, *att* de nekades ”tvättbyte”, *att* de som inte hade dusch på bostadsrummet endast fick duscha en gång och *att* de inte fick byta låneböcker. Därtill gjordes gällande att avskildheten var oproportionerligt lång och användes av anstalten som en form av bestraffning.

I fråga om de övriga två avskildhetsplaceringarna gjorde en intagen, B.G., gällande att han inte fick reda på skälet till att han hade placerats i avskildhet och att han som icke-rökare hade nekats promenad under avskildhetsplaceringarna.

### Utredning

Vissa handlingar infodrades och granskades. Därefter remitterades anmälningarna till Kriminalvården för yttrande. Med anledning av vad som hade framkommit vid granskningen av handlingarna förelades Kriminalvården, huvudkontoret, att i ärendet dnr 5176-2013 yttra sig över följande frågeställningar:

1. Är det möjligt att avskilja en intagen med stöd av 6 kap. 8 § fängelselagen (2010:610) för att utreda huruvida det föreligger en *risk* för misskötsamhet samt störande av ordningen och säkerheten?
2. Uppfyller anstaltens beslut om att avskilja den intagne förvaltningslagens krav på att ett beslut ska innehålla de skäl som har bestämt utgången?
3. Har den intagne och medintagna i samband med utredningen fått reda på skälen till att de hade placerats i avskildhet?

I remissvar i ärende dnr 4379-2013 anförde Kriminalvården, region Mitt, genom regionchefen Johan Modin, bl.a. följande.

### Sakförhållanden

Kriminalvården, region Mitt, har inhämtat uppgifter från Kriminalvårdens Klientadministrativa system (KLAS) samt från t.f. kriminalvårdsinspektör Marcus Eriksson samt anstaltsjurist Niclas Vedelöv i anstalten Salberga. Av utredningen har sammanfattningsvis följande framkommit.

Under perioden mellan den 27-31 juli 2013 var de intagna vid avdelning 7-3 vänster vid anstalten Salberga placerade i avskildhet på sina bostadsrum under tiden då utredning av misstänkt misskötsamhet genomfördes. För att utredningen inte skulle äventyras bedömde anstalten det absolut nödvändigt att avskilja avdelningens sammanlagt 18 intagna från och med klockan 13.52 den 27 juli 2013. När utredningen inte längre ansågs kunna äventyras så upphävdes avskildheten klockan 11.30 den 31 juli 2013.

Under perioden när de intagna var avskilda erbjöds de som var rökare att vistas ute under en kortare stund för att röka vid ett tillfälle per dag. Detta rörde sig enligt anstalten om ungefär 12 av de 18 intagna. Anstalten gjorde bedömningen att det på grund av utredningen om misstänkt misskötsamhet ansågs föreligga synnerliga skäl mot att erbjuda promenader.

Beträffande maten så delades den ut till en intagen åt gången vilket innebär en viss försening i jämförelse med ordinarie mattider. Personalen hade med sig bestick till de intagna och det tillbakavisas att de intagna tvingades äta med händerna.

Måndagen den 29 juli 2013 erbjöds de intagna att lämna ut sin smutsvätt och få ren tvätt tillbaka. Det var dock endast en intagen som lämnade ut sin tvättsäck. De intagna som inte hade dusch på bostadsrummet erbjöds att duscha måndagen den 29 juli 2013. De intagna som hade förbeställt böcker från biblioteket fick dessa i samband med medicinutdelningen. Biblioteksvagnen besökte inte avdelningen under avskildheten då det inte bedömdes som möjligt av praktiska skäl.

### Författningsbestämmelser

Enligt 1 kap. 6 § fängelselagen (2010:610) (FäL) får verkställigheten inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av denna lag eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

Av 6 kap. 8 § FäL följer att under utredning av frågor enligt 12 kap. 1 § denna lag eller enligt 26 kap. 6 och 7 §§ brottsbalken får en intagen tillfälligt hållas avskild från andra intagna i den utsträckning det är absolut nödvändigt för att syftet med utredningen inte ska äventyras. Den intagne får inte hållas avskild under längre tid än fyra dygn.

Enligt 4 kap. 1 § FäL ska en intagen ges möjlighet att vistas utomhus minst en timme varje dag, om det inte finns synnerliga skäl mot det.

Enligt 1 kap. 12 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse (FARK Fängelse) har en intagen rätt att få mat vid sedvanliga mattider.

Av de allmänna råden till 4 kap. 2-5 §§ FäL i FARK Fängelse framkommer att tillgången till fritidssysselsättning, utbudet av massmedier, samt möjligheterna att utöva religion eller hålla förtroenderåd kan inskränkas av ordnings- eller säkerhetsskäl samt till följd av praktiska förhållanden inom Kriminalvården som t.ex. anstaltsrutiner och resurstillgång.

Av 1 kap. 14 § FARK Fängelse framkommer att de kläder, sängkläder och handdukar som en intagen förses med ska bytas regelbundet utifrån allmänna hygieniska krav.

Enligt 1 kap. 15 § FARK Fängelse ska en intagen dagligen ges möjlighet att sköta sin personliga hygien.

Enligt 1 kap. 25 § FARK Fängelse får en intagen inte röka inomhus. Rökning får ske utomhus på tid och plats som Kriminalvården anvisar.

### Kriminalvårdens bedömning

Placeringen i avskildhet hade sin grund i att anstalten utredde en misstänkt misskötsamhet och bedömde det som absolut nödvändigt att avskilja avdelningens samtliga intagna. När utredningen inte längre ansågs kunna äventyras så upphävdes avskildheten. Det har inte framkommit något som pekar

på att placeringen i avskildhet pågått längre än nödvändigt och avskildheten har upphävts inom den givna tidsramen.

Det har under pågående avskildhet bedömts som angeläget att de intagna inte träffade varandra då detta ansågs kunna skada utredningen. På grund av detta, samt av säkerhetsskäl bedömdes det föreligga synnerliga skäl att inte erbjuda utevistelse under perioden, förutom en kortare stund för rökning. Region Mitt anser dock att de intagna som inte rökte borde ha erbjudits samma möjlighet som de som rökte att lämna bostadsrummet och dagligen få vistas utomhus under en kortare period. Vad gäller anmälarnas övriga klagomål så finner region Mitt inte att några brister framkommit gällande anstalten Salberga hantering.

I remissvar i ärende dnr 5176-2013 anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom enhetschefen Elisabeth Lager, bl.a. följande.

### **Sakförhållanden**

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från region Mitt, som i sin tur hämtat in uppgifter från anstalten Salberga. Genom utredningen samt uppgifter från Kriminalvårdsregistret (KVR) har sammanfattningsvis följande kommit fram.

B.G. har, som framgår av anmälan, placerats i avskildhet jämlikt 6 kap. 8 § fängelselagen (2010:610) (FäL) vid två tillfällen under år 2013, den 19-22 april 2013 och den 15-19 augusti 2013.

### **Placeringen i avskildhet den 19-22 april 2013**

Den 19 april 2013, vid två separata tillfällen, aktiverades överfallslarret i den avdelning B.G. var placerad i. Personalen uppfattade situationen som hotfull och agiterad bland intagna. Man visste inte varför larmen hade utlösts, men möjligheten fanns att någon intagen kände sig hotad eller var skadad. I samband med att det andra larret utlöstes beslutade anstalten att fler personal skulle göras tillgänglig på avdelningen för att garantera säkerheten. Anstaltens stabsfunktion samlades också. Kriminalvårdens säkerhetsorganisation bedömde att det fanns flera intagna i den aktuella avdelningen som var kapabla att utföra större säkerhetshotande aktioner. En större visitationsinsats påbörjades och i samband med detta började intagna uppträda hotfullt och ifrågasättande gentemot personalen. En intagen vägrade låta sig visiteras och satte sig i motvärn. Personal tvingades lägga ner den intagne på golvet och efter fortsatt motstånd belades den intagne med fängsel. Under detta skeende började andra intagna att röra sig mot personalen, vilka fysiskt fick stoppa de intagna. Avdelningens kriminalvårdsinspektör beslutade att samtliga intagna skulle placeras i avskildhet. Anstalten upprättade redogörelser om misstänkt misskötsamhet och startade en utredning för att klargöra om någon missbrukat larmanordningen och i så fall vem eller vilka. För att syftet med utredningen inte skulle äventyras fann anstalten att det var absolut nödvändigt att avskilja samtliga intagna jämlikt 6 kap. 8 § FäL. Den 22 april 2013, när förhör hållits med samtliga intagna och syftet med utredningen inte längre bedömdes äventyras, hävdes avskildheten.

### **Avskildheten den 15-19 augusti 2013**

Den 15 augusti 2013 placerades samtliga intagna i B.G:s avdelning ånyo i avskildhet jämlikt 6 kap. 8 § FäL. Av avskildhetsbeslutet framgår att en utredning bedömdes nödvändig, då det fanns en risk för misskötsamhet samt störning av ordningen och säkerheten. Vidare motiverades beslutet med att det var absolut nödvändigt att B.G. hölls avskild för att syftet med

utredningen inte skulle äventyras. Det hade inkommit uppgifter till anstalten, som bedömdes som trovärdiga, att en eller flera intagna planerade att utsätta personalen för våld. Exakt vilka intagna det rörde sig om visste dock inte anstalten. Anstalten upprättade redogörelser om misstänkt misskötsamhet för samtliga intagna. Av dessa redogörelser framgår dock inte uppgifterna om det planerade våldet, utan endast att det bedömdes finnas en risk för misskötsamhet samt en fara för ordningen och säkerheten i B.G:s avdelning. Samtliga intagna hördes om det som angivits i redogörelserna för misstänkt misskötsamhet. Den 19 augusti 2013, klockan 13.40, när syftet med utredningen inte längre bedömdes äventyras, så hävdades avskildheten.

### **Möjlighet till promenad, ersättning för sysselsättning, språkförståelse m.m.**

Eftersom anstalten vid båda tillfällena bedömde att det var absolut nödvändigt att placera samtliga intagna i avskildhet för att syftet med utredningarna om misskötsamhet inte skulle äventyras sänkades möjlighet till gemensam promenad. Det rörde sig om cirka 48 intagna som var avskilda. Det var inte praktiskt möjligt att ordna enskilda längre utevistelser, utan i stället fick samtliga intagna, oavsett om de var rökare eller inte, gå ut cirka fem minuter på avdelningens balkong. Det finns ingen dokumentation kring vilka intagna som utnyttjade denna möjlighet.

Matutdelningen skedde via matvagn genom dörröppning. När hela avdelningar avskiljs är det vanligt att personal från det så kallade säkerhetsarbetslaget hjälper till vid exempelvis matutdelning. Denna personal är ofta utrustad med OC-spray samt batong.

Vad gäller ersättning för sysselsättning kan följande nämnas. Under avskildheten den 19-22 april 2013 utgick ingen ersättning under eftermiddagen på fredagen (den 19 april) eller förmiddagen måndagen den 22 april. Detta har i efterhand korrigerats. Under avskildheten den 15-19 augusti 2013 erhöll B.G. under fredagen (den 16 augusti) samt under måndagens förmiddag (den 19 april) 5,50 kronor i timersättning. Beloppet betalades ut under rubriken ”brist på programverksamhet”. Under måndagens eftermiddag (avskildheten hävdades klockan 13.40) erhöll B.G. full ersättning, det vill säga 11 kronor i timmen, även om intagna inte erbjöds någon sysselsättning.

Engelska är det språk som till vardags används för att samtala med B.G. Enligt anstaltens personal är B.G:s kunskaper i engelska goda. B.G. under rättades om avskildhetsbesluten på engelska i samband med avskildheterna. Personal som närvarade bedömde att han var väl införstådd med skälen för avskildheterna (de som angivits i redogörelserna för misskötsamhet). När B.G. hörts om det inträffade har B.G:s modersmål tyska använts.

### **Författningsbestämmelser**

Enligt 16 § förvaltningslagen (1986:223) (FL) har en sökande, klagande eller annan part rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Rätten att ta del av uppgifter gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Enligt 17 § FL får ett ärende inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part 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. Under rättelseskyldigheten gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Av 20 § FL följer att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende skall innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Enligt 1 kap. 6 § fängelselagen (2010:610) (FäL) får verkställigheten inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av denna lag eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

Av 6 kap. 5 § FäL följer att intagna får tillfälligt hållas avskilda från varandra, om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

Enligt 6 kap. 7 § 2 p får en intagen hållas avskild från andra intagna om det är nödvändigt med hänsyn till att det finns en risk för den intagnes eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa.

Av 6 kap. 8 § FäL följer att under utredning av frågor enligt 12 kap. 1 § denna lag eller enligt 26 kap. 6 och 7 §§ brottsbalken får en intagen tillfälligt hållas avskild från andra intagna i den utsträckning det är absolut nödvändigt för att syftet med utredningen inte ska äventyras. Den intagne får inte hållas avskild under längre tid än fyra dygn.

Enligt 12 kap. 1 § FäL får en intagen som bryter mot de föreskrifter och villkor som gäller bör verkställigheten tilldelas en varning.

Av de allmänna råden till paragrafen, vilka framgår av 12 kap. Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse (FARK Fängelse), följer att en intagen bl.a. får varnas för missbruk av larmanordning och våld eller hot mot tjänsteman.

Enligt 4 kap. 1 § FäL ska en intagen ges möjlighet att vistas utomhus minst en timme varje dag, om det inte finns synnerliga skäl mot det.

Av 3 kap. 3 § FäL följer att en intagen har rätt till ersättning från Kriminalvården om han eller hon utfört eller deltagit i anvisad sysselsättning och ersättning för sysselsättningen inte betalas ut av någon annan.

Av 13 § fängelseförordningen (2010:2010) (FäF) följer bl.a. att en intagen, utöver vad som anges i 3 kap 3 § FäL, har rätt till ersättning om någon sysselsättning inte kan anvisas den intagne under normal arbetstid och det inte beror på honom eller henne.

Enligt 3 kap. 7 § FARK Fängelse har en intagen, om han eller hon inte kan anvisas sysselsättning 40 timmar per vecka, rätt till hälften av normalersättningen för varje timme som sysselsättning inte kan anvisas. Det gäller dock inte om rätt till ersättning saknas enligt 13 § FäF.

### Kriminalvårdens bedömning

B.G. har tillsammans med övriga intagna på hans avdelning placerats i avskildhet jämlikt 6 kap. 8 § FäL vid två tillfällena, den 19-22 april samt den 15-19 augusti 2013. Vid båda tillfällena har anstalten upprättat redogörelser för misstänkt misskötsamhet för samtliga intagna och sedan hållit förhör med dessa. En avskildhet enligt 6 kap. 8 § FäL får inte pågå längre tid än fyra dygn, vilket inte varit fallet vid något av tillfällena.

När det gäller fråga 1, det vill säga om det är möjligt att avskilja en intagen med stöd av 6 kap. 8 § fängelselagen (2010:610) för att utreda huruvida det föreligger en *risk* för misskötsamhet samt störande av ordningen och säkerheten, konstateras följande. Av beslutet den 15 augusti 2013 framgår att G.B. placerats i avskildhet jämlikt 6 kap. 8 § FäL samtidigt som det anges att avskildheten skett med hänvisning till föreliggande risk för misskötsamhet samt störande av ordningen och säkerheten. Det är inte möjligt att avskilja en intagen med stöd av 6 kap. 8 § FäL för att utreda huruvida det föreligger en risk för misskötsamhet samt störande av ordningen och säkerheten. Ett avskiljande enligt 6 kap. 8 § FäL får endast ske, som det anges i bestämmelsen, i den utsträckning det är absolut nödvändigt för att syftet med en utredning av frågor enligt 12 kap. 1 § FäL eller enligt 26 kap. 6 och 7 §§ brottsbalken inte ska äventyras. Av dokumentation i ärendet framgår inte vilken eller vilka frågor enligt 12 kap. 1 § FäL eller 26 kap. 6 och 7 §§ brottsbalken som utreddes. Enligt information från anstalten rörde det sig om att det inkommit uppgifter till anstalten om att någon eller

några intagna planerade att utsätta personal för våld. En intagen är enligt 4 § FäF skyldig att visa personal hänsyn. Ett planerande av våldshandling skulle därför kunna ses som en fråga enligt 12 kap. 1 § FäL.

Vad gäller fråga 2, det vill säga om beslutet den 15 augusti 2013 kan anses uppfylla förvaltningslagens (1986:223) krav på att ett beslut ska innehålla de skäl som bestämt utgången, konstateras att uppgifterna om förekommande planer för våldsanvändandet mot personal inte framgår av beslutet om att placera B.G. i avskildhet. Beslutet kan därmed inte anses uppfylla kravet.

Vad gäller fråga 3, det vill säga om B.G. och hans medintagna i samband med utredningen fått reda på skälen till varför de placerats i avskildhet, konstateras att redogörelserna för misstänkt misskötsamhet inte innehåller några preciserade skäl till varför de intagna placerades i avskildhet, utan endast att det kommit till anstalten kännedom att det föreligger en risk för misskötsamhet samt ordningen och säkerheten i avdelningen är hotad. Förhör hölls med de intagna utifrån dessa redogörelser. Det finns ingen dokumentation eller uppgifter om att intagna på annat sätt skulle fått reda på de mer preciserade skälen till avskildhet. Förvaltningslagens (1986:223) krav på att ett ärende inte får avgöras utan att en part underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom kan därmed inte heller anses ha uppfyllts (fråga 3).

Det kan i många situationer vara svårt att avgöra vilken bestämmelse om avskildhet som ska användas, då flera bestämmelser kan vara tillämpliga. Vid båda nu aktuella situationerna, och då särskilt den senare, kan diskuteras om intagna i stället borde ha tillfälligt avskilts jämlikt 6 kap. 5 § FäL, för upprätthållandet av ordningen och säkerheten i anstalten alternativt avskilts jämlikt 6 kap. 7 § första stycket 2 p (FäL), med hänsyn till föreliggande risk för den intagnes eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa. Anstalten valde att placera de intagna i avskildhet jämlikt 6 kap. 8 § FäL. Det är i efterhand svårt att avgöra om bedömningen var korrekt. Det kan dock konstateras att anstaltens beslut den 15 augusti 2013 har allvarliga brister, då de egentliga skälen för beslutet inte framgår. Vidare kan konstateras att intagna inte förefaller ha fått information om de faktiska skälen till beslutet eller ens hört om dessa.

Frågan om placering i avskildhet och valet av avskildhetsbestämmelser har varit uppe för diskussion i anstalten Salberga, bl.a. i samband med en inspektion från JO den 22-23 oktober 2013. Anstalten arbetar aktivt med att öka noggrannheten i handläggningen av avskildhetsärenden. Efter att de nu aktuella bristerna uppmärksammats planerar anstalten att utöka de interna kontrollfunktionerna med bland annat fler inblandande personer i beslutsfattandet kring avskildhet.

Vad gäller övriga klagomål kring avskildheterna konstateras att B.G. efter viss korrigerande, erhållit ersättning för sysselsättning enligt gällande regelverk. Beträffande en timmes utevistelse förelåg synnerliga skäl mot att ge de intagna sådan möjlighet de aktuella dagarna (eftersom anstalten bedömt att det var absolut nödvändigt att avskilja samtliga intagna av utredningsskäl). De intagna erbjöds dock att vistas utomhus en kortare stund på avdelningens balkong. Några övriga brister i anstaltens hantering har inte framkommit.

Anmälarna gavs möjlighet att kommentera remissvaren.

I ett beslut den 20 mars 2014 anförde *chefs.JO Fura* följande.

## Bedömning

### Bakgrund

Av utredningen framgår att anstalten Salberga vid flera tillfällen under 2013 beslutade att intagna på hela avdelningar eller i hela hus skulle placeras i avskildhet med stöd av 6 kap. 8 § fängelselagen. I ett beslut från den 15 augusti 2013 – som innebar att B.G. och medintagna placerades i avskildhet – angav anstalten bl.a. följande:

### Bakgrund

Det har kommit till anstaltens kännedom att det föreligger en risk för misskötsamhet samt att ordningen och säkerheten på aktuellt anstaltshus är hotad. Mot bakgrund av detta finner anstalten skäl för att hålla de intagna på aktuella anstaltshus åtskilda från varandra. Mot bakgrund av detta har anstalten vidtagit en utredning.

### Skäl för beslutet

---

Kriminalvården anstalten Salberga gör följande bedömning:

Mot bakgrund av att anstalten finner det nödvändigt att utreda vad som ligger till grund för att det bedöms föreligga en risk för misskötsamhet samt störning av ordningen och säkerheten, är det absolut nödvändigt att klienten hålls avskild under den tid som utredningen pågår. Detta för att inte syftet med utredningen skall äventyras.

Samtidigt upprättade anstalten en anmälan om misstänkt misskötsamhet med följande innehåll:

Det har kommit till anstaltens kännedom att det föreligger en risk för misskötsamhet samt att ordningen och säkerheten på aktuellt anstaltshus är hotad. Mot bakgrund av detta hålls de intagna avskilda från varandra och anstalten har vidtagit en utredning.

Med anledning av de klagomål som har framförts i de två anmälningarna finner jag skäl att här beröra tre frågor: *För det första* förutsättningarna för att placera intagna i avskildhet med stöd av 6 kap. 8 § fängelselagen, *för det andra* anstaltens hantering av avskildhetsplaceringen den 15 augusti 2013 och *slutligen* möjligheten att begränsa intagnas rätt till daglig utomhusvistelse i samband med placering i avskildhet.

### Avskildhet enligt 6 kap. 8 § fängelselagen

Kriminalvården har i sina remissvar redogjort för innehållet i den aktuella bestämmelsen. Att placera en intagen i avskildhet är en mycket ingripande åtgärd, och den möjligheten bör användas restriktivt. Placering i avskildhet med stöd av 6 kap. 8 § fängelselagen får ske om det bedöms absolut nödvändigt för att en anstalt ska kunna utreda en händelse som kan leda fram till att en intagen tilldelas en varning enligt fängelselagen eller att den villkorliga frigivningen skjuts upp.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Se 12 kap. 1 § och 26 kap. 6 och 7 §§ brottsbalken.



För att någon ska kunna placeras i avskildhet med stöd av den aktuella bestämmelsen måste följande tre förutsättningar vara uppfyllda. För *det första* måste det ha inträffat en händelse som kan leda till att en intagen tilldelas en varning eller att den intagnes villkorliga frigivning skjuts upp. För *det andra* måste den intagne kunna knytas till de aktuella omständigheterna (den misstänkta misskötsamheten). För *det tredje* måste det finnas en risk för att den intagne om han eller hon inte hålls avskild försvårar sakens utredning. Om någon av dessa tre förutsättningar inte är uppfyllda är det inte möjligt att placera en intagen i avskildhet med stöd av 6 kap. 8 § fängelselagen.

Beslutet den 15 augusti 2013 att placera de intagna i avskildhet föregicks av att det hade kommit in uppgifter till anstalten, som bedömdes trovärdiga, att en eller flera intagna planerade att utsätta personalen för våld. Exakt vilka intagna det rörde sig om kände anstalten inte till, och av den anledningen upprättades rapporter om misskötsamhet för samtliga intagna i det aktuella anstaltshuset. Avsikten med åtgärden var att utreda *risken* för misskötsamhet m.m. Vid tidpunkten för placeringen i avskildhet hade det alltså ännu inte inträffat någon händelse som skulle kunna leda fram till beslut om varning eller uppskjutande av villkorlig frigivning. Det var därför inte möjligt för anstalten att placera de intagna i avskildhet med stöd av det återopade lagrummet.

I sammanhanget finns det anledning att peka på bestämmelsen i 6 kap. 5 § fängelselagen, enligt vilken en anstalt kan placera intagna tillfälligt i avskildhet om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. I motiven till bestämmelsen anges bl.a. följande:

Med stöd av bestämmelsen kan Kriminalvården upplösa gemensamheten i en anstalt eller på en viss avdelning eller en del av en avdelning. Det kan avse situationer där t.ex. ett larm utlöses, elektriciteten är ur funktion, otillåtna föremål hamnar i omlopp eller intagna deltar i kollektiv arbetsvägran. Det finns inget krav på att en intagen som hålls avskild ska kunna knytas till de omständigheter som ligger till grund för beslutet att avskilja de intagna från varandra. Ett beslut om att hålla intagna avskilda från varandra ska vara tillfälligt och får aldrig pågå längre än vad som är nödvändigt för att Kriminalvården ska kunna hantera situationen, normalt inte mer än några timmar eller något dygn.<sup>39</sup>

Som situationen var inför beslutet att placera de intagna i avskildhet den 15 augusti 2013 borde anstalten ha övervägt möjligheten att göra detta med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen.

#### **Utformningen av avskildhetsbeslutet den 15 augusti 2013 m.m.**

Kriminalvården har i sitt remissvar redogjort för innehållet i 16, 17 och 20 §§ förvaltningslagen. Av den sistnämnda bestämmelsen följer att en förvaltningsmyndighet i sitt beslut måste göra det begripligt för parten vilka faktiska förhållanden som är avgörande för beslutet, vilka rättsregler som är tillämpliga och hur myndigheten har resonerat på de punkter där meningarna kan gå isär.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Se prop. 2009/10:135 s. 138.

<sup>40</sup> Se Hellners m.fl., *Förvaltningslagen med kommentarer*, 3 uppl., 2010, s. 237.

Anstalten angav i sitt beslut den 15 augusti 2013 att placeringen i avskildhet var nödvändig för att utreda vad som låg till grund för att det bedömdes föreligga en risk för misskötsamhet m.m. Genom att anstalten inte närmare förklarat vari denna risk består, var det omöjligt för B.G. och hans medintagna att med utgångspunkt i beslutet förstå varför de hade placerats i avskildhet. Det har i sin förlängning lett till att de på ett effektivt sätt förhindrats från att kunna begära en omprövning av besluten.

Av remissvaret framgår att anstalten efter placeringen i avskildhet genomförde förhör med de intagna. Förhören hölls med utgångspunkt i den upprättade redogörelsen om misstänkt misskötsamhet. Redogörelsen är intetsägande, och den enda egentliga information som framkommer är att anstalten gjort bedömningen att det förelåg en risk för misskötsamhet m.m. Vad risken bestod i framgår inte, vilket innebär att de intagna hördes om sin vetskap om en opreciserad risk. Det förefaller inte meningsfullt att hålla ett förhör under sådana förhållanden. Utredningen ledde inte heller fram till att anstalten fann det styrkt att B.G. hade gjort sig skyldig till misskötsamhet.

#### **Möjligheten att neka intagna utomhusvistelse i samband med placering i avskildhet**

Under de tre perioder av avskildhet som här är aktuella tilläts de intagna endast att komma ut för en kortare, daglig utomhusvistelse. Under en av perioderna av avskildhet tilläts enbart de som var rökare att komma ut. Kriminalvården har i sina remissvar närmare redogjort för den bestämmelse som reglerar intagnas rätt till daglig utomhusvistelse. Utomhusvistelse kan nekas intagna om det föreligger synnerliga skäl. Så kan exempelvis vara fallet om det uppstår en oförutsedd situation där det är nödvändigt att hålla de intagna avskilda från varandra med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen och det därmed saknas praktiska förutsättningar att låta de intagna vistas utomhus.<sup>41</sup> Jag har i ett tidigare beslut uttalat att det över huvud taget inte bör vara möjligt för Kriminalvården att – om förhållandena ligger inom myndighetens kontroll – neka en intagen utomhusvistelse med hänvisning till *dels* brister i den fysiska miljön, *dels* bristande personaltäthet.<sup>42</sup>

Kravet på att det ska ha inträffat en händelse som varit oförutsedd för anstalten för att en intagen ska kunna nekas en timmes daglig utomhusvistelse innebär enligt min uppfattning följande. När intagna placeras i avskildhet är situationen i de flesta fall oförutsedd för anstalten. Det kan således i ett *inledande skede* uppstå sådana praktiska svårigheter att de intagna på grund av detta inte kan erbjudas utomhusvistelse. Om avskildheten drar ut på tiden kan det emellertid knappast hävdas att situationen är oförutsedd för anstalten. Det innebär att en anstalt som placerar intagna i avskildhet enligt min uppfattning är skyldig att omedelbart påbörja planeringen för att så snart som möjligt kunna erbjuda de intagna en timmes daglig utomhusvistelse. Parallellt med sådana

---

<sup>41</sup> Se prop. 2009/10:135 s. 131.

<sup>42</sup> Se JO:s beslut den 3 december 2013 i dnr 1864-2013.

åtgärder måste anstalten vidare kontinuerligt ompröva – allt eftersom nödvändiga utredningsåtgärder vidtagits – för vilka intagna som avskildheten kan hävas.

### Sammanfattningsvis

Det ovan sagda kan sammanfattas enligt följande. Det fanns enligt min bedömning inte någon förutsättning för anstalten att den 15 augusti 2013 placera de intagna i avskildhet med stöd av 6 kap. 8 § fängelselagen. Såväl besluten om placering i avskildhet som den efterföljande utredningen har varit mycket bristfälliga. Eftersom det har varit fråga om en ingripande åtgärd riktad mot ett stort antal intagna (ca 48 stycken) förtjänar anstalten allvarlig kritik för dessa brister.

Vidare har det inte funnits förutsättningar för anstalten att neka de intagna en timmes daglig utomhusvistelse under hela den tid som avskildheterna pågått. Anstalten förtjänar kritik för att inte ha vidtagit nödvändiga åtgärder för att kunna erbjuda de intagna utomhusvistelse.

Jag noterar även att anstalten Salberga har vidtagit i mina ögon ändamålsenliga åtgärder för att komma till rätta med de brister som jag noterat i anstaltens handläggning av avskildhetsärendena.

Med beaktande av vad som har framkommit i remissvaren saknar jag skäl att kommentera övriga klagomål mot anstalten. Jag konstaterar endast att det saknas anledning för mig att uttala kritik eller vidta några andra åtgärder i dessa delar.

Ärendena avslutas.

## Initiativärende angående behandlingen av en intagen som placerats i avskildhet

(Dnr 6211-2013)

**Beslutet i korthet:** Efter ett rymningsförsök från anstalten Norrtälje placerades en intagen i avskildhet med stöd av 6 kap. 7 § första stycket 3 fängelselagen. För att en intagen ska kunna avskildhetsplaceras med stöd av bestämmelsen måste det finnas en risk för att den intagne rymmer eller fritas. Vidare måste det även kunna antas att den intagne är särskilt benägen att fortsätta allvarlig brottslig verksamhet. Under tiden i avskildhet fattade Kriminalvården totalt nio omprövningsbeslut med innebörden att den intagne skulle vara fortsatt placerad i avskildhet. Vare sig i dessa beslut eller i det inledande beslutet om avskildhet prövade Kriminalvården om det kunde antas att den intagne var särskilt benägen att fortsätta allvarlig brottslig verksamhet. Det har således inte skett en fullständig prövning av förutsättningarna i den återopade bestämmelsen. Bristen har inneburit att den intagnes möjlighet att ta ställning till ett eventuellt överklagande har försvärats avsevärt. ChefsJO ser allvarligt på Kriminalvårdens bristfälliga handläggning.

Avskildhetsplaceringen pågick under tre månaders tid och under huvuddelen av denna tid var den intagne placerad i en s.k. kalcell som enbart var utrustad med en säng. Under placeringen i kalcell var den intagne även ställd

under ständig tillsyn (s.k. sekundbevakning). Med utgångspunkt i de noteringar som gjorts i samband med tillsynen konstateras att isoleringsbrytande åtgärder inte har vidtagits i någon större omfattning och att den intagne varit i stort sett helt isolerad under två månaders tid. Kriminalvården får allvarlig kritik för att inte i ett tidigare skede ha försökt omplacera den intagne och på så sätt komma till rätta med den intagnes situation.

### Initiativ

I en artikel i Norrtälje Tidning den 6 november 2013 förekom uppgifter om brister i behandlingen av en intagen, N.N., som hade placerats i avskildhet i anstalten Norrtälje. Av artikeln framkom bl.a. följande:

En 20-årig man har sedan i somras suttit isolerad på Norrtäljeanstalten under former som anstaltspersonalen liknar vid tortyr. Ynglingen har fått sova på en madrass direkt på golvet och taklampan har varit tänd dygnet runt. Han har inte fått se på tv eller lyssna på radio och det enda han har fått läsa är en helig skrift.

Orsaken till isoleringen är ett rymningsförsök den 30 juli. Mannen lyckades klättra över fängelsemuren men efter två försök att klättra över elstängslet runt anstalten, gav han upp, föll ihop och fördes till sjukhus.

– Det är horribelt och har för länge sedan passerat rimlighetens gräns. Det är klart att han ska vara isolerad efter rymningsförsöket, men inte så här. Vi har i personalgruppen börjat prata om vad som ska vara nästa steg. Skendränkning?, säger en anställd som liknar anstalten vid den amerikanska militärbasen Guantánamo på Kuba.

De anställda ser den unge mannens flyktförsök som en desperat handling sedan han nekats besök- och telefontillstånd till sin gravida flickvän. Efter avtjänat straff senare i november, ska mannen utvisas.

– Han har varit arg och utåtagerande och har slagit omkull en tv, men det är inget ovanligt här inne. Han har aldrig varit våldsam mot någon i personalen, säger en anställd.

Personalen har även vänt sig till kriminalvårdens säkerhetschef då man befarar att han inte vet hur hans beslut har verkställts på anstalten. I ett beslut om isolering som NT har begärt ut från kriminalvården, står det att sekundbevakningen av mannen skulle ha avslutats den 14 augusti.

I en annan artikel som publicerades samma dag i Norrtälje Tidning framkom följande:

Det är kriminalvårdens säkerhetschef Per Westberg i Norrköping som har skrivit under de tre sista omprövningsbesluten om att ynglingen ska hållas fortsatt isolerad.

– Jag har skrivit på ett beslut om avskildhet, sedan hur man har valt att göra ute på anstalten kan jag inte svara på. De ser ju klienten från dag till dag och hur denne mår, det gör ju inte jag, säger han.

Betyder det att någon kan sitta på sekundbevakning hur länge som helst?  
– Egentligen ska de inte göra det, förr eller senare måste man bryta det och göra på annat sätt, säger Per Westberg och menar att det bara var ett par dagar sedan han fick alla fakta om hur 20-åringen har haft det.

– Jag kan hålla med om att det inte har varit optimalt och när det här blev känt i detalj för mig har jag agerat. Den här klienten finns nu inte längre kvar i isolering utan har fått en annan typ av placering, säger säkerhetschef Per Westberg.

Med anledning av uppgifterna i tidningsartiklarna beslutade jag den 7 november 2013 att inleda en utredning i saken.

## Utredning

Inledningsvis inhämtades handlingar som granskades. Därefter träffade två av mina medarbetare N.N. i häktet Sollentuna och samtalade med honom om hans vistelse i anstalten Norrtälje. Efter samtalet med N.N. upprättades en promemoria med ett antal frågeställningar som översändes till Kriminalvården för yttrande. Promemorian med frågeställningarna och minnesanteckningarna från mötet med N.N. återfinns som bilagor till detta beslut, se bilaga 1 och 2.

I remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom generaldirektören Nils Öberg, följande:

### Sakförhållanden

Utredning har inhämtats från säkerhetsenheten vid Kriminalvårdens huvudkontor (HK/S) och Kriminalvården region Stockholm som i sin tur inhämtat uppgifter från anstalten Norrtälje. Av utredningen framgår bl.a. följande.

N.N. häktades den 19 april 2013. Av anteckningar i KLAS framgår att N.N. under del av häktningstiden var placerad på extern vårdinrättning i Göteborg med stöd av vårdintyg. Den 17 maj 2013 fick N.N. föras till sjukhus då han svalt ett batteri och fått kramper. Vid ankomst till sjukhus försökte N.N. vid ett tillfälle rymma och belades då med midjefängsel.

N.N. dömdes den 5 juli 2013 till 10 månaders fängelse samt utvisning för rån. Tidigaste dag för villkorlig frigivning inföll den 7 november 2013. Verkställigheten påbörjades den 10 juli 2013 och den 23 juli 2013 placerades han på anstalten Norrtälje. Den 30 juli 2013 försökte N.N. rymma från anstalten och lyckades forcera flera staket och muren men kunde gripas innanför det yttre perimeterskyddet. Under rymningsförsöket omhändertogs han av anstaltspersonal. I förhör medgav N.N. att han försökt rymma och att motivet skulle vara avsaknad av besöks- och telefontillstånd för sin flickvän. Med anledning av att N.N. vid två tillfällen under en relativt kort tidsperiod försökt rymma, gjordes en gemensam bedömning av dåvarande chefen för HK/S, Christer Isaksson, och kriminalvårdschefen vid anstalten Norrtälje, Torbjörn Nyberg, att det i N.N:s fall fanns grund för en avskildhetsplacering enligt 6 kap. 7 § första stycket 3 fängelselagen (2010:610) och att den sannolikt skulle bestå under hela verkställighetstiden. Beslutet har därefter omprövats kontinuerligt fram till att det upphävdes den 4 november 2013. Initialt beslutades också om sekundbevakning. Detta ändrades den 14 augusti 2013 till att N.N. skulle stå under regelbunden tillsyn. Under tiden i avskildheten har N.N. vid flera tillfällen försökt ta sitt liv genom att strypa sig på olika sätt. I samband med ett sådant försök den 24 augusti 2013 beslutades efter läkarbedömning återigen om sekundbevakning. Den 30 oktober 2013 förflyttades N.N. till häktet Sollentuna. Avsikten var att N.N. tillfälligt skulle placeras på häktet i samband med att utvisningen skulle verkställas. Denna information nådde dock inte behörig beslutsfattare vid HK/S förrän i efterhand varför beslut om att avskildhet enligt aktuell bestämmelse skulle upphöra fattades först den 4 november 2013. Den 28 oktober 2013 beslutade klientenheten vid Kriminalvårdens huvudkontor att N.N:s villkorliga frigivning skulle skjutas upp med nio dagar på grund av misskötsamhet. N.N. frigavs villkorligt den 16 november 2013.

### **Aktuella författningsbestämmelser**

Enligt 1 kap. 4 § fängelselagen (2010:610, FäL) ska varje intagen bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet.

Av 6 kap. 7 § FäL framgår att en intagen får hållas avskild från andra intagna om det är nödvändigt

1. med hänsyn till rikets säkerhet,
2. med hänsyn till att det finns en risk för den intagnes eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa eller för allvarlig skadegörelse på egendom som tillhör eller har upplåtits till Kriminalvården,
3. med hänsyn till att det finns en risk för att den intagne rymmer eller fritas och det kan antas att han eller hon är särskilt benägen att fortsätta allvarlig brottslig verksamhet,
4. för att hindra att den intagne påverkar någon annan intagen att allvarligt störa ordningen i anstalten,
5. för att hindra att den intagne medverkar till att någon annan intagen får tillgång till alkohol, narkotika, något annat berusningsmedel, något sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, eller
6. för att hindra att den intagne allvarligt ofredar någon annan intagen.

Ett beslut om avskildhet enligt första stycket ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst var tionde dag.

Av 6 kap. 10 § FäL framgår att en intagen som hålls avskild från andra intagna på grund av att han eller hon uppträder våldsamt eller är farlig för sin egen säkerhet till liv eller hälsa ska undersökas av läkare så snart som möjligt. En intagen som av andra skäl hålls avskild från andra intagna ska undersökas av läkare om det behövs med hänsyn till den intagnes hälsotillstånd, dock minst en gång i månaden.

Av 8 kap. 10 § FäL framgår att en intagen får beläggas med fängsel

1. vid förflyttning inom anstalt och vid transport eller annan vistelse utanför anstalt, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, eller
2. om han eller hon uppträder våldsamt och det är absolut nödvändigt med hänsyn till den intagnes egen eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa.

En läkare ska så snart som möjligt undersöka en intagen som belagts med fängsel enligt första stycket 2.

Enligt 9 kap. 1 § FäL ska en intagen som behöver hälso- och sjukvård vårdas enligt de anvisningar som ges av läkare. Om den intagne inte kan undersökas eller behandlas på ett lämpligt sätt i anstalten, ska den allmänna sjukvården anlitas. Om det behövs, ska den intagne föras över till sjukhus.

Av Kriminalvårdens arbetsordning (KVAF 2011:3) bilaga 1 framgår att beslut om avskildhet enligt 6 kap. 7 § första stycket 3 fängelselagen (2010:610) fattas av huvudkontoret, chefen för säkerhetsenheten.

### **JO:s frågeställningar**

#### **Beslutet om avskildhet**

N.N. har enbart varit avskild med stöd av 6 kap. 7 § första stycket 3 fängelselagen. Suicidförsöken har föranlett sekundbevakningen, som inte självständigt har utgjort grund för aktuell avskildhet.

Själva processen för ärenden enligt aktuell bestämmelse är inte dokumenterad i skrift utan bygger på muntlig beredning och muntliga föredragningar. Omprövningsbesluten har beretts av en handläggare på säkerhetsenheten som muntligen föredragit ärendet för säkerhetschefen, som i sin tur

har fattat beslut. Som grund för omprövningsbesluten har funnits ett underlag som upprättats av ansvarig kriminalvårdsinspektör vid anstalten Norrtälje. Löpande kontakter har också skett via e-post och telefon mellan anstalten och handläggare vid HK/S inför omprövningar. Efter att säkerhetschefen fattat beslut har anstalten registrerat detsamma i det klientadministrativa systemet (KVR). N.N. har underrättats om beslutet av personal på anstalten eller genom direkt avlämnande på plats av handläggare vid HK/S. Bedömningen gjordes att skälen för avskildhet skulle kvarstå även om en förflyttning av N.N. till annan anstalt genomfördes och det ansågs vara bättre att han blev kvar i en anstalt där personalen hade kunskap om honom. Detta ställningstagande gjordes av chefen för HK/S i samråd med kriminalvårdschefen på anstalten Norrtälje. En eventuell placering i säkerhetsavdelning bedömdes inte vara aktuell med anledning av kort återstående strafftid.

Inom HK/S pågår sedan den 1 oktober 2013 ett arbete med att identifiera områden där skriftlig dokumentation, riktlinjer och rutiner saknas. Det som har högst prioritet är de områden som inbegriper beslut som direkt påverkar klienter inom Kriminalvården. Det pågår för närvarande ett arbete med att ta fram en checklista för berednings- och beslutsrutiner för avskildhetsärenden enligt 6 kap. 7 § första stycket 3 FäL som tydligt ska ange krav på skriftlig dokumentation samt adekvat avstämning vid beredning mellan HK/S och berörd anstalt. Den ska också ange ansvar kopplat till beslutsmandat mellan HK/S och berörd anstalt och vara känd av samtliga inblandade i handläggningen och beslutsfattandet.

#### **Tillsyn av N.N. under placeringen i avskildhet**

När det gäller de uppgifter som framkommit i tillsynsbladen kan konstateras att det är cirka 40–50 personer som gjort anteckningar. Detta kan vara en förklaring till viss bristande stringens i anteckningarna. Ett fåtal tjänstemän vid anstalten hade en avvikande uppfattning om behovet av tillsyn. Anteckningarna ska även ses mot bakgrund av detta.

Kriminalvårdschefen vid anstalten Norrtälje har fattat beslut om tillsyn, initialt av kriminalvårdschef i beredskap. Syftet med beslutet var att upptäcka och förhindra självskadande handlingar. Dokumentation har även skett i daganteckningarna. Då ingen ändring av tillsynen gjordes efter den 24 augusti 2013 har inget nytt beslut dokumenterats. Hanteringen av N.N. har dock nästan dagligen diskuterats inom ledningen för anstalten.

#### **Behandlingen av N.N. under placeringen i avskildhet**

N.N:s uppgift om att han bevakats i samband med toalett- och duschbesök är korrekta och en följd av att han stod under sekundbevakning.

När det gäller vilka tillhörigheter N.N. tilläts inneha kan konstateras följande. Den enda bok han ville inneha var koranen, vilket han också fick. N.N:s kunskaper i svenska var också så bristfälliga att det är troligt att han har misstagit sig på vad personal har sagt till honom. Anteckningarna i tillsynsbladet utgör inte ärendehandläggning utan har i syfte att schematiskt beskriva vad som händer. Strategin för hanteringen av N.N. reviderades löpande utifrån befarade risker, vilket i sin tur påverkade bl.a. innehav i cellen samt möjlighet att ringa telefonsamtal utanför bostadsrummet. Efter att N.N. försökt strypa sig med en filt så har filten tagits ut tillfälligt. Normalt fick han ringa till sin flickvän varje söndag, men detta förutsatte att personal bedömde att detta kunde ske utan att äventyra ordningen och säkerheten.

#### **Förhållandena i N.N:s bostadsrum under avskildheten**

Bostadsrummet var utrustat med en säng. Förutom koranen tillfördes ingen övrig utrustning av säkerhetsskäl. N.N. togs däremot ofta ut ur cellen för

att minska de negativa följderna av placeringen i avskildhet. Personal spelade spel med honom och tittade på tv med honom (utanför bostadsrummet). Han har fått gå ut i promenadgården flera gånger per dag, även under kvällstid. Belysningen i avskildhetscellen var utrustad med en dimmer. När han ville sova så drogs belysningen ned. Vissa nätter kunde ljuset helt släckas med hänsyn till ljusförhållandena utomhus. När det gäller N.N:s uppgifter om att madrassen togs ut från bostadsrummet har anstalten Norrtälje uppgett att den vid två tillfällen togs ut under maximalt tio minuter eftersom N.N. satte upp den för glasrutan och därmed förhindrade insyn.

#### **Användandet av handfängsel**

Beslut om fängsel utanför bostadsrummet har dokumenterats i det klientadministrativa systemet (KVR) och motiverades av säkerhetsskäl.

#### **Den intagnes rätt till sjukvård**

Anstalten Norrtälje har inga särskilda rutiner avseende sjukhusvård för särskilt rymningsbenägna intagna utan det görs alltid en individuell bedömning. När det gäller det aktuella ärendet skickades en remiss angående genomförande av EEG till Norrtälje sjukhus den 21 augusti 2013. Svar inkom den 6 september om att Norrtälje sjukhus inte utför dessa undersökningar. Man hänvisade i stället till Karolinska sjukhuset (KS). Ny remiss skickades den 2 oktober till KS, tillsammans med en förfrågan om undersökningen kunde genomföras i anstalten. Den 14 oktober ringde KS och erbjöd en tid den 23 oktober. Efter kontakt med remitterande läkare ställdes undersökningen in då N.N. inte besvärats av fler kramper.

#### **Placeringen i häkte**

Placeringen av N.N. i häkte fattades inte med stöd av någon bestämmelse i lag utan har gjorts enligt gammal praxis om att placera en intagen som ska utvisas i häkte inför frigivning och verkställande av utvisning. Då det fattades ett beslut om uppskjuten villkorlig frigivning medförde detta att tiden i häkte som verkställighetsfall blev längre än vad som var avsett.

#### **Sammanfattande bedömning**

Anstalten Norrtälje har hanterat en, för svenska förhållanden, unik intagen med exceptionella egenskaper i fråga om att kunna klättra. N.N. har periodvis uppträtt labilt och har slagit sönder inredning i sitt bostadsrum. Även om det är svårt att bedöma huruvida det funnits en reell suicidrisk så har N.N. vid ett flertal gånger försökt skada sig själv. Det kan inte uteslutas att detta skett i syfte att få komma utanför anstaltens skalskydd och på så sätt underlätta en rymning. Tillsynen av honom har skett för att förhindra självskadande handlingar eller för att kunna ingripa omedelbart när detta har skett. Läkarbedömning har skett var tionde dag. N.N. har inte begärt omprövning om beslutet om placering i avskildhet.

Av utredningen framgår att anstalten under tiden i avskildhet vidtagit åtgärder för att åstadkomma lättnader för N.N. Personal har bl.a. spelat spel med honom, gett honom möjlighet att titta på tv samt regelbundna telefonsamtal med sin fästmo. Han har fått mycket promenadtid och tid för samtal med personal. Det tillhör inte vanligheterna att en intagen medges promenad under tid som anstalten är nattbemannad. N.N:s uppgifter om att man tagit bort utrustning i rummet i bestraffningssyfte har tillbakavisats av anstalten. En förflyttning till avskildhetsplats i en annan anstalt av säkerhetsklass 1, skulle sannolikt inte ha inneburit lättnader för N.N. Anstalten Norrtäljes personal hade stor kunskap kring har man bäst skulle hantera hans agerande och i och med denna kunskap kunde ovan nämnda lättnader vidtas. Mot bakgrund av vad som framkommit i ärendet finner Kriminalvården



inte skäl att ifrågasätta bedömningen att någon förflyttning till annan anstalt inte gjordes.

När det gäller hanteringen av det aktuella avskildhetsärendet kan konstateras att det har funnits brister i beslutsprocessen. Avsaknad av en skriftligt dokumenterad process och dokumentation har påverkat beredning och fattande av beslut samt har lett till en otillräcklig överlämning mellan olika beslutsfattare på anstalten Norrtälje och huvudkontoret. Beslutet om att placera N.N. i avskildhet enligt aktuell bestämmelse har vidare fattats av en befattningshavare på anstalten Norrtälje som saknade sådan befogenhet enligt Kriminalvårdens arbetsordning. Detta är givetvis inte acceptabelt. Vidare har anstalten Norrtälje fattat beslut om att förflytta N.N. till häktet Sollentuna, trots att det inte funnits något stöd i lag för en sådan placering. Även detta är naturligtvis oacceptabelt, oavsett om syftet initialt inte var att N.N. skulle kvarstanna på häktet mer än några dagar innan utvisningen kunde verkställas.

Det kan i sammanhanget också nämnas att det för närvarande, som Kriminalvården anfört i tidigare ärende till JO (dnr 2390-2011), pågår en genomgripande översyn av myndigheten med särskild uppmärksamhet för lednings- och styrningsfrågorna samt den samlade administrationen. Inom översynen rymms också frågan om den här typen av klientnära beslut även i framtiden ska fattas av befattningshavare vid huvudkontoret.

I ett kompletterande yttranden anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom generaldirektör Nils Öberg, följande:

Enligt 11 § lagen (1974:202) om beräkning av strafftid (StidL) får den som ska förpassas till kriminalvårdsanstalt för att undergå påföljd i anslutning härtill tillfälligt förvaras i allmänt häkte eller polisarrest i avvaktan på beslut om anstaltsplacering eller om det behövs med hänsyn till transportförhållandena. En sådan tillfällig förvaring i häkte har i praxis även ansetts kunna ske med stöd av denna bestämmelse när en intagen ska överföras från en anstalt till en annan. Placeringen bör, enligt ett uttalande i förarbetena till bestämmelsen, inte få pågå längre än någon eller några få dagar (jfr JO:s beslut 2014-01-15, dnr 2346-2013).

Av utredningen i ärendet framgår att anstalten Norrtälje beslutat att förflytta N.N. till häktet Sollentuna i syfte att underlätta för verkställandet av utvisning efter villkorlig frigivning. Som framförts i tidigare yttrande saknar en sådan placering uttryckligt lagstöd. Kriminalvården vill dock i sammanhanget framhålla att det är mycket svårt att hinna verkställa en utvisning på dagen för villkorlig frigivning när det gäller det stora antal intagna som inte är placerade på anstalter i närheten av de större flygplatserna. En av anledningarna till detta är enligt Kriminalvårdens transporttjänst att utresa, på grund av krav från mottagarländerna, i regel sker tidigt på morgonen. Detta innebär att ett förvarsbeslut måste fattas, vilket i sin tur innebär ökad administration för polisen och en längre tid av frihetsberövande för den intagne.

Regeringen har gett uttryck för att den har för avsikt att initiera en översyn av StidL (se prop. 2012/13:176 s. 9). I avvaktan på detta bör en intagen inför verkställande av utvisning, på samma sätt som anses gälla rörande förflyttning mellan anstalter, med hänsyn till transportförhållandena kunna placeras på häkte någon eller några få dagar innan villkorlig frigivning.

En f.d. kriminalvårdare i anstalten Norrtälje kom in med ett yttrande över Kriminalvårdens remissvar. Jag har inte funnit skäl att vidta någon ytterligare åtgärd med anledning av vad som framkommit i yttrandet.

I ett beslut den 12 juni 2014 anförde *chefsJO Fura* följande.

## Bedömning

### Besluten om avskildhet

#### *Förutsättningarna för avskildhet på grund av risk för rymning*

N.N. var under perioden fr.o.m. den 30 juli t.o.m. den 30 oktober 2013 placerad i avskildhet med stöd av 6 kap. 7 § första stycket 3 fängelselagen. För att en intagen ska kunna avskiljas med stöd av den aktuella bestämmelsen måste två förutsättningar vara uppfyllda. För det första måste det finnas en risk för att den intagne rymmer eller fritas. För det andra ska det kunna antas att han eller hon är särskilt benägen att fortsätta allvarlig brottslig verksamhet.

Bestämmelsen svarar i huvudsak mot regleringen om placering av en intagen på säkerhetsavdelning enligt 2 kap. 4 § första stycket 1 fängelselagen. I fråga om avskildhetsplaceringen ställs – till skillnad från vad som gäller för placering på säkerhetsavdelning – emellertid inte något krav på att risken för rymning och fritagning ska vara varaktig.<sup>43</sup> I motiven till fängelselagen uttalas att risk för fortsatt allvarlig brottslighet kan, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, föreligga i fråga om en intagen som begått mycket allvarliga brott eller som har anknytning till grov organiserad eller gränsöverskridande brottslighet.<sup>44</sup>

Beslut om avskildhet enligt den aktuella bestämmelsen ska enligt Kriminalvårdens arbetsordning fattas av huvudkontoret, chefen för säkerhetsenheten.

#### *Kriminalvårdens hantering av avskildhetsbesluten*

Kriminalvården har fattat totalt tio beslut om avskildhet. Det första beslutet fattades – i strid med arbetsordningen – av en befattningshavare i anstalten Norrtälje. I beslutet angavs under rubriken Skäl för beslut följande motivering:

Av 6 kap. 7 § 1 st 3 p FäL framgår att En intagen får hållas avskild från andra intagna om det är nödvändigt med hänsyn till att det finns en risk för att den intagne rymmer eller fritas och det kan antas att han eller hon är särskilt benägen att fortsätta allvarlig brottslig verksamhet.

Skälen för beslutet innehåller således bara lagtext och ingen bedömning där anstalten konstaterar varför rekvisiten i det åberopade lagrummet är uppfyllda. Anstalten förtjänar kritik för dessa brister.

De nio följande omprövningsbesluten har fattats i enlighet med Kriminalvårdens arbetsordning. Samtliga beslut innehåller följande beslutsmotivering:

Av 6 kap. 7 § 1 st 3 p FäL framgår att en intagen får hållas avskild från andra intagna om det är nödvändigt med hänsyn till att det finns en risk för att den intagne rymmer eller fritas och det kan antas att han eller hon är särskilt benägen att fortsätta allvarlig brottslig verksamhet.

Kriminalvården huvudkontoret/säkerhetsenheten gör bedömningen att det fortsatt föreligger risk för att den intagne försöker rymma varför han ska vara fortsatt placerad i avskildhet mot bakgrund av ovan angivet lagrum.

<sup>43</sup> Se prop. 2009/10:135 s. 140.

<sup>44</sup> Se prop. 2009/10:135 s. 126.

I beslutet har Kriminalvården endast konstaterat att det har förelegat en fortsatt risk för att N.N. skulle försöka rymma. Detta förhållande kan inte ensamt leda till att en intagen placeras i avskildhet. Inte vid något tillfälle har Kriminalvården prövat om det har funnits en risk för att N.N. på fri fot skulle fortsätta begå allvarlig brottslighet.

N.N. avtjänade vid tidpunkten för rymningsförsöket ett tio månader långt fängelsestraff för rån. Det har inte framkommit några uppgifter om att han skulle ha en anknytning till grov organiserad eller gränsöverskridande brottslighet. I förhör med honom direkt efter rymningsförsöket uppgav han att han försökte rymma på grund av att hans flickvän inte hade beviljats besöks- eller telefontillstånd.

Dessa förhållanden gör att jag för egen del ställer mig tveksam till att N.N. tillhör den kategori av intagna som bestämmelsen om avskildhet tar sikte på. Det finns således skäl att ifrågasätta om det över huvud taget funnits möjlighet att placera honom i avskildhet med stöd av den återopade bestämmelsen. Oavsett hur det förhåller sig härmed, är det mycket allvarligt att det inte har skett en fullständig prövning av förutsättningarna i bestämmelsen när Kriminalvården har fattat de mycket långtgående besluten. Denna brist har inneburit att N.N:s möjlighet att ta ställning till ett eventuellt överklagande har försvarats avsevärt. Jag ser mycket allvarligt på detta.

### **Förhållandena under vistelsen i avskildhet**

#### *Inledande anmärkningar*

Inledningsvis vill jag framhålla att en placering i avskildhet är en mycket ingripande åtgärd. Åtgärden blir naturligtvis än mer ingripande om den dessutom kombineras med en ständig tillsyn. I det arbete som bedrivs av Europarådets kommitté för förhindrande av tortyr<sup>45</sup> är placeringen av intagna i avskildhet av särskilt intresse. Skälet till det är, enligt kommittén, att sådana placeringar kan ha en ”extremt” skadlig effekt på intagnas mentala, somatiska och sociala hälsa. De skadliga effekterna riskerar att uppstå i stort sett direkt och ökar ju längre åtgärden pågår och särskilt om den sker på obestämd tid. Ett tydligt tecken på den skadliga effekten av avskildhetsplaceringar är, enligt kommittén, att antalet självmord bland intagna placerade under sådana förhållanden är betydligt högre än för den övriga fängelsepopulationen.<sup>46</sup>

De skadliga effekter som en avskildhetsplacering riskerar att ha på en intagen innebär att Kriminalvården har ett långtgående ansvar att se till att perioder av avskildhet inte blir längre än absolut nödvändigt. Vidare måste Kriminalvården, enligt min mening, under pågående avskildhetsplacering vidta åtgärder för att minska de negativa konsekvenserna av placeringen. Det kan bl.a. handla om att ge den intagne möjlighet till samsittning med en annan intagen eller ge den intagne möjlighet att vistas tillsammans med personal i andra utrymmen än i bostadsrummet eller på rastgården. Kriminalvården har även en skyldighet att

<sup>45</sup> European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT).

<sup>46</sup> Se 21st General Report of the CPT, s. 39.

se till att perioder av vistelse i kalcell och ständig tillsyn blir så begränsade som möjligt.

*Förhållandena för N.N.*

N.N:s tid i avskildhet kan delas upp i tre perioder. Den första perioden – den 30 juli till den 14 augusti 2013 – var han placerad i en kalcell som enbart var utrustad med en väggfast säng. Under denna period var han ställd under ständig tillsyn.<sup>47</sup> I en andra period – den 14 till den 24 augusti 2013 – var N.N. placerad i ett annat bostadsrum. Tillsyn skedde var 15:e minut.<sup>48</sup> Av de anteckningar som gjorts på tillsynsbladen framgår att han under denna period hade tillgång till tv i bostadsrummet. Under den sista perioden – den 24 augusti till den 30 oktober 2013 – var N.N. åter placerad i en kalcell, som enbart var utrustad med en säng. Han hade tillgång till en koran och var under hela perioden ställd under ständig tillsyn.

Av remissvaret framgår att anstalten av säkerhetsskäl under den sista perioden inte tillförde bostadsrummet någon ytterligare utrustning. Det saknas skäl för mig att ha någon åsikt såväl om denna bedömning som anstaltens beslut att ha N.N. under ständig tillsyn. Emellertid finns det skäl att närmare analysera vilka åtgärder som anstalten vidtagit för att minska de negativa konsekvenserna av placeringen.

Kriminalvården har uppgett att N.N. ofta togs ut ur bostadsrummet, att personal spelade spel med och tittade på tv tillsammans med honom samt att han fick gå ut på promenadgården flera gånger varje dag. Begreppet ”ofta” är tämligen intetsägande och ger ingen ledning i fråga om i vilken omfattning som anstalten vidtagit isoleringsbrytande åtgärder.

Vid en genomgång av de tillsynsblad som förts i samband med den ständiga tillsynen under perioden den 24 augusti till den 30 oktober 2013, kan jag konstatera att N.N. – precis som anstalten har uppgett – har fått komma ut på rastgården flera gånger varje dag. För det mesta har han vistats ensam på rastgården, men vid 14 tillfällen finns det anteckningar om att personal samtalat med honom vid utomhusvistelsen. Det har som regel rört sig om kortare samtal,<sup>49</sup> vid några tillfällen har samtalen emellertid varit betydligt längre.<sup>50</sup> Vid ytterligare två tillfällen finns det anteckningar om att personal fört samtal med N.N. i hans bostadsrum. Av anteckningarna framgår vidare att personalen vid ett tillfälle spelat spel med honom och att han vid fyra tillfällen haft tillgång till tv på promenadgården. Det saknas uppgifter om att personalen skulle ha tittat på tv tillsammans med honom.

Det skulle i och för sig kunna vara så att ytterligare isoleringsbrytande åtgärder har ägt rum, men att dessa inte har antecknats i tillsynsbladen. Enligt min mening utesluter emellertid den frekvens<sup>51</sup> och den noggrannhet med vilka

---

<sup>47</sup> Så kallad sekundbevakning.

<sup>48</sup> Så kallad regelbunden tillsyn.

<sup>49</sup> Från ett par minuter upp till 20 minuter långa samtal.

<sup>50</sup> Samtal på mellan 40 och 60 minuter.

<sup>51</sup> Antalet noteringar varierar beroende av tid på dygnet. Som regel har det skett noteringar åtminstone varannan minut under den tid N.N. varit vaken. Ibland har det passerat längre tid

noteringarna är förda att så skulle vara fallet i någon större omfattning. Om man bortser från de korta kontakter som N.N. har haft med personalen i samband med matutdelning och skötsel av den personliga hygien, blir den sammantagna bilden att han har vistats i stort sett helt isolerad under två månaders tid. Vistelsen har skett i ett kallt bostadsrum eller på en rastgård. Det krävs inte alltför stor inlevelseförmåga för att kunna föreställa sig vad sådana förhållanden har för påverkan på en människa.

Vid en genomläsning av de anteckningar som har gjorts vid den ständiga tillsynen framträder bilden av en intagen som vankar av och an i sitt bostadsrum, gråter, ber, talar för sig själv, läser i koranen eller knackar på dörren. Att vistas i avskildhet under sådana förhållanden och inte ens ha möjlighet att gå på toaletten utan tillsyn, kan inte beskrivas som annat än destruktivt. Av remissvaret framgår att hanteringen av N.N. diskuterades nästan dagligen i anstaltsledningen. Hans förhållanden kan därmed inte ha varit okända för anstaltsledningen.

Mot den bakgrunden är det förvånande att Kriminalvården har låtit N.N:s placering i anstalten Norrtälje fortgå under så pass lång tid. Enligt min mening borde anstalten redan efter ett par veckor ha insett det ohållbara i situationen och väckt frågan om omplacering av N.N. Detta som ett led för att kunna avsluta den mycket integritetskränkande tillsynen och placera honom i ett normalutrustat bostadsrum. Det kan noteras att N.N. endast sex dagar efter ankomsten till häktet Sollentuna placerades på normalavdelning och att häktet gjorde bedömningen att han skulle kunna erbjudas samsittning.

Det är givetvis lätt att med facit i hand dra slutsatsen att Kriminalvården borde ha vidtagit vissa åtgärder i ett långt tidigare skede. Jag har förståelse för att det inte har varit möjligt att förutse vilka konsekvenser en omplacering skulle få. Emellertid förtjänar Kriminalvården allvarlig kritik för att inte åtminstone ha försökt omplacera N.N. och komma till rätta med hans situation.

### **Beslutet om placering av N.N. i häkte**

Kriminalvården har uppgett att placeringen i häktet Sollentuna skedde som en förberedelse inför den kommande utvisningen av N.N. Två dagar innan han förflyttades till häktet beslutade klientenheten vid Kriminalvårdens huvudkontor att skjuta upp hans villkorliga frigivning med nio dagar. Beslutet innebar att N.N. skulle frigges villkorligt den 16 november 2013 och att han hade 17 dagar kvar att avtjäna av sitt fängelsestraff när han anlände till häktet. Verkställigheten av utvisningen var således inte nära förestående när Kriminalvården beslutade om förflyttningen. Av den anledningen framstår Kriminalvårdens förklaring till häktesplaceringen i mina ögon som något märklig. Oavsett vilket skäl som låg bakom omplaceringen fanns det inte något lagligt stöd för åtgärden och för det förtjänar Kriminalvården kritik.

---

mellan noteringarna, emellertid tillhör det ovanligheterna att det förflutit mer än tio minuter mellan anteckningarna.

**Övriga frågor**

Mot bakgrund av vad som har framkommit i remissyttrandet saknar jag skäl att ytterligare kommentera de frågeställningar som Kriminalvården har yttrat sig över. Jag konstaterar endast att utredningen inte ger anledning till kritik eller någon annan åtgärd. Däremot gör Kriminalvårdens synpunkter på strafftidslagens utformning att det finns skäl att skicka en kännedomskopia av detta beslut till Justitiedepartementet och till riksdagens justitieutskott. Slutligen vill jag nämna att jag i ett annat sammanhang avser att återkomma till Kriminalvårdens behandling av intagna som ska utvisas från landet.

Ärendet avslutas.

## Kronofogdeärenden

### Kritik mot Kronofogdemyndigheten för utformningen av ett meddelande till svaranden i ett mål om betalningsföreläggande

(Dnr 6076-2012)

**Beslutet i korthet:** I ett mål om betalningsföreläggande gav svaranden in en skrift med oklart innehåll efter utslaget men inom återvinningsfristen. Kronofogdemyndigheten valde att inte tolka skriften som en ansökan om återvinning utan skrev till svaranden och frågade hur skriften skulle uppfattas. Myndigheten får kritik för att inte tydligt ha skrivit till svaranden att hans skrivelse inte hade uppfattats som en ansökan om återvinning och för att inte ha informerat svaranden om konsekvenserna av att han inte gav in ett förtydligande.

### Anmälan

B.Å. framförde i en anmälan klagomål mot Kronofogdemyndigheten med anledning av handläggningen av ett mål om betalningsföreläggande där han var svarande.

### Utredning

Handlingar i Kronofogdemyndighetens mål 14-141638-12 begärdes in och granskades. Av handlingarna framgick följande. Kronofogdemyndigheten meddelade utslag i målet om betalningsföreläggande den 5 september 2012. Samma dag inkom ett skriftligt bestridande av ansökan från B.Å. Kronofogdemyndigheten gjorde bedömningen att bestridandet hade kommit in för sent och informerade B.Å. om det i ett skriftligt meddelande. Myndigheten informerade också om att utslag skulle komma att meddelas och att han, om han var missnöjd med utslaget, hade möjlighet att begära återvinning. Den 17 september inkom en ny skrivelse från B.Å. Myndigheten meddelade B.Å. att han fick komma in med ett förtydligande över vad skrivelsen avsåg och att skrivelsen lades till arkivet utan ytterligare åtgärder.

Ärendet remitterades till Kronofogdemyndigheten som uppmanades att lämna upplysningar om handläggningen av målet, särskilt såvitt avsåg de två skrivelserna från B.Å. och myndighetens meddelanden till honom med anledning av dem. I sitt remissvar, till vilket upplysningar från kronofogden Anders Brattgård vid betalningsföreläggandeenheten i Uddevalla hade bifogats, anförde Kronofogdemyndigheten (genom verksamhetschefen Lena Bäcker och verksamjuristen Stefan Berglund) följande:

### Redogörelse för handläggningen

Ansökan i målet om betalningsföreläggande kom in till KFM [*Kronofogdemyndigheten, JO:s anm.*] den 17 augusti 2012 och skickades, tillsammans med ett föreläggande att yttra sig, för delgivning med svaranden, B.Å., den 20 augusti. Delgivningskvitto undertecknat av B.Å. återkom den 24 augusti. Som delgivningsdatum registrerades den 22 augusti då B.Å. på delgivningskvittot själv angett att han den dagen tagit emot handlingarna. Förklaringstiden, 10 dagar från delgivning av föreläggandet, löpte ut den 3 september eftersom den 1–2 september var lördag–söndag. Utslag meddelades den 5 september.

Den 5 september 2012 inkom en bunt handlingar från B.Å. vari av sidan två framgår att han bestämt tillbakavisar alla krav från sökanden i målet (...). Då förklaringstiden löpt ut meddelades B.Å. i skrivelse samma dag att hans bestridande kommit in för sent och att han i stället får begära återvinning av det utslag som nu kommer att meddelas.

Den 17 september inkom ny skrivelse från B.Å. Då det av skrivelsen inte framgick vad han ville med sin skrivelse skickades samma dag en förfrågan till honom om detta, samtidigt som han meddelades att skrivelsen i nuvarande skick lades till arkivet utan åtgärd.

Utslaget som meddelades den 5 september vann laga kraft den 8 oktober 2012.

### KFM:s bedömning

I föreläggandet som delgavs den 22 augusti står: ”Ditt eventuella bestridande (din invändning) ska vara Kronofogdemyndigheten tillhanda 10 dagar från det datum du skrivit på delgivningskvittot”. Om en svarande i mål om betalningsföreläggande eller vanlig handräckning bestrider ansökan i rätt tid ska sökanden underrättas om det, 33 § lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning (BfL). Detta till skillnad från mål om särskild handräckning där KFM inte är förhindrade att beakta ett efter utsatt tid ingivet bestridande, 43 § BfL och prop. 1989/90:85 s. 132.

Den skrivelse som B.Å. skickade in den 17 september, dvs. inom återvinningstiden för utslaget (53 § BfL), är en kopia av första sidan av den bunt handlingar som han skickade in den 5 september. Detta visar sig direkt när handlingarna jämförs, vilket dock inte gjordes den 17 september. Det finns i vart fall inte dokumenterat att så gjordes. Då kopian som kom in den 17 september uppenbarligen saknade delar och det svårigen gick att utläsa någon uttrycklig viljeyttring från B.Å., tillfrågades han om vad han ville med sin skrivelse. B.Å. besvarade dock aldrig förfrågan. Skrivelsen kom därför inte att tas upp som en begäran om återvinning utan utslaget vann laga kraft, 64 § BfL.

KFM:s bedömning är att hanteringen av de båda aktuella skrivelserna i målet har varit i enlighet med gällande lagstiftning och interna riktlinjer. Det kan inte anses vara ett förbiseende att inte jämföra de båda skrivelserna för att uttolka den senare. KFM kan inte heller regelmässigt göra antagandet att en otydlig skrivelse från svaranden, efter att utslag har meddelats, utgör en ansökan om återvinning. En sådan hantering skulle få vittgående konsekvenser för båda parterna, i ett otvistigt mål, i form av det merarbete och ökade kostnader som en fortsatt rättsprocess innebär. Detta särskilt mot bakgrund av att KFM handlägger över 1 miljon ansökningar om betalningsföreläggande per år. B.Å. upplystes skriftligen om att bestridandet hade inkommit för sent och om möjligheten att ansöka om återvinning samt tillvägagångssättet för detta. Vidare gavs han möjlighet att förtydliga den senare skrivelsen genom att KFM skickade en förfrågan till honom. Därigenom bör den serviceskyldighet enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223) som



KFM har vid handläggningen av mål om betalningsföreläggande vara fullgjord. KFM får anses ha lämnat råd och upplysningar utan att göra avkall på opartiskheten.

B.Å. fick tillfälle att kommentera yttrandet.

I ett beslut den 13 december 2013 anförde *JO Lindström* följande.

### Rättslig reglering

Den som har en fordran som är förfallen till betalning kan ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten. Processen syftar till att kontrollera om svaranden, dvs. den som betalningsanspråket riktar sig mot, har någon invändning mot sökandens krav. Om svaranden inte har någon invändning, ska sökanden snabbt, enkelt och billigt kunna få ett verkställbart avgörande, ett s.k. utslag, på sin fordran.

Enligt 42 § lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning ska Kronofogdemyndigheten i ett mål om betalningsföreläggande snarast meddela utslag i enlighet med ansökningen om svaranden inte bestritt den i rätt tid. Av 52–54 §§ samma lag framgår att den som är missnöjd med ett utslag kan begära återvinning av det inom en månad från dagen för utslaget för att få saken prövad av domstol. Återvinningsregeln kan ses som en självklar konsekvens av den hårda regeln att förelägganden som inte bestritts genast är användbara för att söka utmätning (se Häggman m.fl., *Betalningsföreläggande och handräckning: en kommentar*, 2006, s. 15).

I 4 § förvaltningslagen (1986:223), FL, föreskrivs att en myndighet ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpens ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

### Bedömning

B.Å. gav in en skrivelse till Kronofogdemyndigheten samma dag som utslaget meddelades, dvs. den 5 september 2012. Kronofogdemyndigheten gjorde bedömningen att skrivelsen, som tydligt utgjorde ett bestridande, hade kommit in för sent och att den därför inte kunde beaktas inför meddelande av utslaget.

B.Å. gav därefter in en ny skrivelse till Kronofogdemyndigheten den 17 september 2012, dvs. inom den tidsfrist då han kunde ansöka om återvinning. Kronofogdemyndigheten behandlade emellertid inte skrivelsen som en ansökan om återvinning eftersom den bedömdes som ofullständig och otydlig. I stället skickade myndigheten en förfrågan till B.Å. Då B.Å. inte svarade på förfrågan vidtog Kronofogdemyndigheten inte några ytterligare åtgärder och utslaget vann laga kraft.

Med hänsyn till att ett utslag vinner laga kraft om inte återvinning sker inom föreskriven tid måste kraven på utformningen av en ansökan om återvinning enligt min mening tolkas generöst. Det är t.ex. inte nödvändigt att ordet ”återvinning” förekommer i en ansökan om återvinning, utan det är tillräckligt att

det utslag som man är missnöjd med kan identifieras och att Kronofogdemyndigheten med ledning av skriftens ordalydelse kan sluta sig till att personen i fråga inte är nöjd med utslaget.

B.Å. hade tidigare gett in ett bestridande av ansökningsföreläggande där det klart framgick att han inte ansåg sig betalningsskyldig. Av skrivelsen den 17 september 2012 gick det att utläsa till vilket ärende den nya skrivelsen hörde och att B.Å. ansåg att det fanns felaktigheter i ärendet. Skrivelsen utgjordes av första sidan av den tidigare skrivelsen, vilken hade uppfattats som ett bestridande. Det hade legat nära till hands att tolka skrivelsen den 17 september 2012 som en ansökan om återvinning men jag finner inte tillräckliga skäl att kritisera Kronofogdemyndigheten för att ha gjort en annan bedömning.

Däremot var det, enligt min mening, inte tillräckligt att i meddelandet till B.Å. den 17 september 2012 endast tillfråga honom om hur skrivelsen skulle uppfattas och därefter lägga den till arkivet utan ytterligare åtgärder. Kronofogdemyndigheten borde tydligt ha skrivit att B.Å:s skrivelse inte hade uppfattats som en ansökan om återvinning. Dessutom borde Kronofogdemyndigheten ha informerat B.Å. om konsekvenserna av att han inte gav in ett förtydligande. Kronofogdemyndigheten kan därför inte undgå kritik för de nämnda bristerna i meddelandet till B.Å. den 17 september 2012.

Vad B.Å. i övrigt skrivit föranleder inte någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

## Kritik mot en kronoinspektör vid Kronofogdemyndigheten för telefonsamtal inom ramen för en tillgångsundersökning

(Dnr 1744-2013)

**Beslutet i korthet:** Inom ramen för en tillgångsundersökning ringde en kronoinspektör för att söka gäldenären. Inspektören kom att tala med gäldenärens tolvåriga dotter och får kritik för att hon inte undersökte vem hon talade med innan hon ställde sina frågor.

### Anmälan

I en anmälan till JO framförde A.I. klagomål mot Kronofogdemyndigheten. A.I. uppgav följande. Kronofogdemyndigheten kontaktade hennes tolvåriga dotter via mobiltelefon under lektionstid och berättade att det fanns en skuld till Kronofogdemyndigheten. Dottern blev orolig och ledsen över samtalet. Dagen efter ringde Kronofogdemyndigheten upp dottern igen och ställde frågor om faderns arbetsförhållanden. När A.I. själv ringde upp myndigheten för att be dem att inte ringa till hennes barn sade tjänstemannen till henne att ta bort telefonnumret från Eniro.

## Utredning

Handlingar avseende gäldenären begärdes in och granskades. Även muntliga upplysningar hämtades in från kronoinspektören Cristina Raquette.

Ärendet remitterades till Kronofogdemyndigheten som uppmanades att lämna upplysningar om det som hade anförts i anmälan. Myndigheten skulle vidare redovisa sin bedömning av det som kommit fram. Kronofogdemyndigheten (verksamhetschefen Sven Kihlgren) angav följande remissvar, till vilket ett undertryckande av Juristteam Mellersta Öst (kronofogden Bo Johnsson) bifogades.

Bo Johnsson anförde följande.

### Bakgrund och tillämpade bestämmelser

I Kronofogdemyndighetens efterforskning om gäldenären har utmättningsbar egendom, tillgångsundersökningen, ingår regelmässigt att inhämta uppgifter från gäldenären. Av Kronofogdemyndighetens handledning för gäldenärskontakt framgår att den muntliga kontakten är att föredra då den normalt sett skapar ett större mervärde för Kronofogdemyndighetens tillgångsundersökning genom den dialog en sådan kontakt möjliggör.

Då sekretess som huvudregel råder inom Kronofogdemyndighetens verksamhet, är det vid varje kontakt med enskilda eller myndigheter en fråga om bedömning för att inte lämna ut känslig information. Redan det förhållande att någon är registrerad för skulder hos Kronofogdemyndigheten är en sådan uppgift vars röjande kan antas medföra skada eller men för den enskilde.

Det är inte reglerat hur en telefonkontakt ska gå till. I det arbetssätt som tillämpas torde det dock vara praxis, att om det finns tvekan om den svarandes identitet kontrolleras identiteten regelmässigt. I andra fall när den som svarar i telefonen inte presenterar sig, frågas i regel vem denne är innan vi säger att vi ringer från Kronofogdemyndigheten.

### Handläggningen hos Kronofogdemyndigheten och berörd befattningshavares synpunkter

Följande redogörelse har inhämtats från kronoinspektör Cristina Raquette.

Cristina Raquette har vid aktuellt tillfälle sökt gäldenären, dels för att kontrollera delgivning av en företagen utmätning, dels för att fråga honom inom ramen för tillgångsundersökningen. Kronofogdemyndigheten saknade telefonnummer till gäldenären. Inför samtalet hade Cristina Raquette därför letat efter telefonnummer på [www.hitta.se](http://www.hitta.se) genom att ange gäldenärens efternamn och adress. Sökningen resulterade i två förnamn, I. och R. Cristina Raquette ringer numret till I. i tron att det var gäldenärens maka. I. svarar utan att presentera sig och Cristina Raquette säger att hon ringer från Kronofogdemyndigheten och söker gäldenären. Cristina Raquette uppfattar inte att det är ett barn hon pratar med. I. avslutar samtalet direkt. Vid det andra telefonsamtalet dagen därpå, ringer Cristina Raquette på nytt I:s telefonnummer, återigen i tron att det var gäldenärens maka. Vid detta samtal nämner Cristina Raquette att hon söker telefonnummer till gäldenären och uppgift om var han jobbar. Inte heller denna gång har I. presenterat sig och Cristina Raquette hör inte att det är ett barn hon pratar med. I. avslutar snabbt samtalet innan Cristina Raquette hinner ställa några kontrollfrågor.

Sven Kihlgren anförde följande.

Vid en tillgångsutredning strävar Kronofogdemyndigheten alltid efter att få kontakt med gäldenären för att få information om dennes situation och tillgångar.

Den 20 mars 2013 ringde kronoinspektören Cristina Raquette ett telefonnummer som hon trodde tillhörde gäldenärens hustru. Syftet med telefonsamtalet var att få kontaktuppgifter till gäldenären. Samtalet avslutades hastigt och Cristina Raquette ringde upp igen dagen efter. Hon trodde även då att hon talade med gäldenärens maka. Vid telefonsamtalet fick hon ett telefonnummer till gäldenären samt uppgift om att denne har ett arbete men inte var.

Kronofogdemyndigheten anser att det alltid är viktigt att stämma av vem det är som svarar i telefon vid ett telefonsamtal. Det är mycket beklagligt att så inte skedde i detta fall.

Kronofogdemyndigheten beklagar djupt de olägenheter som telefonsamtalen har medfört för A.I. och hennes dotter.

A.I. fick tillfälle att kommentera yttrandet.

I ett beslut den 21 februari 2014 anförde *JO Lindström* följande.

### **Bedömning**

Enligt 4 kap. 9 § utsökningsbalken ska Kronofogdemyndigheten i den utsträckning som behövs utreda gäldenärens anställnings- och inkomstförhållanden samt undersöka om gäldenären har utmätningsbar egendom. Bestämmelsen ger myndigheten ett betydande utrymme att anpassa sina insatser till förhållandena i det enskilda fallet, och gränsen för myndighetens undersökande blir ytterst en bedömningsfråga. I ett ärende som gällde i vilken utsträckning Kronofogdemyndigheten fick fråga grannar om gäldenärens personliga förhållanden har *JO* tidigare uttalat att omdöme, takt och hänsyn till gäldenärens person och personliga förhållanden sätter givna gränser för myndighetens undersökande verksamhet (*JO* 1980/81, s. 381).

Jag har förståelse för att Kronofogdemyndigheten – inom ramen för en tillgångsundersökning – ibland måste ta kontakt med en gäldenärs make eller maka eller andra närstående i syfte att få information om gäldenären. Det är emellertid olämpligt att hämta in upplysningar från ett tolvårigt barn. Därför är det nödvändigt att myndigheten vid kontakter av det här slaget tar reda på vem det är som svarar i telefonen innan myndigheten beskriver sitt ärende. Cristina Raquette undersökte inte vem hon talade med innan hon ställde frågor till gäldenärens tolvåriga dotter. Hon kan därför inte undgå kritik.

Ärendet avslutas.

## Kritik mot Kronofogdemyndigheten för hur den hanterat och tillämpat möjligheten till själv rättelse enligt 2 kap. 20 § utsökningsbalken

(Dnr 1910-2013)

**Beslutet i korthet:** Enligt 2 kap. 20 § utsökningsbalken kan Kronofogdemyndigheten rätta ett beslut som till följd av förbiseende innehåller en uppenbar oriktighet. Kronofogdemyndigheten har rättat fel i ett fördelningsbeslut trots att det inte var uppenbart att beslutet var oriktigt och får kritik för det. Kronofogdemyndigheten får också kritik för hur myndigheten hanterat frågan om rättelse.

### Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 2 april 2013 framförde Kenneth L. klagomål mot Kronofogdemyndigheten. Han uppgav bl.a. följande.

Kronofogdemyndigheten sålde hans lägenhet den 6 december 2012. Den 4 januari 2013 fick han ett fördelningsbeslut med information om att han skulle få överskjutande medel från försäljningen om 213 386 kronor insatt på sitt bankkonto. Han fick dock inte pengarna och efter påstötningar kontaktades han av en tjänsteman vid Kronofogdemyndigheten. Tjänstemannen uppgav att det hade begåtts ett ”tangentsbordsfel” och att de överskjutande medlen i stället uppgick till 87 500 kronor. Han hade vid ett antal tillfällen försökt få ett skriftligt beslut eller en förklaring till vart skillnaden mellan 213 386 kronor och 87 500 kronor hade tagit vägen. Kronofogdemyndigheten hördes dock inte av. Kronofogdemyndigheten hade inte heller visat vad de indrivna medlen från försäljningen hade använts till.

### Utredning

Handläggarnoteringar i ärendet begärdes in och granskades.

Muntliga uppgifter inhämtades från kronoinspektören Stefan Arctaedijs. Han uppgav följande. Kenneth L. fick del av ett fördelningsbeslut, enligt vilket de överskjutande medlen från försäljningen uppgick till ca 213 000 kronor. Det visade sig sedan att borgenärerna fått för liten tilldelning och beslutet rättades, vilket ledde till att Kenneth L. endast fick drygt 87 000 kronor. Alla medel är, såvitt Stefan Arctaedijs kan se, utbetalda. Kenneth L. underrättades muntligen om det rättade beslutet den 30 januari 2013. Stefan Arctaedijs kan inte se om han fick del av det rättade beslutet skriftligen. Någon direkt motivering till rättelsen framgår inte av beslutet.

Ärendet remitterades till Kronofogdemyndigheten som uppmanades att lämna upplysningar om det som hade anförts i anmälan. Av yttrandet skulle framgå om Kenneth L. hade beretts tillfälle att yttra sig innan Kronofogdemyndigheten rättade fördelningsbeslutet och vilka överväganden som myndigheten gjorde i samband med detta. Myndigheten skulle även yttra sig över det faktum att beslutet om rättelse inte var daterat samt på vilket sätt Kenneth L. hade underrättats om beslutet och om skälen för rättelsen.

I ett yttrande den 30 september 2013 anförde Kronofogdemyndigheten, genom verksamhetschefen Sven Kihlgren, följande.

Kronofogdemyndigheten har inhämtat yttrande från Försäljning, Sundbyberg, vilket bifogas.

Såvitt gäller handläggningen av försäljningen, fördelningsprotokoll och rättelse i detsamma, samt händelseförloppet i sak, hänvisas till yttrandet från Försäljning Sundbyberg. Sammantaget framgår av yttrandet, såvitt är av intresse för nedan bedömning, att fördelningsprotokollet, sedan detta kommit att sakna två utmättningsfordringar, rättades med stöd av UB 2:20, att kommunikering inte skett med Kenneth L., varken inför eller av beslutet, och att Kronofogdemyndigheten minskat utbetalningen till gäldenären med rättat belopp, med hänvisning till att det funnits utmätningar som förbisetts i fördelningsprotokollet.

Det är, efter att ovan nämnda yttrande inhämtats, alltjämt oklart vilka överväganden Kronofogdemyndigheten har gjort i samband med rättelsen och anledningen till att Kenneth L. inte fått möjlighet att yttra sig innan rättelse skedde.

Vad gäller rättelsen kan sägas följande. Av UB 2:20 framgår att beslut, som till följd av skrivfel, räknofel eller annat sådant förbiseende innehåller uppenbar oriktighet, får rättas av Kronofogdemyndigheten. Av kommentar till utsökningsbalken (Utsökningsbalken En kommentar, Walin m.fl., fjärde upplagan (KUB), s. 56) framgår att bestämmelsen kan tillämpas t.ex. om en sakägarförteckning eller köpeskillingsfördelning har råkat bli felaktig på grund av felräkning eller liknande förbiseende. Den gäller även sedan Kronofogdemyndigheten har skilt sig från målet.

Det aktuella fördelningsprotokollet avgjorde frågan vilka medel som Kenneth L. haft att behålla, dvs. vilken del av det inbringande försäljningsbeloppet som skulle användas för betalning av utmäta fordringar, och vilken del som skulle tillfalla honom. Genom rättelsen har två fordringar som inte tagits upp i protokollet lagts till (jmf. NJA 1990 s. 208) och Kenneth L:s behållning har därigenom kommit att minskas. Genom rättelsen har Kronofogdemyndigheten sålunda gjort en ändring i sak. En sådan materiell ändring måste anses falla utanför tillämpningsområdet för UB 2:20, varför Kronofogdemyndigheten inte haft att rätta beslutet.

Av UB 2:20 framgår vidare att, om det ej är obehövligt, part och annan sakägare ska beredas tillfälle att yttra sig innan rättelse sker. Det står klart att rättelsebeslutet inte utgjorde något lapsusbetonat misstag, t.ex. felaktig sluträkning trots att övriga siffror var korrekta, som skulle kunna medföra att Kenneth L. inte hördes, utan att det var en ingripande materiell förändring och att Kenneth L. skulle ha beretts möjlighet att yttra sig innan eventuell rättelse skulle ha skett. Att Kenneth L. i efterhand medgivit rättelsen kan inte föranleda någon annan bedömning i denna del.

Beträffande den rättade rätan i fördelningsprotokollet kan i korthet och med hänvisning till ovan, sägas att förutsättningar förelåg att justera denna till den för fördelningsprotokollet aktuella dagen.

Frågan kvarstår vad Kronofogdemyndigheten haft att göra med de två utmäta fordringarna som genom förbiseende inte tagits med i protokollet, och detta ska även ställas mot Kenneth L:s medgivande av rättelse i efterhand.

Sedan medlen kommit Kronofogdemyndigheten tillhanda genom försäljningen hade dessa kunnat utmätas för borgenärernas fordringar, dock inte genom tillämpning av rättelseinstitutet.

En annan lösning på detta är att Kronofogdemyndigheten i stället meddelat borgenärerna om misstaget och lämnat åt dem att överklaga fördelningsbeslutet, varvid detta kunde ändras i överinstans, för att tillse att samtliga borgenärers utmättningsfordringar utgjorde del av fördelningsbeslutet.

Av yttrande den 28 juni 2013 undertecknat teamchefen Arne Selander, Försäljning Sundbyberg, framgick bl.a. följande (bilagor här utelämnade).

### **Exekutiv försäljning**

Genom en exekutiv försäljning sålde Kronofogdemyndigheten Kenneth L:s bostadsrätt 2012-12-06. Protokollet från försäljning biläggs (...). Vid en jämförelse mellan protokollet och utmätningsbeslutet framgår att utsökningsmålen U-102985-12/0103 med X som sökanden och U-118988-12/0103 med Y som sökanden inte var upptagna i protokollet. Räntan på samtliga fordringar var inte heller uppräknade i förhållande till fördelningsdagen.

Meddelande om att bostadsrätten hade sålts skickades 2012-12-06 till bl.a. Kenneth L. (...).

I samband med fördelningssammanträdet 2013-01-04 upprättades ett fördelningsbeslut (...). I beslutet saknas de ovan nämnda två utsökningsmålen. Av beslutet framgår att Kenneth L:s tillkommande medel uppgår till 213 386 kr.

Anvisning om utbetalning upprättades 2013-01-11 (...).

I samband med att fördelningsbeslutet vann laga kraft 2013-01-29 upprättade Kronofogdemyndigheten en korrigerad utbetalningsanvisning i vilken de två tidigare saknade utmätningsfordringarna beaktades samt ränta på samtliga fordringar beräknades per fördelningsdagen (...). Kenneth L. informerades muntligen om ändringen som gjordes i form av ett rättelsebeslut jämlikt 2 kap. 20 § utsökningsbalken (...). Datering av rättelsebeslutet saknas. Justeringen av de fördelade beloppen resulterade i att Kenneth L:s tillkommande medel därefter uppgick till endast 87 797 kr.

---

### **Bedömning**

#### **Kan rättelse av fördelningsbeslutet ske efter att det har vunnit laga kraft?**

Enligt Kronofogdemyndighetens bedömning kan en rättelse enligt 2 kap. 20 § utsökningsbalken ske även sedan Kronofogdemyndigheten har skilt ärendet från sig och när det har vunnit laga kraft.

#### **Är omfattningen på ändringarna sådana att de kan ske med stöd av 2 kap. 20 § utsökningsbalken?**

Enligt 2 kap. 20 § utsökningsbalken får Kronofogdemyndigheten rätta ett beslut, som till följd av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende innehåller en uppenbar oriktighet. Som framgår av kommentaren till utsökningsbalken får rättelse även ske i en sakägarförteckning eller en köpeskillingfördelning. I Kronofogdemyndighetens kontakt med gäldenären framgår att han i efterhand har samtyckt till en rättelse av fördelningsbeslutet på så sätt att samtliga hans skulder regleras.

Enligt undertecknads bedömning kan tillägg av nya fordringar i ett fördelningsbeslut inte anses vara ett sådant förbiseende som innehåller en uppenbar oriktighet att rättelse kan ske enligt 2 kap. 20 § utsökningsbalken. Det gäller oavsett om fordringarna tidigare har antecknats i underrättelse om auktionen till sakägare. Justering av skuldbelopp med hänsyn till upplupen ränta per fördelningsdagen bör dock kunna betraktas som ett sådant förbiseende att rättelse kan ske.

Gäldenärens muntliga begäran att hans skulder ska regleras borde i stället ha hanterats som en frivillig betalning av de ifrågavarande skulderna.

Alternativt hade Kronofogdemyndigheten kunnat utmäta del av gäldenärens tillkommande medel för att täcka skulderna.

#### **Kommunikation med part**

Av 2 kap. 20 § utsökningsbalken följer att part och annan sakägare ska beredas tillfälle att yttra sig innan rättelse sker. I förevarande ärende är det klart att rättelsen omfattar materiella ändringar till gäldenärens nackdel.

Gäldenären har per telefon i efterhand medgivit att rättelse får ske i syfte att samtliga hans restförda skulder regleras. Kronofogdemyndigheten borde ha inhämtat gäldenärens samtycke till rättelsen före beslutet fattades. Det framgår inte av uppgifterna i ärendet om parten har fått detaljerad information om på vilket sätt fördelningen av köpeskillingen ska ske. Det framgår inte heller om parten har fått skriftlig information om rättelsen.

Efter genomförd åtgärd borde Kronofogdemyndigheten ha tillsänt gäldenären en skriftlig dokumentation och beslut beträffande de genomförda åtgärderna. Gäldenären bör även ha informerats om möjlighet att överklaga Kronofogdemyndighetens beslut.

Kenneth L. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret men hördes inte av. I ett beslut den 23 juni 2014 anförde *JO Lindström* följande.

#### **Rättslig reglering**

Av 2 kap. 20 utsökningsbalken, UB, framgår att beslut, som till följd av skrivfel, räknefel eller något annat sådant förbiseende innehåller en uppenbar oriktighet, får rättas av Kronofogdemyndigheten. Om det inte är obehövt, ska parten och andra sakägare beredas tillfälle att yttra sig innan rättelsen görs.

Av 3 kap. 17 § utsökningsförordningen (1981:981) följer att Kronofogdemyndigheten självmant ska pröva frågan om rättelse eller ändring av beslut när det finns anledning till en sådan åtgärd.

#### **Bedömning**

Kenneth L:s lägenhet såldes den 6 december 2012 genom exekutiv försäljning. I ett fördelningsbeslut den 4 januari 2013 redovisade Kronofogdemyndigheten hur köpeskillingen skulle fördelas. Enligt beslutet skulle Kenneth L. få behålla 213 386 kronor efter det att hans skulder betalats. Kronofogdemyndigheten ändrade den 29 januari 2013 fördelningsbeslutet genom att två fordringar lades till. Vidare justerades räntan på samtliga fordringar på så sätt att ränta beräknades för tiden fram till fördelningsdagen. Genom ändringarna kom Kenneth L:s behållning att minska till 87 797 kronor. Av utredningen framgår vidare att beslutet om rättelse inte är daterat och att varken Kenneth L. eller fordringsägarna fick tillfälle att yttra sig innan rättelsen gjordes. Kenneth L. fick information om rättelsen muntligen.

Rättelsemöjligheten enligt 2 kap. 20 § UB avser bara oriktigheter till följd av skrivfel, räknefel eller liknande förbiseenden (förbiseendefel). Bestämmelsen ger däremot inte Kronofogdemyndigheten någon befogenhet att rätta sådana fel i ett besluts innehåll som beror på bristfällig utredning, felaktig bedömning av fakta eller felaktig rättstillämpning.



Fördelningsbeslutet den 4 januari 2013 var felaktigt eftersom två fordringar saknades och eftersom räntorna på övriga fordringar inte var uträknade per fördelningsdagen. Det är i båda fallen fråga om förbiseenden som i och för sig går att rätta med stöd av 2 kap. 20 § UB.

Ytterligare en förutsättning för att det ska vara tillåtet att rätta beslutet är emellertid att felen är uppenbara. Felen ska med andra ord vara sådana att var och en med normal iakttagelseförmåga borde kunna upptäcka dem. Felen kan exempelvis framgå när man tittar på enbart själva beslutet eller vid en enkel jämförelse med handlingarna i ärendet (jfr Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 3 upplagan, s. 339).

Att två fordringar saknas framgår inte av fördelningsbeslutet. Däremot finns dessa fordringar upptagna i den skuldspecifikation som utgör en del av Kronofogdemyndighetens beslut från den 14 augusti 2012 om att utmäta Kenneth L:s bostadsrätt. Det innebär inte att det är uppenbart för den som läser fördelningsbeslutet att dessa fordringar saknas i beslutet. Det var därför inte möjligt för Kronofogdemyndigheten att rätta fördelningsbeslutet genom att lägga till de två fordringarna och göra följdändringar vad avser fördelningen i övrigt.

Att räntan på utmätningsfordringarna är felaktigt beräknad i fördelningsbeslutet framgår inte av beslutet och inte heller av de övriga handlingar som jag har granskat. Inte heller när det gäller räntan är det alltså uppenbart att fördelningsbeslutet är oriktigt, och det var därför inte möjligt för Kronofogdemyndigheten att rätta beslutet genom att ändra ränteberäkningarna så att ränta räknades fram till dagen för beslutet.

Min uppfattning är alltså att det inte var möjligt för Kronofogdemyndigheten att rätta fördelningsbeslutet med stöd av 2 kap. 20 § UB eftersom felen i beslutet inte var uppenbara.

Även Kronofogdemyndighetens hantering av rättelsefrågan förtjänar att granskas.

Innan en rättelse görs med stöd av 2 kap. 20 § UB ska en part eller en annan sakägare få tillfälle att yttra sig, om det inte är obehövt. Möjligheten att besluta om rättelse utan att dessförinnan ge dem tillfälle att yttra sig ska användas med försiktighet. Om det finns minsta anledning att tro att de kan ha något av betydelse att säga i frågan, bör yttrande alltid inhämtas.

Ett beslut om rättelse ska vidare dateras och expedieras till dem som är berörda samma dag som det meddelas. Eftersom ett sådant beslut dessutom går att överklaga ska det i beslutet anges hur den som vill överklaga ska gå till väga.

Sammanfattningsvis förtjänar Kronofogdemyndigheten kritik för hur myndigheten har hanterat och tillämpat möjligheten till själv rättelse av beslut enligt 2 kap. 20 § UB i detta fall.

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

## Förvaltningsdomstolar

### Kritik mot en rådman och en nämndeman vid Förvaltningsrätten i Falun för hanteringen av en fråga om jäv

(Dnr 772-2013)

**Beslutet i korthet:** En nämndeman var ledamot i en socialnämnd. Hon var därför jävig att handlägga ett mål där socialnämnden hade ansökt om vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Nämndemannen får i beslutet kritik för att hon inte upplyste rättens ordförande om att hon endast några veckor före förhandlingen i förvaltningsrätten hade deltagit i socialnämndens arbetsutskotts beslut gällande samma parter som de i målet vid domstolen. Rådmannen får kritik för att han tillät nämndemannen att delta i handläggningen av målet trots att hon var jävig.

### Bakgrund

Jari J. framförde i JO:s ärende med dnr 5964-2012 klagomål mot bl.a. Förvaltningsrätten i Falun med anledning av handläggningen i domstolens mål 845-12 i fråga om en ansökan om vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, där sökanden var Socialnämnden i Borlänge kommun. Jari J. uppgav bl.a. att nämndemannen Marie Edenhager var jävig i målet eftersom hon var ledamot i Socialnämnden i Borlänge kommun.

JO hämtade den 15 november 2012 in muntliga upplysningar från Marie Edenhager. Hon uppgav i huvudsak följande.

Hon är ledamot av Socialnämnden i Borlänge kommun sedan den 1 januari 2011. Hon minns inte namnen i aktuell dom från Förvaltningsrätten i Falun, men det torde vara detta ärende som hon minns som det enda ärende som hon har suttit i som nämndeman och där sökande var Socialnämnden i Borlänge kommun. När handlingarna från Förvaltningsrätten i Falun kom till henne, läste hon igenom dem. Hon kände inte igen namnen eller hade på något sätt fått information om ärendet i socialnämnden. Hon hade alltså ingen insyn i ärendet. Ordföranden i förvaltningsrätten frågade henne om hon hade någon koppling till ärendet eller anknytning i övrigt och då berättade hon ovanstående och svarade nej på hans fråga.

Den 4 december 2012 beslutade JO att vad som framkommit inte gav anledning till fortsatt utredning.

### Anmälan

Jens-Victor P. och Emelie R. lämnade härefter, för Jari J:s räkning, in en ny anmälan mot Förvaltningsrätten i Falun och nämndemannen Marie Edenhager. De uppgav bl.a. följande. Nämndemannen Marie Edenhager var jävig i förvaltningsrättens mål 845-12 gällande vård enligt LVU eftersom hon den 21 mars

2012 var med i Socialnämnden i Borlänge kommuns arbetsutskott och beslutade om umgängesbegränsning med stöd av LVU rörande exakt samma parter som de i aktuellt mål vid domstolen. Marie Edenhager hade inte anmält detta jävsförhållande till rätten. Hon hade i telefonsamtal den 15 november 2012 också lämnat felaktiga upplysningar om förhållandena till JO.

## Utredning

Förvaltningsrätten uppmanades att yttra sig över anmälan och redovisa sin bedömning av det som kommit fram.

Förvaltningsrätten (lagmannen Johan Montelius) lämnade ett remissvar den 22 maj 2013. Av yttrandet framgick i huvudsak följande.

Juristdomaren i målet, Anders Lidman, har lämnat följande yttrande.

Jag har en förhållandevis tydlig minnesbild av mål nr 845-12, eftersom det var ett LVU-mål med omfattande utredning. Den muntliga förhandlingen, som hölls i förvaltningsrätten den 3 april 2012, tog närmare fyra timmar i anspråk och inkluderade flera vittnesförhör. Förutom jag själv dömde nämndemännen Marie Edenhager, Christer Bergman och Stig Persson i målet. Eftersom jag kände till att Marie Edenhager är ledamot i Socialnämnden i Borlänge kommun tog jag upp frågan om eventuellt jäv med nämndemännen innan målet ropades på. Min minnesbild av de frågor jag särskilt ställde till Marie Edenhager stämmer väl överens med vad hon själv har sagt till byråchefen vid JO Carina Bring Sjögren den 15 november 2012, dvs. jag frågade henne om hon hade någon koppling till ärendet eller kände sig jävig i övrigt. Marie Edenhager svarade nekande på dessa frågor. Eftersom jag gjorde bedömningen att ledamotskapet i nämnden i detta fall inte per automatik jävade ut Marie Edenhager drog jag, utifrån de svar hon lämnade, slutsatsen att hon inte var jävig att handlägga målet. Hade jag vid denna tidpunkt haft kännedom om att hon deltagit i beslutet om umgängesbegränsning rörande samma parter hade naturligtvis min slutsats blivit den motsatta. Jag vill i sammanhanget påpeka att det enligt 4 kap. 14 § RB är domarens eget ansvar att självmant ge till känna omständigheter som kan antas utgöra jäv. Med hänsyn till att man som juristdomare även vid en domstol av Förvaltningsrätten i Faluns storlek tjänstgör med förhållandevis många olika nämndemän finns det, enligt min mening, varken möjlighet eller anledning att inte upprätthålla en tämligen strikt tillämpning av den nämnda bestämmelsen. Avslutningsvis bör nämnas att förvaltningsrätten den 11 april 2012 fick in ett överklagande av det ovan nämnda umgängesbegränsningsbeslutet (mål nr 1675-12). Målet lottades inledningsvis in på min domarkod som ett sambandsmål till mål nr 845-12. Den 11 april hade jag semester. Den 12 april beslutade jag att det inte var lämpligt att jag även skulle hantera frågan om umgängesbegränsning, varför jag bad registratören lotta om målet till den andra dömande enheten. Eftersom målet direkt lottades om till annan domare, fanns det ingen anledning för mig att gå igenom handlingarna i akten. Det ska dock för tydlighetens skull framhållas att sammanträdesprotokollet från socialnämnden den 21 mars 2012 aktbilagerats i mål nr 1675-12, och att uppgiften om att Marie Edenhager deltagit i beslutet därmed fanns tillgängligt i ett annat öppet mål hos domstolen när jag den 30 april 2012 meddelade dom i LVU-målet.

---

Nämndemannen Marie Edenhager har framfört att hon inte har något minne av att ha suttit i socialnämnden när frågan om umgängesbegränsning avgjordes där och vill betona att hon inte medvetet har lämnat felaktiga upplysningar om förhållandena till JO.

Inledningsvis vill jag framhålla att jag anser att Marie Edenhager var jävig i det aktuella målet. I övrigt vill jag anföra följande. Det är, precis som Anders Lidman skriver i sitt yttrande, domarens eget ansvar att självant ge till känna omständigheter som kan antas utgöra jäv. När det gäller det aktuella målet tog Anders Lidman själv upp frågan om jäv med Marie Edenhager och de övriga nämndemännen. Två frågor uppkommer med anledning av detta, dels om Anders Lidman därmed kan anses ha gjort vad som kan krävas av honom för att säkerställa att Marie Edenhager inte var jävig i målet, dels om enbart den omständigheten att Marie Edenhager var ledamot i socialnämnden i fråga borde ha varit tillräckligt för att hon skulle anses jävig, och att domstolen således borde ha kallat in en ersättare för henne. När det gäller den första frågan anser jag att Anders Lidman, genom att ställa frågan om eventuellt jäv, har gjort vad som kan krävas av honom för att en jävssituation skulle undvikas. Nästa fråga är om det kan anses vara förvaltningsrättens skyldighet att se till att en nämndeman som, jämsides med sitt uppdrag, också är ledamot i en socialnämnd inte sitter med i rätten där socialnämnden i fråga är part. Även om en sådan skyldighet skulle minska risken för jäv, anser jag den inte motiverad med hänsyn bl.a. till det betydande merarbete som en sådan rutin skulle medföra för en redan pressad administration. Däremot anser jag det självfallet vara av stor vikt att domstolen informerar nämndemännen om vad som gäller, och att ordföranden i ett mål där socialnämnden är part förhör sig om möjlig jävsproblematik för de nämndemän som deltar i avgörandet.

Jens-Victor P. och Emelie R. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 8 april 2014 anförde *JO Lindström* följande.

### Rättslig reglering

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska domstolar i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen och iaktta saklighet och opartiskhet (objektivitetsprincipen).

I avsikt att skapa garantier för att den grundlagsfästa objektivitetsprincipen efterlevs av domstolarna har det i förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, och rättegångsbalken, RB, införts jävsbestämmelser.

I 41 § FPL anges att i fråga om jäv mot den som handlägger mål enligt FPL gäller bestämmelserna i 4 kap. RB om jäv mot domare.

I 4 kap. 13 § RB finns bestämmelser om domarjäv. Paragrafen innehåller dels en uppräknning av särskilt angivna förhållanden som medför att en domare är jävig att handlägga ett mål (punkterna 1–9), dels en allmänt hållen bestämmelse, en s.k. generalklausul (punkt 10).

De bestämmelser som är av intresse i detta sammanhang återfinns i punkterna 4 och 10. Det sägs där att domare är jävig att handlägga mål dels om han, då kommun är part, är ledamot av nämnd eller styrelse som handhar förvaltningen av den angelägenhet målet rör, dels om eljest särskild omständighet föreligger, som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i målet.

Av betydelse för tolkningen av generalklausulen i punkten 10 är artikel 6.1 i Europeiska konventionen av den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (se t.ex. NJA 2010 s. 274).

Europadomstolen har i sin rättspraxis urskilt två element, dels krav på subjektiv opartiskhet, nämligen att varje domare faktiskt ska döma opartiskt, dels krav på objektiv opartiskhet, som innebär att det för en objektiv iakttagare inte

får finnas några legitima tvivel om domstolens opartiskhet och oberoende (jfr Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 2012, s. 201).

I 4 kap. 14 § första stycket RB anges att om en domare vet att det finns en omständighet, som kan antas utgöra jäv mot honom, är han skyldig att själv-mant ge det till känna.

Med domare avses i detta sammanhang inte bara juristdomare utan också nämndemän. Dessa ska alltså bedömas på samma sätt som juristdomarna vid bedömning av om jäv föreligger eller inte.

### Bedömning

Enligt 41 § FPL och 4 kap. 13 § 4 RB är en domare jävig att handlägga ett mål där en kommun är part om domaren är ledamot av den nämnd som har hand om förvaltningen av den angelägenhet som målet rör. Marie Edenhager var ledamot av Socialnämnden i Borlänge kommun. Kommunen svarar enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för socialtjänsten inom sitt område. Enligt 2 kap. 4 § socialtjänstlagen fullgörs kommunens uppgifter inom socialtjänsten av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer, i Borlänge kommun av socialnämnden. I det mål som anmälan avser var det Socialnämnden i Borlänge kommun som hade ansökt hos förvaltningsrätten om vård med stöd av 4 § LVU.

Frågan är om den domare som också är ledamot av en socialnämnd redan av det skälet är jävig att handlägga mål där socialnämnden är sökande.

Bestämmelsen om domarjäv för den som är ledamot av en kommunal nämnd kom till i en tid då domstolarna inte var inblandade i den kommunala myndighetsutövningen på det sätt som är fallet i dag. Bestämmelsen får därför antas ursprungligen ha tagit sikte främst på fall där kommunen är part i ett civilrättsligt mellanhavande. Enligt sin ordalydelse träffar bestämmelsen emellertid också den situation som är aktuell i detta fall, dvs. att domaren är ledamot i den socialnämnd som är part i målet eftersom den fullgör kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Så bör bestämmelsen också enligt min mening tolkas.

Marie Edenhager var alltså redan på grund av att hon var ledamot i Socialnämnden i Borlänge kommun enligt 41 § FPL och 4 kap. 13 § 4 RB jävig att handlägga det mål om vård med stöd av LVU där socialnämnden var sökande.

Anders Lidman var ordförande i rätten och ansvarig för hanteringen av frågan om någon av rättens ledamöter var jävig. Han visste att Marie Edenhager var ledamot i socialnämnden men ansåg inte att hon av det skälet var jävig att handlägga målet. Det finns därför enligt min mening inte tillräckliga skäl att kritisera Marie Edenhager för att hon inte avstod från att delta i handläggningen redan av det skälet att hon var ledamot i socialnämnden. Hon hade däremot en skyldighet att i enlighet med 41 § FPL och 4 kap. 14 § första stycket RB upplysa om att hon endast några veckor före förhandlingen i förvaltningsrätten hade deltagit i socialnämndens arbetsutskotts beslut gällande samma parter som de i målet vid domstolen. Hon ska kritiseras för att inte ha gjort det.

Anders Lidman förtjänar kritik för att han tillät Marie Edenhager att delta i handläggningen av målet trots att hon var jävig på grund av att hon var ledamot i socialnämnden.

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

Ärendet avslutas.

## Kritik mot fyra domare vid Förvaltningsrätten i Linköping för utformningen av domskäl i mål om psykiatrisk tvångsvård

(Dnr 748-2014)

**Beslutet i korthet:** I förvaltningsprocesslagen föreskrivs att rättens avgörande ska innehålla de skäl som har bestämt utgången. JO har granskat fem avgöranden från Förvaltningsrätten i Linköping enligt lagen om psykiatrisk tvångsvård. Resultatet av granskningen är att inget av de fem avgörandena uppfyller lagens krav på motivering. De domare som är ansvariga för avgörandena får därför kritik.

### Initiativet

Den 26–28 november 2013 genomförde jag en inspektion av Förvaltningsrätten i Linköping. Vid inspektionen uppmärksammades fem domar i mål enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, där motiveringen kunde ifrågasättas. I domarna var det fråga om att tillämpa reglerna i 3 § LPT om förutsättningarna för tvångsvård. Bestämmelsen har i relevanta delar följande lydelse.

Tvångsvård får ges endast om patienten lider av en allvarlig psykisk störning och på grund av sitt psykiska tillstånd och sina personliga förhållanden i övrigt

1. 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 (sluten psykiatrisk tvångsvård), eller
2. behöver iaktta särskilda villkor för att kunna ges nödvändig psykiatrisk vård (öppen psykiatrisk tvångsvård).

En förutsättning för vård enligt denna lag är att patienten motsätter sig sådan vård som sägs i första stycket, eller det till följd av patientens psykiska tillstånd finns grundad anledning att anta att vården inte kan ges med hans eller hennes samtycke.

Villkor för öppen psykiatrisk tvångsvård får enligt 26 § tredje stycket LPT avse

- skyldighet att underkasta sig medicinering eller annan vård eller behandling,
- skyldighet att hålla kontakt med en viss person,
- skyldighet att vistas på ett hem eller annan institution för vård eller behandling eller att besöka en vårdcentral eller anlita socialtjänsten,
- vistelseort, bostad, utbildning eller arbete,
- förbud mot att använda berusningsmedel,
- förbud mot att vistas på en viss plats eller att ta kontakt med en viss person, eller
- annat som är nödvändigt eller följer av vårdplanen.

Samtliga fem mål hade avgjorts efter muntlig förhandling. De fem domarna är uppställda på likartat sätt. Först anges parterna och förvaltningsrättens avgörande. I ett följande avsnitt redovisas en kort bakgrund, chefsöverläkarens yrkande, en redogörelse för vad chefsöverläkaren anfört till stöd för sitt yrkande, patientens inställning till yrkandet, en upplysning om att rättens sakkunnige har tillstyrkt chefsöverläkarens ansökan samt vissa uppgifter om handläggningen. Det följande avsnittet har rubriken Skälen för förvaltningsrättens avgörande eller Skälen för avgörandet. Det inleds med en redogörelse för innehållet i 3 § LPT. Därefter följer förvaltningsrättens egentliga domskäl.

I mål 52-13 prövade förvaltningsrätten en ansökan från en chefsöverläkare om fortsatt tvångsvård i sluten form. Patienten, E.S., hade motsatt sig ansökan och anfört att han inte led av en allvarlig psykisk störning som krävde sluten heldygnsvård utan att vårdbehovet kunde tillgodoses på frivillig väg. Förvaltningsrätten biföll chefsöverläkarens ansökan. Förvaltningsrättens egentliga domskäl har följande lydelse:

Det är utrett att E.S. lider av en allvarlig psykisk störning. På grund av sitt psykiska tillstånd och sina personliga förhållanden i övrigt har han ett oundgängligt behov av psykiatrisk vård, som inte kan tillgodoses på annat sätt än genom att han är intagen på en sjukvårdsinrättning för kvalificerad psykiatrisk dygnetruntvård. E.S. motsätter sig sådan vård. Förutsättningarna för sluten vård med stöd av 3 § LPT är därmed uppfyllda. Chefsöverläkarens ansökan ska bifallas med stöd av 9 § LPT.

I mål 61-13 prövade förvaltningsrätten en ansökan från en chefsöverläkare om fortsatt tvångsvård i öppen form och om särskilda villkor för vården. Patienten, B.W., hade motsatt sig bifall till chefsöverläkarens ansökan och uppgett att det saknades förutsättningar för tvångsvård då vården kunde ges på frivillig grund. När det gällde de särskilda villkoren accepterade hon att inte ha någon kontakt med sin mor inledningsvis, men inte under längre tid. Förvaltningsrätten biföll chefsöverläkarens ansökan om vård. Som ett villkor för vården beslutade förvaltningsrätten att B.W. skulle avhålla sig från att ha kontakt med sin mor. Förvaltningsrättens egentliga domskäl har följande lydelse:

Det är utrett att B.W. lider av en allvarlig psykisk störning. På grund av sitt psykiska tillstånd och sina personliga förhållanden i övrigt behöver hon iaktta i domslutet angivna särskilda villkor för att kunna ges nödvändig psykiatrisk vård. Det finns till följd av B.W:s psykiska tillstånd grundad anledning att anta att vården inte kan ges med hennes samtycke. Förutsättningarna för öppen psykiatrisk tvångsvård med stöd av 3 § LPT är därmed uppfyllda. Chefsöverläkarens ansökan ska således bifallas.

I mål 354-13 prövade förvaltningsrätten en ansökan från en chefsöverläkare om fortsatt tvångsvård i öppen form och om särskilda villkor för vården. Patienten, R.N., hade motsatt sig ansökan och uppgett att han ansåg att han var färdigvårdad. Förvaltningsrätten biföll chefsöverläkarens ansökan om vård och föreskrev särskilda villkor för vården. Förvaltningsrättens egentliga domskäl har följande lydelse:

Det är utrett att R.N. lider av en allvarlig psykisk störning. På grund av sitt psykiska tillstånd och sina personliga förhållanden i övrigt behöver han

iaktta i domslutet angivna särskilda villkor för att kunna ges nödvändig psykiatrisk vård. N. motsätter sig sådan vård. Förutsättningarna för öppen psykiatrisk tvångsvård med stöd av 3 § LPT är därmed uppfyllda.

I mål 687-13 prövade förvaltningsrätten en ansökan från en chefsöverläkare om fortsatt tvångsvård i sluten form. Patienten, U.A., hade motsatt sig ansökan och hävdade att hon inte led av någon allvarlig psykisk störning. Förvaltningsrätten biföll chefsöverläkarens ansökan. Förvaltningsrättens egentliga domskäl har följande lydelse:

Det är utrett att U.A. lider av en allvarlig psykisk störning. På grund av sitt psykiska tillstånd och sina personliga förhållanden i övrigt har hon ett oundgängligt behov av psykiatrisk vård, som inte kan tillgodoses på annat sätt än genom att hon är intagen på en sjukvårdsinrättning för kvalificerad psykiatrisk dygnetruntvård. U.A. motsätter sig sådan vård. Förutsättningarna för sluten vård enligt 3 § LPT är därmed uppfyllda. Chefsöverläkarens ansökan ska därför medges.

I mål 826-13 prövade förvaltningsrätten en ansökan från en chefsöverläkare om fortsatt tvångsvård i sluten form. Patienten, F.M., hade motsatt sig ansökan och bl.a. uppgett att han mår bra och att han avsåg att fortsätta med sin medicinerings även när han skrivits ut. Förvaltningsrätten biföll chefsöverläkarens ansökan. De egentliga domskälen har följande lydelse:

Det är utrett att F.M. lider av en allvarlig psykisk störning. På grund av sitt psykiska tillstånd och sina personliga förhållanden i övrigt har han ett oundgängligt behov av psykiatrisk vård, som inte kan tillgodoses på annat sätt än genom att han är intagen på en sjukvårdsinrättning för kvalificerad psykiatrisk dygnetruntvård. F.S. motsätter sig sådan vård. Förutsättningarna för sluten vård med stöd av 3 § LPT är därmed uppfyllda. Chefsöverläkarens ansökan ska bifallas.

## Utredning

Förvaltningsrätten uppmanades att yttra sig över huruvida domstolen bedömde att domskälen i domarna uppfyllde motiveringsskyldigheten i 30 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL.

Förvaltningsrätten (lagmannen Owe Horned) gav in följande remissvar.

### **F.d. rådmannen Leif Hallner har lämnat följande synpunkter (mål 354-13 och 687-13)**

Jag bistår på distans Förvaltningsrätten i Linköping som extradomare vid handläggning av psykiatrimål i Eskilstuna. Förslag till bl.a. dom sätts upp av föredragande och skickas tillsammans med övriga handlingar i målet via e-mail till Tingsrätten i Västmanlands län där jag har tillgång till dator och skrivare. Efter förhandling på Mälarsjukhuset i Eskilstuna redigerar jag domarna på tingsrätten och sänder dessa tillsammans med protokoll per post till förvaltningsrätten.

Enligt min mening bör domskälen i LPT-mål i normalfallet hållas kort. Domskälen ska naturligtvis motiveras. För att uppnå Domstolsverkets mål om handläggningstider torde det vara ofrånkomligt att i vissa måltyper använda sig av en förenklad domskrivning. Som även JO påpekat finns det anledning att vara återhållsam i domen med vissa uppgifter som för den enskilde kan uppfattas som kränkande.



Av all kontakt som jag haft med föredragande på Förvaltningsrätten i Linköping har jag bibringats uppfattningen att förvaltningsrätten använder sig av en standardiserad domskrivning i LPT-mål.

För egen del håller jag normalt domskälen i LPT-mål kort, men oftast med en annan variant än vad föredraganden föreslagit. I mål där utgången varit given och jag haft mål på patienten tidigare, såsom mål nr 354-13, som rör en kroniskt sjuk patient, har emellanåt förekommit att jag har godtagit det uppsatta standardiserade domförslaget.

I de få mål som överklagats, med mig som ordförande, har kammarrätten i samtliga fall, såvitt jag kan komma ihåg, inte skrivit andra skäl än att den delar förvaltningsrättens bedömning. Kammarrätten har således uppenbart inte haft någon erinran mot domskälen.

#### **F.d. rådmannen Olof Carlstedt har lämnat följande synpunkter (mål 52-13)**

I handlingarna och vid den muntliga förhandlingen lämnades uppgifter om patientens förhållanden som inte togs in i domen, främst beträffande hans sjukdomstillstånd. Den sakkunniges utlåtande var utförligt med en redovisning av de omständigheter som han byggde sina slutsatser på. Patienten var närvarande vid förhandlingen.

Domskälen får anses redovisa förvaltningsrättens överväganden på ett sätt som är förenligt med förvaltningsprocesslagens krav på domsmotivering. Domstolen konstaterade således att det var utrett att patienten led av en allvarlig psykisk störning, att patientens förhållanden var sådana att psykiatrisk vård i sluten form var nödvändig och att patienten motsatte sig sådan vård. Mer utförliga domskäl hade kunnat medföra att känsliga uppgifter behövde redovisas.

Jag anser emellertid ändå att det är angeläget att pröva möjligheterna att något mer utveckla domskälen än vad som skedde i målet. Bl.a. kunde ha utvecklats varför slutna vård ansågs vara nödvändig, detta särskilt mot bakgrund av patientens inställning i målet. Detta är en fråga som kan tas upp i förvaltningsrättens fortsatta utvecklingsarbete.

Det i målet tillämpade mer summariska sättet att utforma domskälen torde vara allmänt förekommande vid förvaltningsrätterna. Jag välkomnar att JO tagit upp frågan.

#### **Förvaltningsrättsfiskalen Maria Uddenfeldt har lämnat följande synpunkter (mål 61-13)**

I samband med JO:s inspektion på förvaltningsrätten den 26–28 november 2013 valde JO ut fem domar i mål om tvångsvård enligt LPT för granskning. Det är fem LPT-mål av drygt 600 avgjorda under år 2013. Därtill har drygt 850 LRV-mål avgjorts under samma tidsperiod. En av de fem utvalda domarna var jag, i min roll som fiskal, ordförande i. Som fiskal förväntas man sedan ett par år tillbaka att åka på så kallade psykiatrirundor. Den av JO utvalda domen för granskning ingick i min 6:e runda. Domstolen har utarbetade rutiner för dessa psykiatrirundor för att underlätta arbetet med det stora antalet mål det är fråga om. Däri ingår standardiserade domskälskrivningar som har tagits fram och använts under en längre tid.

Frågan i mål nr 61-13 var om den slutna psykiatriska tvångsvården skulle övergå till öppen form. Av domen framgår att patienten i fråga motsatte sig tvångsvård då hon ansåg att den kunde ske på frivillig väg. Vidare framgår bland annat att hon inte kunde acceptera ett av de föreslagna särskilda villkoren mer än inledningsvis. Av chefsöverläkarens ansökan och vid den muntliga förhandlingen framkom känsliga uppgifter, om framför allt patientens sjukdomstillstånd men även hennes förhållanden i övrigt, som inte har tagits med i domen. Domen avkunnades i närvaro av patienten.

I den skriftliga domen är domskälen inte närmare utvecklade utan har följt de av domstolen framtagna mallar för denna måltyp. Domskälen är så pass motiverade att det går att utläsa vad rätten har kommit fram till i de olika rekvisiten. Jag har i vissa psykiatrimål känt att det har varit angeläget att skriva mer utvecklade domskäl. Det har varit i mål där bedömningen har varit svår eller när patienten har uppgett ett missnöje redan vid avkunnandet. Sådan situation förelåg inte, såvitt jag kommer ihåg, vid avkunnandet av nu aktuell dom och den kom inte heller att överklagas.

Psykiatrimålen är tidskrävande, bland annat på grund av det stora antalet mål och de långa resorna till sjukhusen. Samtidigt finns det i lagen uppställda tidsfrister och ett generellt skyndsamhetskrav. I princip måste i alla psykiatrimål mycket känsliga personuppgifter hanteras. I övervägande del avkunnas dom på plats i närvaro av patienten. Även med hänsyn till dessa omständigheter anser jag att de standardiserade domskällsskrivningarna inte är helt tillfredsställande. Jag välkomnar en utredning kring hur sådana mallar uppfyller kraven på att en dom ska vara tillräckligt motiverad enligt 30 § andra stycket FPL.

**Mål 826-13** har avdömts av mig själv (lagman Owe Horned) och föranleder följande synpunkter. Jag minns patienten och sammanträdet eftersom det var en ovanlig situation och hade en ovanlig bakgrund. Sammanträdet var kort – 15 minuter – och sakkunnig tillstyrkte ansökan. Efter en kort överläggning avkunnade jag domen vilket i detta fall resulterade i ett antal frågor från patienten som jag besvarade. Jag hade känslan att han förstod varför domstolen bifallit ansökan om LPT-vård. Patientens överklagade inte heller domen. Patientens frågor och mina svar framgår inte i domen eftersom de handlade om att förklara lagstiftningen m.m. Jag minns inte om det skedde i detta fall, men det är inte ovanligt att chefsöverläkaren i samband med avkunnandet av en LPT-dom förklarar att tvångsvården förmodligen kommer att kunna avslutas inom en kortare tid beroende på hur behandlingen utfaller; m.a.o. förklarar hur tvånget med stöd av LPT fungerar. Det är möjligt att jag i den aktuella domen i domskälen skulle ha förtydligat att behovet av tvångsvård betingades av chefsöverläkarens bedömning att upptrappningen av medicineringen behövde ske inne på avdelningen. Jag anser ändå att domskälen, som de formulerades i målet, tillräckligt bra uppfyller motiveringsskyldigheten.

### **Allmänt om motiveringsskyldigheten enligt 30 § andra stycket FPL och förvaltningsrättens domar i LPT-mål**

Flertalet av domarna i psykiatrimålen vid förvaltningsrätten är utformade enligt mallar som förvaltningsrätten tagit fram och liknar därför de domar som JO lyft fram i begäran om yttrande. Domar i psykiatrimål där bedömningen av vårdbehovet är svårare, exempelvis när den sakkunnige inte delar chefsöverläkarens bedömning eller där förvaltningsrätten inte delar chefsöverläkarens bedömning, är normalt inte utformade enligt mall. Samma sak gäller i LRV-mål när åklagaren har en annan uppfattning än chefsöverläkaren beträffande riskbedömningen.

Enligt 30 § FPL ska rättens avgörande av mål grundas på vad handlingarna innehåller och vad i övrigt förekommit i målet. Av andra stycket framgår att de skäl som bestämt utgången ska framgå av beslutet.

I kommentaren till Förvaltningsprocesslagen, Wennergren och von Essen, sägs under rubriken Bestämmelsens syfte (s. 339) följande.

Paragrafen återspeglar en allmän rättsgrundsats, nämligen att en dom ska grundas på sakliga skäl som redovisas öppet i avgörandet. Besluts-motiveringar fyller fler viktiga funktioner. Motiveringskravet bidrar till att prövningen blir omsorgsfull samt saklig och objektiv. Till detta kommer att väl motiverade avgöranden gynnar en enhetlig praxis. Skälen

fyller vidare den viktiga funktionen att den som överväger att överklaga ett beslut har möjlighet att avgöra om det finns möjlighet till framgång och hur talan i så fall bör läggas upp samt vad den bör inriktas på. Dessutom är motiveringen viktig för överinstansens prövning.

På ett mer allmänt plan är motiveringskravet viktigt för allmänhetens förtroende för rättsskipningen... I vilken grad dessa syften gör sig gällande varierar naturligtvis beroende på målets karaktär, vilken instans det handlar om osv.

Förvaltningsrätten avgjorde under 2013 cirka 1 450 LPT- och LRV-mål. I cirka 1 200 av målen hölls muntlig förhandling. Sammanträden med muntlig förhandling hålls varje vecka på åtta psykiatriska sjukhus. All personal vid förvaltningsrätten är delaktig i hanteringen av dessa mål. Samtliga domare, inklusive fiskaler, deltar regelbundet i dömandet i målen. Det är därför helt nödvändigt att i stor utsträckning bygga verksamheten på gemensamma rutiner och gemensamma mallar för domskrivning. En sådan inarbetad hantering minimerar risken för misstag i dömandet och skapar, med hänsyn till lagstadgade tidskrav, en eftersträvd effektivitet i arbetet.

Cirka 90 % av domarna i LPT- och LRV-mål avkunnas vid sammanträdet. Det är en gemensam hållning bland domarna vid förvaltningsrätten att i så stor utsträckning som möjligt avkunna domarna i dessa mål. Det blir efter ett avkunnande tydligt för patienten vad domen går ut på, vad den grundas på och vad som avgjorde att patienten, efter att ha motsatt sig tvångsvård ändå meddelas sådan. Patienten har också möjlighet att få svar på frågor beträffande domen samt i anslutning till avkunnandet även rådfråga det offentliga biträdet som normalt är förordnat i målet. Vid avkunnandet av domen uttrycker domaren sig kanske språkligt något enklare och mer pedagogiskt än vad som gäller den skrivna domen. Det är även möjligt att vid avkunnandet kunna relatera direkt till vad patienten anfört under förhandlingen och därmed göra det tydligt vad som motiverar domslutet. Detta bör även framgå av den skrivna domen.

Överklagandefrekvensen i psykiatrimålen är låg vilket bl.a. kan bero på att en stor andel av domarna i psykiatrimålen avkunnas. Under 2013 överklagades 134 mål till kammarrätten. Av dessa fastställdes 132 och två ändrades. Kammarrätten har inte i något fall lämnat några synpunkter på utformningen av förvaltningsrättens domskäl.

Förvaltningsrätten har vid utformningen av mallarna i psykiatrimålen utgått från kraven i 30 § FPL. Självklart ska mallen anpassas till det enskilda målet vid utformningen av domen.

Vid förvaltningsrätten pågår ett arbete med att ta fram rekommendationer för domskrivning. Inom ramen för detta arbete kommer förvaltningsrätten att se över mallarna för domar i psykiatrimål. Domsmallarna ska utformas så att de i större utsträckning ger utrymme för en konkret beskrivning i det enskilda målet av vilka överväganden och slutledningar som rätten gjort av de faktiska omständigheterna för att nå en viss utgång i det enskilda målet.

Samtliga domare vid förvaltningsrätten har beretts möjlighet att lämna synpunkter på yttrandet.

I ett beslut den 23 maj 2014 anförde *JO Lindström* följande.

### Rättslig reglering

I en rättsstat är det viktigt att rättsskipningen sker i så öppna former som möjligt. Det är anledningen till att domstolsförhandlingar i vårt land i största möjliga utsträckning ska vara offentliga. Det är också ett skäl till att domstolarna är skyldiga att motivera sina avgöranden. Skyldigheten att motivera gör att parter

och allmänhet kan kontrollera hur domstolen har resonerat. Det stärker förtroendet för rättstillämpningen. I det enskilda målet är det angeläget för parterna att det går att förstå varför utgången blev som den blev. Bland annat underlättar det för parterna att ta ställning till om avgörandet ska överklagas. Det gagnar också processen i överinstansen att skälen för avgörandet klart framgår av avgörandet.

I Europakonventionens regel om rätten till en rättvis rättegång innefattas ett krav på motivering av domstolsavgöranden. I svensk rätt föreskrivs för mål i allmän domstol att domen ska ange domskälen med uppgift om vad som är bevisat i målet (17 kap. 7 § och 30 kap. 5 § rättegångsbalken). För förvaltningsdomstolarnas del föreskrivs i 30 § FPL att det av avgörandet ska framgå de skäl som har bestämt utgången.

I kommentaren till 30 § FPL diskuteras innebörden av lagens krav på motivering. Där framhålls först att det som ett allmänt riktmärke kan uppställas att beslutet ska vara så skrivet att det klargör för läsaren vad det är för frågor som prövats och varför de bedömts på det sätt som skett. Enligt kommentaren bör det finnas en direkt korrespondens mellan lagens rekvisit, de faktiska omständigheterna i målet och domstolens bedömning av dessa faktiska omständigheter. I mål där det handlar om huruvida vissa omständigheter är bevisade eller ej bör man enligt kommentaren ställa motsvarande krav på förvaltningsdomstolarna som på de allmänna domstolarna när det gäller att redovisa varför den ansett att en omständighet är bevisad. Utöver det måste det enligt vad som sägs i kommentaren vara fråga om en riktig motivering och inte en skenmotivering. En motivering som endast är en omformulering av en lagbestämmelse är alltså inte godtagbar. Motiveringen måste i stället på ett konkret plan beskriva vilka värderingar, överväganden och slutledningar som rätten gjort av de faktiska omständigheterna för att nå en viss utgång (Wennergren och von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m., 1 september 2013, Zeteo, kommentaren till 30 §).

Mål enligt lagen om psykiatrisk tvångsvård är indispositiva (a.a., kommentaren till 8 §). Det räcker alltså inte för bifall till chefsöverläkarens yrkande att patienten medger yrkandet. Domstolen måste pröva hur de faktiska omständigheterna i målet stämmer överens med lagens rekvisit för tvångsvård även om patienten förklarar att han eller hon inte har något att invända mot vad chefsöverläkaren påstår. Det är denna prövning som rätten enligt 30 § FPL ska redovisa i sin dom.

JO har vid några tillfällen uttalat sig om tillämpningen av 30 § FPL. JO 1991/92 s. 144 handlar om en länsrätt som hade tagit ställning till en länskattemyndighets överklagande i ett taxeringsärende. Länsrätten hade fogat besvärslagan till sin dom och, efter en redovisning av bakgrund och yrkanden, skrivit: ”Med bifall till besvären höjs överklagade inkomsttaxeringar med belopp enligt bilaga 2.” Några ytterligare domskäl fanns inte. JO uttalade följande.

För den enskilde är det ytterst väsentligt, att myndigheterna klargör, hur de kommit fram till sina beslut. Endast om skälen öppet redovisas, kan han kontrollera, hur myndigheten urskilt och värderat för beslutet relevanta fakta, och hur dessa fakta bedömts enligt tillämpliga rättsregler etc. En upplysande motivering kan endera övertyga honom om att beslutet är korrekt

eller ge honom underlag för ett överklagande. Allmänhetens tilltro till myndigheternas kompetens och objektivitet kräver också, att dessa förmår visa, att besluten är väl underbyggda.

Förvaltningsdomstolarna åläggs i 30 § andra stycket förvaltningsprocesslagen generellt att i sina avgöranden redovisa ”de skäl som bestämt utgången”. Särskilda krav på tydlighet måste naturligtvis ställas, då – som i det nu aktuella fallet – den förlorande parten är en fysisk person, som inte företräds av juridiskt ombud, och det tillämpliga regelsystemet dessutom är av mera komplicerat slag.

JO kritiserade länsrätten för att den inte hade uppfyllt minimikraven avseende motivering.

I ett beslut 2002-05-02 med dnr 2490-2001 redovisades en dom där en länsrätt hade beslutat om fortsatt vård enligt LPT. Domen innehöll, efter en mycket kort recit, följande egentliga domskäl.

Av utredningen i målet samt vad som framkommit i sakkunnigutlåtandet framgår att förhållandena vid intagningen och alltjämt är sådana att det föreligger ett klart behov av LPT-vård och att vårdbehovet i nuläget inte kan tillgodoses på frivillig väg. Chefsöverläkarens yrkande skall då bifallas.

I sitt remissvar till JO skrev länsrätten att det i domen borde ha redogjorts för i vart fall något av vad chefsöverläkaren angett till stöd för sin ansökan och vad den sakkunnige uttalat. Tillämpliga lagrum borde enligt länsrätten också ha återgetts.

I JO:s beslut uttalas följande.

Jag instämmer i vad länsrätten anført i remissyttrandet om att det i domen borde ha redogjorts för i vart fall något av vad chefsöverläkaren angett till stöd för sin ansökan och vad den sakkunnige uttalat. Detta var påkallat särskilt med hänsyn till att den enskilde invänt i målet att han inte hade någon allvarlig psykisk störning samt att ett eventuellt vårdbehov kunde tillgodoses på frivillig väg. Som länsrätten berört i yttrandet hade det också varit lämpligt att i domen återge de tillämpliga bestämmelserna i LPT. Vidare anser jag att länsrätten i själva motiveringen i domen borde ha redogjort för sina överväganden på ett sätt som närmare knöt an till förutsättningarna för tvångsvård enligt bestämmelserna i LPT. Jag kan således konstatera att domen inte uppfyllde kraven enligt 30 § andra stycket FPL på hur domar och andra beslut skall utformas.

## **Närmare om domskälen i de fem granskade domarna**

### **Det grundläggande rekvisitet – allvarlig psykisk störning**

Det första och grundläggande rekvisitet för tvångsvård är att patienten lider av en allvarlig psykisk störning. Det är ett juridiskt begrepp som omfattar ett flertal olika tillstånd (se prop. 1990/91:58 s. 86). I första hand räknas hit tillstånd av psykotisk karaktär. Vissa former av demens kan också höra hit liksom allvarliga depressioner med självmordstankar. Även svårartade personlighetsstörningar med impulsgenombrott av psykoskaraktär kan utgöra allvarliga psykiska störningar liksom alkoholpsykoser som delirium tremens och alkoholhallucinos. Ett abstinensstillstånd kan ibland vara så allvarligt att det utgör en allvarlig psykisk störning.

I var och en av de fem granskade domarna finns det en redovisning av patientens psykiska tillstånd i redogörelsen för vad chefsöverläkaren anført till stöd

för sitt yrkande. I de egentliga domskälen, alltså redovisningen av hur rätten bedömer saken, sägs emellertid bara att det är utrett att patienten lider av en allvarlig psykisk störning.

#### **Rekvisit för sluten vård**

För att rätten ska kunna besluta om sluten psykiatrisk tvångsvård krävs enligt lagen att patienten 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. I de tre domar som gäller sådan vård framgår hur chefsöverläkaren ser på den frågan. I mål 52-13 framgår att patienten ansåg att han inte led av en allvarlig psykisk störning som krävde sluten heldygnsvård utan att vårdbehovet kunde tillgodoses på frivillig väg. I mål 687-13 framgår att chefsöverläkaren bedömde att patienten hade bristande sjukdomsinsikt och hade behov av depotbehandling, att patienten var i fortsatt behov av injektionsbehandling och att hennes tillstånd behövde stabiliseras ytterligare innan hon kunde skrivas ut igen. I mål 826-13 framgår att chefsöverläkaren ansåg att patienten var i fortsatt behov av inläggande vård då psykosen ännu inte var under kontroll och han inte hade kommit upp i måldos för sin medicinering. Chefsöverläkaren uppgav även att eftersom patienten tidigare hade isolerat sig och inte tagit emot vård i hemmet behövde upptrappningen av medicinen ske inläggande. Patienten uppgav att han var positiv till medicineringen och att han avsåg att fortsätta med den även när han skrivits ut.

Rättens bedömning av behovet av dygnetruntvård redovisas i de tre fallen mycket kortfattat med ett ordagrant återgivande av lagens ord: ”På grund av sitt psykiska tillstånd och sina personliga förhållanden i övrigt har han/hon ett oundgängligt behov av psykiatrisk vård, som inte kan tillgodoses på annat sätt än genom att han/hon är intagen på en sjukvårdsinrättning för kvalificerad psykiatrisk dygnetruntvård.”

#### **Rekvisit för öppen vård**

För ett beslut om öppen psykiatrisk tvångsvård krävs att patienten på grund av sitt psykiska tillstånd och sina personliga förhållanden i övrigt behöver följa särskilda villkor för att kunna ges nödvändig psykiatrisk vård. I mål 61-13 yrkade chefsöverläkaren att rätten skulle föreskriva att patienten skulle ta emot ordinerad medicinering, bo på ett anvisat boende, delta i rehabiliteringsinsatser och avhålla sig från att ha kontakt med sin mor. Av redogörelsen för chefsöverläkarens inställning framgår ingenting uttryckligt om varför dessa villkor behövdes. Av domen framgår att patienten när det gällde villkoren kunde acceptera att inte ha någon kontakt med sin mor inledningsvis, men inte under en längre tid. I mål 354-13 yrkade chefsöverläkaren att rätten skulle föreskriva att patienten skulle ta emot ordinerad medicinering, sköta kontakten med läkare på psykosmottagningen och bo i särskilt boende med boendestöd. Av redogörelsen för chefsöverläkarens inställning framgår när det gäller villkoren att chefsöverläkaren ansåg att patienten skulle avsluta sin medicinering om vården skulle upphöra. I domarna i målen 61-13 och 354-13 anges i de egentliga domskälen endast att patienten på grund av sitt psykiska tillstånd och

sina personliga förhållanden i övrigt behöver iaktta de föreslagna särskilda villkoren för att kunna ges nödvändig psykiatrisk vård.

### **Patientens inställning**

Slutligen räcker det inte med att patienten är sjuk och behöver dygnetruntvård eller särskilda villkor. För tvångsvård krävs också att patienten motsätter sig den vård som behövs eller att det på grund av patientens psykiska tillstånd finns grundad anledning att anta att vården inte kan ges med hans eller hennes samtycke. I fyra av domarna har antecknats att patienten motsatte sig vården och då behövs naturligtvis ingen ytterligare motivering på denna punkt från rättens sida. I den femte domen (i mål 61-13) hade patienten uppgett att vården kunde ges på frivillig grund. Av redogörelsen för vad chefsöverläkaren framfört framgår ingenting om huruvida vården kunde ges med patientens samtycke. I de egentliga domskälen sägs i denna fråga bara att det till följd av patientens psykiska tillstånd fanns grundad anledning att anta att vården inte kunde ges med hennes samtycke.

### **Bedömning**

Den som läser de fem domarna slås av att motiveringarna – de egentliga domskälen – i väsentliga delar är näst intill ordagrant likadana i de fem domarna. Motiveringarna saknar anknytning till de omständigheter som rätten har bedömt i målen och är helt enkelt redovisningar av lagtexten. Det är alltså fråga om sådana motiveringar som i kommentaren till FPL kallas för skenmotiveringar. Läsaren får uppfattningen att domsförslagen är skrivna av föredragande eller notarier före rättens förhandling och att domaren inte i nämnvärd utsträckning ändrat i det förslag som han eller hon har fått sig förelagt.

Naturligtvis blir det beroende av omständigheterna hur utförlig och noggrann motiveringen bör vara. Exempelvis sägs i kommentaren till rättegångsbalken för brottmålsens del att valet av påföljd många gånger är så självklart att någon egentlig motivering inte behövs i denna del (Fitger m.fl., Rättegångsbalken, oktober 2013, Zeteo, kommentaren till 30 kap. 5 §). Men i de nu aktuella fallen var det inte fråga om självklarheter. Rätten hade att ta ställning till samhällets rätt att utöva tvång mot enskilda, i tre av fallen i form av frihetsberövande. Det är alltså fråga om mycket allvarliga ingrepp i patienternas liv och det är nödvändigt att sådan rättskipning sker i rättssäkra former. Det måste vara möjligt för den som utsätts för samhällets tvångsåtgärder att förstå skälen för åtgärden och ha möjlighet att överklaga. Det måste också vara möjligt för den som i efterhand vill granska tvångsåtgärder av detta slag att göra det utan att hindras av intetsägande och ogenomträngliga motiveringar. Det är därför viktigt att domarna motiveras så att det inte råder någon tvekan om hur bedömningen gjorts.

Allmänhetens förtroende för rättskipningen kräver särskilda överväganden i psykiatrimålen. Domstolens ledamöter är inte sakkunniga i psykiatri, och deras uppgift att ta ställning till frågor om diagnos och behandling är inte lätt.

Domstolsprövningen har tillkommit just för att öka rättssäkerheten i de för patienterna mest ingripande frågorna. Det är därför viktigt att domskälen skrivs så att det framgår att domstolen tar sin uppgift på allvar och inte okritiskt accepterar de bedömningar som har gjorts inom psykiatrin.

En särskild komplikation i mål enligt bl.a. LPT är att det förekommer integritetskänsliga uppgifter som inte i onödan bör redovisas i den skrivna domen. Det är alltså motiverat att vara återhållsam med att återge andra uppgifter än sådana som är nödvändiga för att kraven i 30 § FPL ska kunna uppfyllas. Det har därför hävdats att det inte alltid är nödvändigt att redovisa de psykiatriska diagnoserna i domarna (se Geijer m.fl., Sekretess m.m. hos allmän förvaltningsdomstol, 2 uppl. 2011, s. 64, jfr även JO 1998/99 s. 184). Sådana synpunkter har i förvaltningsrättens yttrande även framförts av Leif Hallner och Maria Uddenfeldt. Jag har ingen annan uppfattning men vill understryka att 30 § FPL är undantagslös och att det alltså inte får förekomma att rätten i sina domskäl är så försiktig med känsliga uppgifter att det inte framgår av domen vilka skäl som har bestämt utgången. I fyra av de fem domar som omfattas av min granskning är denna problematik för övrigt inte aktuell. För patienten integritetskänsliga uppgifter om diagnos och symtom återges i redovisningen av de upplysningar som chefsöverläkaren har lämnat. Om samma uppgifter skulle ha använts för rättsens egentliga domskäl, hade det alltså inte varit till nackdel för patienten.

I förvaltningsrättens remissvar framhålls att det finns många psykiatrimål att handlägga och att verksamheten måste bygga på gemensamma rutiner och gemensamma mallar för domskrivningen. Jag är införstådd med att psykiatrimålen på en del domstolar utgör en stor del av verksamheten och att de bl.a. med hänsyn till att de ofta avgörs efter förhandling utanför domstolens kansli blir arbetskrävande. Jag anser emellertid inte att 30 § FPL ställer orimliga krav på domstolarna när det gäller skyldigheten att motivera sina avgöranden. Och självfallet har jag ingen invändning mot rationella arbetsmetoder. Men rationaliseringen får inte drivas så långt att lagens krav på domsmotivering inte kan upprätthållas.

Av remissvaret framgår också att en stor andel av domarna i LPT-mål avkunnas i anslutning till rättsens sammanträde och att det efter ett avkunnande blir tydligt för patienten vad domen går ut på, vad den grundas på och vad som avgjorde att patienten efter att ha motsatt sig tvångsvård ändå får sådan vård. Enligt förvaltningsrätten uttrycker sig domaren kanske språkligt något enklare och mer pedagogiskt när domen avkunnas än i den skrivna domen samtidigt som domaren vid avkunnandet kan relatera direkt till vad patienten anfört under förhandlingen och därmed göra det tydligt vad som motiverar domslutet. Det är naturligtvis utmärkt att förvaltningsrätten avkunnar domar på ett språkligt enkelt och pedagogiskt sätt och då relaterar direkt till vad patienten har sagt under förhandlingen. Men det vore ännu bättre om även den skrivna domen var lika pedagogisk och klagörande som den dom som avkunnats muntligen.

När det gäller de fem granskade domarna vill jag avslutningsvis säga följande.

Att patienten lider av en *allvarlig psykisk störning* är som nämnts det grundläggande rekvisitet för psykiatrisk tvångsvård. Rätten har att ta ställning till



patientens sjukdom oberoende av patientens egen inställning. Till sitt förfogande hade rätten i de fem granskade fallen chefsöverläkarens uppgifter, patientens uppgifter och förhöret med den sakkunnige. I skyldigheten att motivera sitt ställningstagande ligger enligt min mening att redovisa hur rätten analyserat detta material och kommit fram till att patienten lider av en allvarlig psykisk störning. I de granskade domarna finns det ingen sådan analys utan enbart ett konstaterande att patienten lider av en allvarlig psykisk störning. Särskilt anmärkningsvärd är avsaknaden av analys i nr 687-13 där det i domen anges att patienten uppgett att hon inte lider av en allvarlig psykisk störning. Det är svårt att förstå att rätten inte ansträngde sig för att skriva domskäl som visade patienten att hennes invändning hade tagits på allvar.

Prövningen av *rekvisiten för sluten vård* innebär att rätten tar ställning till dels om patienten har ett oundgängligt behov av psykiatrisk vård, dels om vårdbehovet innebär att patienten måste vara frihetsberövad. I de tre domar som avser sluten vård finns det redovisningar av chefsöverläkarens syn på saken, men domstolens uppfattning redovisas endast genom ett återgivande av lagtexten. Enligt min mening borde domskälen för att stämma med kraven i 30 § FPL ha innehållit någon form av analys av de uppgifter som erhållits från chefsöverläkaren, patienten och den sakkunnige. Jag instämmer med Olof Carlstedt om att domstolen i mål 52-13 mot bakgrund av patientens inställning särskilt borde ha utvecklat varför sluten vård ansågs vara nödvändig. Vidare borde patientens uppgift i mål 826-13 om att han avsåg att fortsätta med medicineringen efter det att han skrivits ut ha bemötts.

När det gäller redovisningen av bedömningen av föreslagna *villkor vid öppen vård* framgår det inte i någon av domarna vad rätten grundar sin uppfattning på. Anmärkningsvärt är vidare i mål 61-13 att det inte finns något resonemang i domen om hur rätten såg på villkoret att patienten skulle avhålla sig från att ha kontakt med sin mor med hänsyn till patientens inställning i den frågan.

Vad slutligen gäller *patientens inställning* finns i mål 61-13 ingen redovisning av hur rätten kom fram till att det fanns grundad anledning att anta att vården inte kunde ges med patientens samtycke. En sådan redovisning borde ha framstått som särskilt angelägen eftersom patienten hade hävdat att vården kunde ges på frivillig grund.

Jag anser alltså inte att domskälen i någon av de fem domar som jag granskat uppfyller de krav på motivering som ställs i 30 § FPL. Leif Hallner, Olof Carlstedt, Maria Uddenfeldt och Owe Horned är ansvariga för domarna och förtjänar kritik för utformningen av dem.

Ärendet avslutas.

## Central statsförvaltning m.m.

### Kritik mot Arbetsförmedlingen för bristande dokumentation m.m. i arbetsförmedlingsärenden

(Dnr 3972-2012)

**Beslutet i korthet:** Vid en inspektion av arbetsförmedlingskontoret i Karlstad konstaterade JO dokumentationsbrister i ett stort antal av de granskade ärendena. Det framkom även att kontoret hade svårt att ta fram alla handlingar som JO efterfrågade. Liknande brister har upprepade gånger noterats inom ramen för JO:s löpande granskning av anmälningens ärenden. I beslutet uttalas att bristerna i dokumentation liksom i akt- och dokumenthantering strider mot förvaltningsrättsliga regler och principer samt äventyrar den grundlagsskyddade rätten att ta del av allmänna handlingar. Arbetsförmedlingens ledning hålls ansvarig för att gällande regelverk inte har fått genomslag i myndighetens verksamhet. Bristerna har varit omfattande. Mot denna bakgrund ser JO allvarigt på det som kommit fram.

#### Initiativet

Den 4 och 5 juni 2012 inspekterade JO Arbetsförmedlingens kontor i Karlstad (ärende 2595-2012). Under inspektionen visade det sig vara svårt att följa ärendenas gång utifrån tillgängligt material. I flera ärenden var dokumentationen bristfällig eller saknades helt. Det var även svårt för kontoret att ta fram de handlingar som JO efterfrågade, dels därför att vissa dokument som skickades till den arbetssökande från systemstödet AIS (Arbetsförmedlingens informationssystem) inte sparades, dels eftersom vissa dokument sparades i särskilda pärmar utan att det fanns någon hänvisning till dokumenten. Det visade sig även att kontoret saknade rutiner för hanteringen av inkommande och utgående e-postmeddelanden och att e-postmeddelanden ofta blev liggande i arbetsförmedlarnas e-postbrevlådor. Ytterligare ett problem som uppmärksammades var att systemstödet AIS begränsade handläggarnas möjligheter att motivera sina beslut.

Med anledning av dessa iakttagelser och av att JO tidigare har noterat liknande brister under sin löpande granskning av anmälningens ärenden beslutade JO Axberger att inleda en utredning. Arbetsförmedlingen anmodades att yttra sig över vad som framkom vid inspektionen och att besvara följande frågor.

1. Vilka rutiner har Arbetsförmedlingen generellt när det gäller dokumentation i arbetsförmedlingsärenden?
2. Vilka rutiner har Arbetsförmedlingen när det gäller dokumentation av känsliga personuppgifter?
3. Vilka rutiner finns för e-posthantering i arbetsförmedlingsärenden?
4. Hur ser Arbetsförmedlingen på uppgiften om att dokument som upprättas i AIS och skickas till arbetssökande inte sparas hos myndigheten?

5. Vilka rutiner har Arbetsförmedlingen när det gäller akthantering och hur säkerställer myndigheten att kompletta akter kan tas fram vid behov (t.ex. vid en begäran om partsinsyn/handlingsutlämnande eller när uppgifterna behövs inför ett beslut)?
6. Hur ser Arbetsförmedlingen på uppgiften om att AIS begränsar handläggarnas möjligheter att motivera sina beslut?

När det gäller punkterna 1–3 uppmanades Arbetsförmedlingen även att ange hur myndigheten säkerställer att rutinerna följs.

## Utredning

Arbetsförmedlingens dåvarande generaldirektör Angeles Bermudez-Svankvist yttrade sig. I yttrandet hänvisades till vissa interna instruktioner, handläggarsöd, checklistor m.m., som bifogades yttrandet. Hänvisningarna till dessa bilagor har utelämnats i redogörelsen nedan.

### Allmänt om pågående arbete kring förbättrad registerkvalitet och dokumentation hos Arbetsförmedlingen

Den 1 januari 2008 blev Arbetsförmedlingen en myndighet. Fram till dess ansvarade de självständiga länsarbetsnämnderna för rutiner kring dokumentation och dokumenthantering. Även om myndigheten nu styr denna fråga centralt pågår det fortfarande ett arbete med att ensa dessa rutiner. Arbetsförmedlingen bedriver för närvarande ett omfattande utvecklingsarbete för att förbättra registerkvaliteten och dokumentationen i myndighetens ärenden. Arbetet bedrivs inom ramen för ett program, Effektiv Kundintegritet, EKI. Huvudsyftet är att säkerställa efterlevnad av regelverket kring personuppgiftsbehandling och har som övergripande mål att genom utbildning och förbättringar av metoder, rutiner och systemstöd skapa förutsättningar för Arbetsförmedlingens medarbetare att effektivt och ändamålsenligt skydda myndighetens kunders personliga integritet. Även om kundintegriteten är i fokus för programmet, förväntas genomgången av metoder, rutiner och systemstöd även få positiva effekter för dokumentationen i ärenden. Systemstöden kommer bli mer processtyrda och det kommer att bli lättare för handläggare att följa fastställda och enhetliga rutiner för hur ett ärende ska handläggas. Det kommer också tekniskt bli svårare att avvika från fastställda rutiner.

Inom EKI drivs ett projekt för övergång till digital dokumenthantering, ELDA (Elektroniskt dokumenthantering och arkiv), vilket också är namnet på det nya systemstöd som projektet kommer att resultera i. Den digitala dokumenthanteringen innebär att handlingar som idag hanteras i pappersform scannas och läggs i en digital akt, att elektroniska dokument som inkommer till myndigheten förs in i den digitala akten och att flera [...] elektroniska dokument [...] skapas av myndigheten direkt i den digitala akten. Uppbyggnaden av systemet föranleder en detaljerad genomgång av alla processer på myndigheten där dokument skapas, och förväntas ytterligare förbättra rutinerna för dokumentation och hantering av dokument. Systemet beräknas att tas i bruk under senare delen av 2013, och kommer då bl.a. hantera de sökandedossier som idag finns i pappersform.

Som ett led i EKI har alla medarbetare på myndigheten gått en obligatorisk webb utbildning som bl.a. behandlat vikten av att personuppgifter behandlas på ett korrekt sätt i samband med att myndigheten uppfyller kravet på dokumentation i 15 § förvaltningslagen, vad som får och inte får dokumen-

teras i databas. Utbildningens innehåll motsvarar innehållet i handläggarstödet AFHS 65/2011 Behandling av personuppgifter på Arbetsförmedlingen [...]

På Arbetsförmedlingen pågår även ett utvecklingsarbete kring att identifiera former för att ta fram myndighetens styrande dokument vilka bl.a. innehåller information till medarbetarna kring dokumentationskrav och dokumenthantering, samt att kvalitetsgranska dessa. Arbetet innefattar bl.a. en genomgång av alla myndighetens befintliga handläggarstöd i syfte att göra dem tydligare och mer lättillgängliga för myndighetens medarbetare. Arbetet beräknas vara klart i mitten av 2013.

### **Vilka rutiner har Arbetsförmedlingen generellt när det gäller dokumentation i arbetsförmedlingsärenden?**

Arbetsförmedlingsärenden handläggs i Arbetsförmedlingens informationssystem, AIS. I AIS förs löpande anteckningar (s.k. daganteckningar) av den typ som avses i 15 § förvaltningslagen. Det noteras även i daganteckning att det finns handlingar i pappersakten, se bl.a. [AFHS 35/2012 Dokumentplan för arbetsmarknadspolitiska program och insatser] [– – –]

Arbetsförmedlingen har omfattande rutiner när det gäller dokumentationen i arbetsförmedlingsärenden. Rutinerna är beskrivna i handläggarstöd eller checklistor, kopplade till den åtgärd eller insats som den arbetsökande är aktuell för [...] och dokumentplaner [...] [såsom] AFHS 34/2012 Dokumentplan för handlingar som rör arbetssökande.

De handlingar som inte är undantagna från kravet på diarieföring enligt 2 § offentlighets- och sekretessförordningen diarieförs. I det diarieförda ärendet görs en hänvisning till AIS ärendenummer.

### **Vilka rutiner har Arbetsförmedlingen när det gäller dokumentation av känsliga personuppgifter?**

Arbetsförmedlingens regelverk för personuppgiftsbehandling har haft relativt omfattande begränsningar kring vilka typer av uppgifter som får behandlas i arbetsmarknadspolitiska databaser. Dessa regler har under 2011 och 2012 ändrats i viss utsträckning, vilket kommer att få effekt i samband med att de systemförändringar som sker inom EKI tas i bruk i mitten av 2013.

Idag varierar hanteringen av känsliga personuppgifter beroende på om den enskilde lämnat samtycke till behandlingen av känsliga personuppgifter eller inte. Om den enskilde lämnat samtycke till behandlingen och uppgifterna inte utgör sådana uppgifter som överhuvudtaget inte får behandlas i arbetsmarknadspolitisk databas, dokumenteras uppgifterna i AIS. [Om] samtycke saknas, eller om uppgifterna är av sådan typ att [de] inte får behandlas alls i arbetsmarknadspolitisk databas, sker dokumentationen genom anteckningar som förvaras i pappersakt.

Rutinerna är beskrivna främst i de styrande dokumenten AFHS 65/2011 Behandling av personuppgifter på Arbetsförmedlingen [m.fl.]. Dokumenten finns tillgängliga på intranätet och deras innehåll sprids genom informations- och utbildningsinsatser samt den obligatoriska webbaserade utbildningen om personuppgiftsbehandling.

### **Vilka rutiner finns för e-posthantering i arbetsförmedlingsärenden?**

Till skillnad från vad som framförts vid besöket i Karlstad så finns rutiner för hantering av e-post fastställda i handläggarstödet AFHS 74/2011 Hantering av e-post som rör arbetssökande. Information om dessa rutiner ges vid utbildningar av Arbetsförmedlingens personal. Ett särskilt utbildningsmaterial används för just information om e-postkommunikation med den

arbetssökande. De administrativa samordnarna informerar och utbildar i detta och finns tillhands för att besvara eventuella frågor.

### **Hur ser Arbetsförmedlingen på uppgiften om att dokument som upprättas i AIS och skickas till arbetssökande inte sparas hos myndigheten?**

---

Det finns [...] vissa dokument som upprättas i AIS som varken sparas i systemet eller skrivs ut och läggs i sökandeakten, vilket tyvärr beror på systemets tekniska utformning. Detta är dokument som innehåller standardtexter. När dokumentet upprättas i AIS skapas dock automatiskt en daganteckning som anger att dokument av en viss typ har skickats till mottagaren. Benämningen är kopplad till den åtgärd som dokumentet avser. Om dokumentet innehåller någon text utöver standardtexten sparas även den automatiskt i daganteckningen. Standardtexterna finns tillgängliga på alla kontor. Arbetsförmedlingen bedömer att skapandet av den automatiska daganteckningen tillsammans med att standardtexterna finns tillgängliga ändå gör det möjligt att följa ärendets gång. Lösningen, som beror på tekniska begränsningar i AIS-systemet är naturligtvis inte optimal och kommer att ses över i takt med den tekniska utvecklingen av systemstöden.

De brister [i] dokumentationen som eventuellt beror på att dokument som skrivs ut ur AIS och ska läggas i sökandeakten inte sparas enligt gällande rutiner, kommer att åtgärdas i samband med införandet av ELDA.

### **Vilka rutiner har Arbetsförmedlingen när det gäller akthantering och hur säkerställer Arbetsförmedlingen att kompletta akter kan tas fram vid behov (t.ex. vid begäran om partsinsyn/handlingsutlämnande eller när uppgifterna behövs inför ett beslut)?**

Sökandedossiern ska förvaras på det arbetsförmedlingskontor där den arbetssökande är inskriven eftersom pappershandlingarna och den digitala dokumentationen i AIS utgör en gemensam enhet. En notering ska göras i fältet "handlingar finns" i AIS om att det finns pappershandlingar. Det är också rekommenderat att man anger på vilket kontor sökandeakten finns, både med kontorets fyrsiffriga nummer och med kontorsnamn. När en arbetssökande överflyttas från ett kontor till ett annat skickas sökandedossiern vidare till det nya kontoret. På så sätt hålls dokumentationen om en arbetssökande samlad och dossiern finns tillgänglig vid arkivering på arkivdepån.

På Arbetsförmedlingen pågår för närvarande ett utvecklingsarbete (ELDA) vilket avser leda till att alla sökandedossier ska digitaliseras, i syfte att effektivisera verksamheten och underlätta en rättssäker hantering av dokumenten. Akten behöver då inte fysiskt skickas mellan kontoren, utan överflyttningen av ärendet sker genom behörighetsstyrning i systemet.

### **Hur ser Arbetsförmedlingen på uppgiften om att AIS begränsar handläggarnas möjligheter att motivera sina beslut?**

Det är korrekt att AIS har vissa tekniska begränsningar, men Arbetsförmedlingen anser inte att detta begränsar handläggarnas möjlighet att motivera sina beslut. Om beslutsmotiveringen inte ryms i textfältet skrivs den istället i en daganteckning, i vilken det inte föreligger samma begränsningar av tecken, eller i en tjänsteanteckning i pappersakten och bifogas beslutet.

I fältet för beslutsmotivering i AIS hänvisas då till daganteckningen eller tjänsteanteckningen.

### **Hur säkerställer Arbetsförmedlingen att rutiner för dokumentation och dokumenthantering följs?**

Som angivits ovan styrs dokumenthanteringen i myndigheten numera centralt. Ansvar för dokumenthanteringen ligger på Enheten dokumentstyrning. Det finns tio administrativa samordnare placerade runt om i landet för att kunna stödja, vägleda och ge svar avseende hur dokumentation ska ske i enlighet med regelverket. De kan lyfta brister som de ser i sitt arbete. Information på bl.a. intranät och utbildningsinsatser ges för att säkerställa att medarbetare känner till vilka rutiner som gäller. Varje nyanställd medarbetare och ny chef genomgår en obligatorisk förvaltningsrättsutbildning, där bl.a. kravet på dokumentation behandlas. Utöver detta har varje anställd under 2011 och 2012 genomgått den ovan nämnda utbildningen om personuppgiftsbehandling. [---]

Om en anställd inte sköter sin dokumentation kan detta påverka bedömning av prestation i t.ex. lönesamtal, och det har förekommit att anställda som uppvisat upprepade eller omfattande brister på detta område prövats i Arbetsförmedlingens personalansvarsnämnd.

Under hela 2012 har vikten av att dokumentera varje åtgärd i ett ärende varit fokus på myndigheten, bl.a. på centralt anordnade chefsdagar där cheferna fått i uppdrag att föra detta budskap vidare. En anledning till detta är att Arbetsförmedlingens återrapportering till regeringen har stort fokus på kvalitén i den service myndigheten erbjuder, vilket ställt krav på utökad uppföljning genom stickprovskontroller där all dokumentation i ett ärende måste finnas tillgänglig vid uppföljningstillfället.

De utvecklingsarbeten som pågår förväntas också skapa förutsättningar för mer systematiserad uppföljning kring efterlevnad av regelverket kring dokumentation och dokumenthantering.

I ett beslut den 21 november 2013 anförde *JO Renfors* följande.

### **Rättslig reglering m.m.**

#### **Allmänna handlingar och aktbildning**

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Enligt dessa bestämmelser har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den har kommit till myndigheten eller upprättats där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess (offentlighetsprincipen).

Med handling avses inte bara konventionella handlingar utan också upptagningar som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas med tekniskt hjälpmedel. En handling i den formen anses förvarad hos en myndighet om den är tillgänglig för myndigheten med teknik som myndigheten själv använder (2 kap. 3 § TF).

En konventionell handling anses inkommen till en myndighet, när den har anlät till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. Upptagningar anses inkomna till en myndighet när de gjorts tillgängliga för myndigheten (2 kap. 6 § TF). En handling anses enligt huvudregeln upprättad hos en myndighet när den har expedierats eller när ärendet till vilken den hör har

avslutats (2 kap. 7 § TF). Med expedierats avses i princip att handlingen har lämnat myndigheten.

Enligt huvudregeln i 5 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, ska allmänna handlingar registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. En ovillkorlig registreringskyldighet omfattar dock endast handlingar för vilka sekretess gäller. I övrigt kan myndigheten själv välja om den vill registrera handlingarna eller hålla dem så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handlingen har kommit in eller upprättats. Om det är uppenbart att handlingen är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet behöver den varken registreras eller hållas ordnad (5 kap. 1 § tredje och fjärde stycket OSL).

Arbetsförmedlingen är undantagen från registreringskyldigheten när det gäller handlingar i ärenden som rör enskilda arbetssökande (5 kap. 3 § OSL och 2 § offentlighets- och sekretessförordningen [2009:641]). Allmänna handlingar i arbetsförmedlingsärenden måste dock hållas ordnade på ett sådant sätt att det utan svårighet kan fastställas om de kommit in till eller upprättats av myndigheten. Att så sker är helt avgörande för att den grundlagsfästa rätten att ta del av allmänna handlingar ska kunna tillgodoses (se 4 kap. 1 § OSL). Att handlingarna hålls ordnade på ett överskådligt sätt är vidare angeläget för att handläggningen av ärendena ska bli rationell, och är dessutom en förutsättning för en rättssäker överprövning. En god akthantering är också viktig för att tillsynsmyndigheter ska kunna genomföra sin efterhandsgranskning utan onödiga svårigheter.

### **Dokumentation**

Enligt 15 § förvaltningslagen (1986:223), FL, ska uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ett ärende antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

JO har vid flera tillfällen uttalat att dokumentationsskyldigheten sträcker sig längre än till att gälla ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. JO har upprepade gånger också uttalat att det inte är tillräckligt att endast anteckna uppgifter som kan ha betydelse för utgången i ett ärende. Alla beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse bör redovisas. Även uppgifter som enbart rör ärendets gång och som inte direkt tillför ärendet sakuppgifter bör i stor utsträckning dokumenteras. Sådana uppgifter kan t.ex. gälla att det har förekommit kontakter med parter, andra personer eller myndigheter. (Se vidare Förvaltningslagsutredningens betänkande, SOU 2010:29 s. 464 f.)

Dokumentationsskyldigheten utgör grunden för en rad andra förvaltningsrättsliga regler som tillsammans syftar till att garantera den enskildes rättssäkerhet. Att dokumentationsskyldigheten uppfylls är en förutsättning för att det ska finnas ett fullgott beslutsunderlag. Det är vidare en av förutsättningarna för insyn i och kontroll av verksamheten samt har betydelse vid en eventuell överprövning. Saknas dokumentation blir det svårt, och i vissa fall till och med

omöjligt, att överblicka vad som har hänt i ett enskilt ärende. För att den enskilde ska kunna utöva den rätt till partsinsyn som regleras i 16 § FL, och myndigheten sin kommunikationsskyldighet enligt 17 § FL, krävs också god dokumentation. Dessutom krävs det god dokumentation för att ett ärende ska kunna handläggas i den ordinarie handläggarens frånvaro, och det ligger naturligtvis också i myndighetens eget intresse att skapa ordning och reda i det interna arbetet. (Se bl.a. SOU 2010:29 s. 464 och JO:s beslut den 27 februari 2013, dnr 3726-2011.)

I 20 § FL föreskrivs att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende ska innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis bl.a. om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövt att upplysa om skälen. Har skälen utelämnats bör myndigheten på begäran av den som är part om möjligt upplysa denne om dem i efterhand.

Motiveringsskyldigheten syftar bl.a. till att garantera en saklig och enhetlig prövning. Motiveringar gör det också lättare för den enskilde att kontrollera om ett beslut är riktigt. De omständigheter som har varit avgörande för beslutet ska alltid framgå av beslutsmotiveringen.

JO har i ett antal ärenden markerat att formuleringen i 20 § FL inte kan uppfattas så att motiveringsskyldigheten bortfaller så snart det inte rör sig om ett slutligt beslut i ett ärende om myndighetsutövning. Ju mer ingripande ett beslut är för den enskilde, desto större krav kan dock ställas på myndighetens motivering av beslutet. (Se SOU 2010:29 s. 492 f.)

## Bedömning

**Vilka rutiner har Arbetsförmedlingen generellt när det gäller dokumentation i arbetsförmedlingsärenden, inklusive e-posthantering, och när det gäller känsliga personuppgifter? Hur säkerställer myndigheten att dessa följs?**

Arbetsförmedlingen har redogjort för myndighetens rutiner beträffande dokumentation i arbetsförmedlingsärenden och försett JO med handläggarstöd, checklistor m.m. som personalen har tillgång till i sitt arbete. Arbetsförmedlingen har också informerat om att alla nyanställda genomgår en förvaltningsrättsutbildning samt att myndighetens personal under 2011 och 2012 har genomgått en utbildning som bl.a. behandlat dokumentationsskyldigheten enligt 15 § FL. Enligt Arbetsförmedlingen har vikten av att dokumentera varje åtgärd i ett ärende varit i fokus under hela 2012, och utvecklingsarbetet inom programmet EKI och systemstödet ELDA förväntas ytterligare förbättra rutinerna för dokumentation och dokumenthantering. Utförliga handläggarstöd och omfattande utbildning om hur känsliga personuppgifter ska behandlas har redovisats. Arbetsförmedlingen har även uppgett att man för närvarande går igenom alla handläggarstöd i syfte att göra dem tydligare och mer lättillgängliga.

Jag kan mot denna bakgrund konstatera att myndighetens ledning synes ha god kännedom om de regler som gäller och vikten av att de följs. Myndigheten har också vidtagit åtgärder för att de ska få genomslag i verksamheten.



När det gäller de handläggartöd som JO har tagit del av kan dock följande konstateras. Handläggartöden är många och omfattar som regel vissa speciella områden. De framstår delvis som fragmentariska och svåröverskådliga, bl.a. genom olika korshänvisningar. Skrivningarna är ofta kortfattade och ger sällan någon djupare förståelse för de förvaltningsrättsliga regler som ligger bakom. I vissa fall ges intryck av att endast uppgifter som tillför ärendet en sakuppgift ska dokumenteras. Som framgått ovan bör dock även uppgifter som enbart rör ärendets gång i stor utsträckning antecknas. Såvitt framkommit behandlar handläggartöden inte heller vad som bör dokumenteras efter ett telefonsamtal eller ett möte med den arbetssökande. Vidare anges inte uttryckligen att hänvisningar ska göras från systemstödet AIS till handlingar om en arbetssökande som förvaras på andra ställen än i sökandedossierna, t.ex. i program pärmar (se bl.a. AFHS 35/2012 och AFHS 74/2011). I dessa avseenden kan handläggartöden förbättras.

En fara med alltför många och specialiserade handläggartöd är också att tillämparen förlitar sig på dessa utan att konsultera grundläggande lagstiftning på området (se bl.a. JO:s ärende 2963-2012). Enligt min mening bör myndigheten inom ramen för sitt interna utvecklingsarbete överväga att i ett sammanhållet dokument utförligt beskriva vad som utgör en fullgod dokumentation i ett arbetsförmedlingsärende och vilka konsekvenserna kan bli om dokumentationsskyldigheten åsidosätts. De synpunkter som framförts ovan bör därvid beaktas.

Även om Arbetsförmedlingens handläggartöd på olika sätt kan förbättras, ger de användaren ett gott stöd i arbetet. Trots detta har JO upprepade gånger funnit belägg för dokumentationsbrister, liknande de som uppmärksammades under inspektionen i Karlstad, inom ramen för sin löpande granskning av anmälningsärenden. I vissa fall har de utretts närmare och lett till kritik mot myndigheten (se bl.a. JO:s ärenden 6094-2008, 6315-2009, 4166-2011, 1932-2012 och 5367-2012). I andra fall har brister noterats men inte bedömts utgöra tillräckliga skäl för vidare åtgärder från JO:s sida. I många av dessa ärenden har det, liksom i Karlstad, visat sig omöjligt att avgöra vad som hänt utifrån de handlingar som Arbetsförmedlingen har uppgett finns i dossierna. Efter att JO har tagit telefonkontakt med den ansvariga arbetsförmedlaren har händelseförloppet ofta kunnat klarläggas. Uppgifterna har dock inte funnits dokumenterade hos Arbetsförmedlingen.

Resultatet från de granskningar som bl.a. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, IAF, har gjort visar på liknande resultat (se rapport 2012:10 om Arbetsförmedlingens handläggning och dokumentation när anvisat arbete inte söks). I rapporten konstateras att det inte fanns någon dokumentation relaterad till det aktuella ärendet i 30 procent av de granskade fallen. I de ärenden där det fanns sådan dokumentation saknades ändå i många fall dokumentation som gav stöd för de bedömningar Arbetsförmedlingen hade gjort.

JO:s och andras granskningar visar således att förvaltningsrättsliga regler och principer, liksom Arbetsförmedlingens egna rutiner för dokumentation, många gånger inte följts. Här krävs enligt min mening förbättringar. Myndighetens personal behöver få bättre kunskaper i grundläggande förvaltningsrätt och fördjupa sin förståelse för de skäl som motiverar gällande regler.

**Hur ser Arbetsförmedlingen på uppgiften om att dokument som upprättas i AIS och skickas till arbetssökande inte sparas hos myndigheten?**

Arbetsförmedlingen har bekräftat att vissa dokument som upprättas av myndigheten och skickas ut till den arbetssökande inte sparas. Så har angetts vara fallet om dokumentet endast innehåller en standardtext. En notering om att dokumentet skickats ut och vilken typ av dokument det handlar om görs dock automatiskt i systemstödet AIS. Där sparas även eventuella skrivningar som inte finns i standardtexten. Anledningen till att man har denna ordning är enligt Arbetsförmedlingen systemets tekniska utformning som kommer att ses över i takt med den tekniska utvecklingen av systemstödet. Arbetsförmedlingen har vidare angett att standardtexterna finns tillgängliga på alla kontor.

En handling som skapas av Arbetsförmedlingen och skickas ut till den arbetssökande utgör en allmän handling, som myndigheten är skyldig att kunna ta fram. Förutsatt att en notering i AIS görs om vilket dokument som har skickats och att alla kontor kan tillhandahålla ett standardbrev motsvarande det som har sänts till den arbetssökande skulle arbetssättet möjligen kunna godtas. Det handlar dock i Arbetsförmedlingens fall om relativt många dokument som lämnar myndigheten utan att sparas någonstans. Med hänsyn till detta och till att standardtexter regelmässigt ändras finns en påtaglig risk för att kontoren inte kan tillhandahålla just den text som har skickats till den arbetssökande. Handläggningen riskerar därmed att komma i konflikt med offentlighetsprincipen, och oklarheter kan uppstå om vilken information som har lämnats sökanden. Som Arbetsförmedlingen uppgett är den nuvarande lösningen inte optimal och bör ses över.

**Vilka rutiner har Arbetsförmedlingen när det gäller akt- och dokumenthantering och hur säkerställer myndigheten att kompletta akter (dossierer) kan tas fram vid behov (t.ex. vid en begäran om partsinsyn/handlingsutlämnande eller när uppgifterna behövs inför ett beslut)?**

Arbetsförmedlingen har uppgett att dokumentationen i AIS och i den fysiska sökandedossieren om en enskild arbetssökande utgör en gemensam enhet och att hänvisningar till samtliga pappershandlingar ska göras i AIS. Vidare har myndigheten angett att dess utvecklingsarbete ELDA förväntas leda till att sökandedossiererna digitaliseras bl.a. för att underlätta en rättssäker hantering av dokumenten.

Om Arbetsförmedlingens rutiner följs borde det vara möjligt att tillhandahålla samtliga handlingar som rör en viss arbetssökande under en viss tidsperiod. Vid såväl inspektionen i Karlstad som i den löpande granskningen av anmälningsärenden har JO dock kunnat konstatera att det är mycket vanligt att ofullständiga dossierer lämnas ut trots att samtliga handlingar som rör en viss person har efterfrågats. Detta torde dels bero på att hänvisningar till pappershandlingarna saknas i AIS, dels på att personalen har bristande kunskap om vilka handlingar som ingår i en komplett sökandedossier. Myndigheten måste genom utbildning och utvecklingsarbete se till att komma till rätta med dessa brister.

### **Hur ser Arbetsförmedlingen på uppgiften om att AIS begränsar handläggarnas möjligheter att motivera sina beslut?**

Arbetsförmedlingen har uppgett att motiveringsskyldigheten uppfylls genom att skälen för åtgärden redovisas i daganteckningarna eller i en särskild tjänsteanteckning, som bifogas beslutet. Arbetsförmedlingen har vidare uppgett att en hänvisning till daganteckningen respektive tjänsteanteckningen ska göras i beslutsdokumentet.

Förutsatt att myndighetens rutiner följs delar jag Arbetsförmedlingens uppfattning att motiveringsskyldigheten uppfylls. Förfarings sättet är dock onödigt komplicerat och inte utan risker. Vid inspektionen i Karlstad visade det sig att det endast i något fall framgick av dokumentationen i ärendet att motiveringen i daganteckningarna eller tjänsteanteckningen hade bifogats beslutet. Anmälningss granskningen hos JO talar i samma riktning. Mot denna bakgrund bör möjligheterna att ändra besluts mallarna utredas i samband med att det nya dokumenthanterings systemet införs. Innan myndigheten har gjort detta är det dess skyldighet att se till att de nuvarande rutinerna följs.

### **Sammanfattning**

Den sammantagna bilden av hur dokumentation liksom dokument- och akthantering har skötts på arbetsförmedlingskontoren är oroande.

Jag vill betona att de brister jag redovisat ovan har påträffats i flera olika ärendetyper och att de inte kan hänföras till något enskilt kontor eller handläggare. Problemen har förekommit generellt. Det är ytterst ledningens ansvar att säkerställa att korrekta rutiner finns och tillämpas i verksamheten. Att en myndighet ser till att reglerna om dokumentation samt dokument- och akthantering följs är av stor vikt för allmänhetens förtroende för myndigheten och dess verksamhet. Brister i dessa avseenden strider mot förvaltningsrättsliga regler och principer samt äventyrar den grundlagsskyddade rätten att ta del av allmänna handlingar. Med hänsyn till bristernas omfattning ser jag allvarligt på det som kommit fram.

Arbetsförmedlingen har uppgett att vikten av dokumentation har varit i fokus på myndigheten under hela 2012 och att rutinerna för dokumentation förväntas bli bättre i och med att det nya systemstödet tas i bruk och de omarbetade handläggarstöden görs tillgängliga.

Jag utgår från att Arbetsförmedlingen kommer att ägna fortsatt uppmärksamhet åt problemen och genom informationsinsatser göra arbetsförmedlingskontoren medvetna om vad jag har anfört här.

Jag förutsätter vidare att myndighetens ledning noga följer hur utvecklingsarbetet på arbetsförmedlingskontoren fortlöper och vidtar de åtgärder som krävs för att säkerställa att korrekta rutiner finns och att de tillämpas.

Arbetsförmedlingen kritiserar för de brister som konstaterats.

## Kritik mot Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa, som avslagit en ansökan om arbetslöshetsersättning för att arbetsgivarintyget inte utfärdats på ett särskilt formulär

(Dnr 961-2013)

**Beslutet i korthet:** Anmälaren hade till sin anmälan om arbetslöshetsersättning fogat ett undertecknat arbetsgivarintyg från sin tidigare arbetsgivare. Intyget var utfärdat enligt det formulär som Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen har fastställt och som läses maskinellt. Enligt formuläret skulle vissa uppgifter redovisas på en särskild blankett. Blanketten bifogades anmälan och var undertecknad. De efterfrågade uppgifterna fanns emellertid inte i blanketten utan arbetsgivaren hänvisade till en bilaga där uppgifter redovisades.

Kassan avlog ansökan om ersättning med hänvisning till att ett fullständigt beslutsunderlag inte hade getts in. I beslutet angavs att uppgifter ifyllda på den särskilda blanketten saknades.

JO anser inte att bestämmelsen i 47 § lagen om arbetslöshetsförsäkring ger stöd för att avslå en ansökan om arbetslöshetsersättning med hänvisning till att arbetsgivarintyget inte har utfärdats på ett särskilt formulär. Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa kritiseras för beslutet att avslå anmälarens ansökan.

### Anmälan

C.A. framförde i en anmälan och i en kompletterande skrivelse klagomål mot Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa. Hon uppgav att kassan hade avslagit hennes ansökan om arbetslöshetsersättning med hänvisning till att ett fullständigt beslutsunderlag inte hade getts in, trots att de efterfrågade uppgifterna fanns bland de handlingar som kassan hade tillgång till.

Enligt C.A. krävde kassan att hennes tidigare arbetsgivare, Scania, skulle fylla i uppgifterna på en viss fastställd blankett för att hon skulle beviljas ersättning. Scania vägrade dock att göra detta då uppgifterna redan hade lämnats i en annan form. Enligt Scania skulle det innebära alltför mycket administration och risk för felskrivningar att lämna uppgifterna på det sätt kassan ville.

C.A. framförde även andra klagomål.

### Utredning

Handlingar hämtades in. Av dessa framgick bl.a. följande. C.A:s anmälan om arbetslöshet kom in till kassan den 3 januari 2013. Till anmälan var ett undertecknat arbetsgivarintyg från Scania fogat. Intyget var utfärdat enligt det formulär som Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har fastställt och som läses maskinellt. Enligt intyget skulle bl.a. ob-ersättning redovisas på en särskild blankett (Komplettering till arbetsgivarintyg). Blanketten bifogades anmälan och var undertecknad av Scania. De efterfrågade uppgifterna fanns emellertid inte i blanketten utan Scania hänvisade till en bilaga där uppgifter

om bl.a. ob-ersättning redovisades genom Scantias tidrapporter. Arbetsgivarintyg med bilagor gavs även in till kassan den 22 februari 2013.

Kassan avslag ansökan om ersättning den 25 februari 2013 med hänvisning till att ett fullständigt beslutsunderlag inte hade getts in. I beslutet angavs att den handling som saknades var blanketten Komplettering till arbetsgivarintyg. Beslutet angavs vara fattat med stöd av 47 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF).

Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa anmodades att yttra sig över klagomålen avseende kassans beslut att avslå C.A:s ansökan om ersättning med hänvisning till att beslutsunderlaget inte var fullständigt. I sitt svar uppgav kassan (genom försäkringsspecialisten Lars Bromfält) bl.a. följande.

Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa mottog den 3 januari 2013 en anmälan om arbetslöshet och arbetsgivarintyg från vår medlem C.A. Ansökan om ersättning gällde från och med den 3 december 2012. Arbetsgivarintyget avsåg tiden juli 2011 till 23 augusti 2012 hos Scania [...]. Kompletterande löneuppgifter till arbetsgivarintyget om ob-tillägg och sjuklön inkom tillsammans med ansökan, men var inte redovisade på den kompletteringsbilaga som används av a-kassorna utan på annat sätt.

---

Den 29 januari 2013 begärde vi kompletterande uppgifter.

---

Den 11 februari begärde vi fler kompletterande uppgifter. Det gällde följande:

---

kompletterande uppgifter från Scania om lön på den blankett med bilaga (arbetsgivarintyg) som avses i 47 § ALF.

Den 22 februari kom [...] löneuppgifter från Scania. Löneuppgifterna från Scania var dock inte redovisade på kompletteringsbilagan till det av IAF fastställda arbetsgivarintyget. Bilagan i sig fanns visserligen med, men innehöll endast en hänvisning till ett bifogat dokument med löneuppgifter, utskrivna på papper med Scantias logotyp. Dessa löneuppgifter är exakt desamma som den 3 januari 2013 inkom till a-kassan tillsammans med anmälan om arbetslöshet.

Den 25 februari fattade en handläggare beslut om att inte medge rätt till ersättning på grund av att han bedömt att vi inte hade ett tillräckligt beslutsunderlag då uppgifterna från Scania inte var redovisade på kompletteringsbilagan till arbetsgivarintyget.

Medlemmen ringde därefter den 28 februari. En handläggare som tog emot samtalet skickade då e-post till den handläggare som den 25 februari hade fattat avslagsbeslutet och meddelade att medlemmen ansåg att vi borde kunna läsa de utskrivna löneuppgifterna, trots att de inte var ifyllda på kompletteringsbilagan till arbetsgivarintyget.

---

### Våra kommentarer

Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa kunde ha begärt att medlemmen skulle sända in kompletterande löneuppgifter från Scania på bilagan till blanketten arbetsgivarintyg [...] redan den 29 januari 2013. Nu gjorde vi det först den 11 februari 2013 i samband med en kompletteringsbegäran om en timrapport. Det är dock möjligt att ärendets ursprungliga handläggare

gjort bedömningen att de befintliga löneuppgifterna var tillräckliga och därför inte begärde några kompletterande uppgifter.

Det saknades å andra sidan inte anledning för a-kassan att begära in uppgifterna på den särskilda kompletteringsbilagan. Vi anser att Scania på begäran skulle ha fyllt i den av IAF fastställda kompletteringsbilagan till arbetsgivarintyget.

Vår uppfattning är att vi inte utan vidare utredning borde ha avslagit ersättningsrätten då löneuppgifterna trots kompletteringsbegäran inte inkom på den särskilda kompletteringsbilagan. I detta läge borde vi ha haft en dialog med medlemmen om anledningen till att löneuppgifterna inte inkommit på kompletteringsbilagan. Om det då visat sig att medlemmen haft svårt att få uppgifterna på just denna bilaga borde vi ha prövat om de befintliga uppgifterna hade kunnat användas som underlag för beslut om ersättningsrätt.

Av kassans yttrande framgick vidare att kassan hade fått information som kunde tyda på att C.A. bedrev någon form av egen verksamhet, vilket behövde utredas. När C.A. hörde av sig och framförde synpunkter på avslagsbeslutet var frågan om kompletteringsbilagan med löneuppgifter kunde accepteras därför inte längre i fokus. Handläggaren kom dock överens med C.A. om att handläggaren skulle ringa till Scania för att kontrollera uppgifterna om ob-tillägg och sjuklön. Samtidigt förelades hon att komplettera sin ansökan med vissa uppgifter om den egna verksamheten. Den 21 mars 2013 meddelade C.A. att hon inte ville ha någon ytterligare kontakt med kassan och att hon inte tänkte skicka in de handlingar som behövdes för att kassan skulle kunna bedöma om hon bedrev egen verksamhet. Mot denna bakgrund fattades inte något nytt beslut om C.A:s ansökan om ersättning.

I ett beslut den 24 mars 2014 anförde JO Renfors följande.

### **Rättslig reglering**

I 47 § första stycket lagen om arbetslöshetsförsäkring angavs vid tidpunkten för kassans beslut följande.

Ansökan om ersättning görs hos arbetslöshetskassan. Till ansökan skall fogas intyg av arbetsgivaren om den sökandes arbetsförhållanden samt de uppgifter i övrigt som behövs för bedömning av den sökandes ersättningsrätt. Kan ett sådant intyg bara skaffas med stora svårigheter, får arbetsförhållandena och övriga omständigheter styrkas på annat sätt. Arbetsgivare ska på begäran utfärda intyget enligt formulär som fastställts av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

Möjligheten att styrka nödvändiga uppgifter på annat sätt än genom ett arbetsgivarintyg infördes den 1 juli 1984. I propositionen (prop. 1983/84:126 s. 21) angav föredragande departementschefen bl.a. följande.

Jag förordar [...] att kravet på arbetsgivarintyg inte skall vara absolut. Visar det sig att det finns svårigheter att förete intyg, bör kravet [...] inte gälla. Normalt lär det inte vara några problem att på annat sätt styrka de uppgifter som har betydelse när det gäller att bedöma rätten till ersättning och ersättningens storlek.

Det normala skall naturligtvis också i fortsättningen vara att arbetsgivarintyg företes. Skulle det visa sig att den ordning som jag nu har förordat

medför att arbetsgivarna i ökad omfattning underlåter att fullgöra sin skyldighet att utfärda intyg, är jag beredd att överväga lämpliga åtgärder och återkomma med förslag om sådana.

Lagarna om arbetslöshetsförsäkring har omarbetats flera gånger. Kravet på att arbetsgivarna ska utfärda arbetsgivarintyg enligt ett fastställt formulär har dock inte kommenterats närmare.

### **Bedömning**

Bestämmelsen i 47 § lagen om arbetslöshetsförsäkring anger vad som krävs av den som ansöker om ersättning. Ett av kraven innebär att sökanden ska bifoga ett intyg av arbetsgivaren med de uppgifter som behövs för att bedöma sökandens rätt till ersättning. Arbetsgivaren har en skyldighet att utfärda ett sådant intyg, och att göra det enligt ett särskilt formulär, om det begärs. Skyldigheten är dock inte sanktionerad.

För att minska risken för att en sökande drabbas av att en arbetsgivare försummar skyldigheten att utfärda ett intyg kan en sökande enligt 47 § även styrka de uppgifter som behövs för att bedöma ersättningsfrågan på annat sätt, om det medför stora svårigheter för sökanden att skaffa ett intyg.

Utförningen av 47 § ger inte något tydligt svar på hur kravet på att en sökande ska ge in ett intyg från arbetsgivaren om sina arbetsförhållanden förhåller sig till arbetsgivarens skyldighet att utfärda intyget enligt det formulär som har fastställts av IAF. Enligt ordalydelsen i 47 § andra meningen ställs inga krav på att det arbetsgivarintyg som sökanden ska bifoga ansökan ska vara utfärdat enligt något särskilt formulär. Det kan därmed, enligt min mening, inte komma i fråga att låta det gå ut över sökanden när en arbetsgivare inte vill använda det fastställda formuläret. För en sådan ordning måste det krävas ett klart författningsstöd. Enligt min mening är inte heller regleringen i 47 § tredje meningen tillämplig när arbetsgivaren har gett in ett intyg med nödvändiga uppgifter, om än inte på det fastställda formuläret.

Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa har, såvitt kommit fram, avslagit C.A:s ansökan endast på grund av att arbetsgivarintyget inte har getts in på det fastställda formuläret. Då det saknas ett klart författningsstöd för att avslå ansökan på denna grund ska kassan kritiseras för det beslut som fattats.

Vad som har kommit fram i övrigt ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

## Anmälan mot Arbetsförmedlingen för att en kommunplacering dröjt två år efter det att uppehållstillstånd beviljats

(Dnr 2697-2013)

**Beslutet i korthet:** Arbetsförmedlingen är skyldig att, när det finns behov av det, anvisa vissa nyanlända invandrare bosättning i en kommun. Arbetsförmedlingen har emellertid inte någon möjlighet att kräva att kommunen ska ta emot en viss person eller familj.

I det aktuella ärendet dröjde det cirka två år från det att en kvinna och hennes dotter (född 2002) beviljades uppehållstillstånd i Sverige till dess att de anvisades en bosättningskommun av Arbetsförmedlingen. En av anledningarna till att anvisningen drog ut på tiden var dotterns särskilda behov. Arbetsförmedlingen presenterade familjen för 17 olika kommuner innan en kommun slutligen erbjöd familjen bosättning. Fram till dess bodde familjen i ett av Migrationsverkets anläggningsboenden, vilket inte var anpassat efter dotterns särskilda behov. Om Arbetsförmedlingen hade arbetat effektivare med bosättningsärendet och informationsutbytet mellan berörda myndigheter hade fungerat bättre skulle handläggningstiden förmodligen ha förkortats.

Den främsta anledningen till den långa handläggningstiden är dock inte Arbetsförmedlingens agerande utan att så många kommuner inte ansett sig ha möjlighet att erbjuda familjen bosättning. Ärendet illustrerar konsekvenserna av en lösning med frivilliga överenskommelser. En kopia av beslutet översänds därför till Arbetsmarknadsdepartementet för kännedom.

### Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 8 maj 2013 framförde socialsekreteraren Linnéa Rehnblom i Kiruna kommun kritik mot Arbetsförmedlingen för att B.A.T. och hennes dotter ännu inte hade fått någon kommunplacering, trots att de hade haft permanent uppehållstillstånd i Sverige i nästan två år.

Av anmälan framgick bl.a. följande.

B.A.T. och hennes dotter (född i december 2002) beviljades permanent uppehållstillstånd i Sverige den 29 juni 2011. Dottern hade särskilda behov och fick en personlig assistent. Kiruna kommun kunde dock inte erbjuda någon ytterligare hjälp så länge B.A.T:s boendesituation var som den var. Vid tiden för anmälan till JO bodde de i ett vardagsrum i en av Migrationsverkets lägenheter i Kiruna, utan möjlighet att stänga om sig. Boendet var även i övrigt olämpligt, och dottern kunde inte vistas där efter skolan. Handläggare från socialtjänsten och Arbetsförmedlingen i Kiruna hade vid ett flertal tillfällen försökt få Arbetsförmedlingens bosättningssektion i Norrköping att skynda på ärendet.

### Utredning

JO kontaktade den 17 maj 2013 teamledaren Ulrika Niia vid Migrationsverkets mottagningsenhet i Kiruna, som lämnade följande upplysningar.



Den aktuella familjen är fortfarande inskriven hos Migrationsverket, men Arbetsförmedlingen ansvarar för kommunplaceringen eftersom modern omfattas av etableringsreformen [...]. Familjen bor i ett av Migrationsverkets anläggningsboenden. I mars 2012 fick familjen, som då bodde några trappor upp, flytta till ett boende på bottenvåningen efter att Migrationsverket fått information om att [dottern] hade problem med trappor. Det som därefter har förts fram till Migrationsverket har rört familjens kommunplacering, inte det nuvarande boendet.

Familjens ärende är enhetens äldsta och naturligtvis vill man att familjen så snart som möjligt ska få en kommunplacering. Det brukar inte ta så här lång tid att hitta en kommun till en barnfamilj. Troligen är det flickans särskilda behov som inverkar. Ärendet har lyfts fram på nätverksmöten med Arbetsförmedlingen.

Marina Hultkvist, tf. sektionschef på Arbetsförmedlingens bosättningsenhet i Norrköping, lämnade den 3 juni 2013 följande upplysningar.

Länsstyrelserna tecknar överenskommelser med kommunerna om länsstalen, dvs. kommunernas mottagningskapacitet. Emellertid är det en diskrepans mellan kommunernas vision och vilja och de bostäder som kommunerna de facto kan erbjuda. Oftast är det endast hälften av kommunens anvisningsbara platser som verkligen kan erbjudas under det år länsstalen tecknats för. En kommun har vidare alltid vetorätt och kan därmed, av olika skäl, avböja att ta emot t.ex. en familj.

Handlingar i ärendet hämtades in från Arbetsförmedlingen. JO begärde därefter att Arbetsförmedlingen skulle yttra sig.

Arbetsförmedlingen (chefsjuristen Joanna Berlin) angav i sitt yttrande bl.a. följande.

Familjens ärende kom in till Arbetsförmedlingens bosättningssektion i Norrköping den 7 juli 2011 och tilldelades en handläggare följande dag. Under de följande månaderna utreddes barnets behov närmare, och underlaget i bosättningsärendet kompletterades och uppdaterades kontinuerligt. Arbetsförmedlingen i Kiruna hade under hösten kontakt med Kiruna kommun som utredde barnets behov av särskilt stöd inom ramen för lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Barnet bedömdes vara i behov av undervisning i särskola, särskild skolbarnomsorg och tillsyn dygnet runt. De särskilda behov familjen hade försvårade möjligheten att snabbt finna lämpliga lösningar.

Den första presentationen för en kommun gjordes i december 2011, cirka fem månader efter att ärendet hade kommit in till bosättningssektionen. Därefter gjordes förfrågningar till sammanlagt ytterligare 16 kommuner. Den 22 maj 2013 erbjöd Härnösands kommun familjen att bosätta sig inom kommunen. Bosättningssektionen skickade en anvisning till Arbetsförmedlingen i Kiruna samma dag. Den 4 juni 2013 träffade handläggare på Arbetsförmedlingen B.A.T., som accepterade anvisningen.

Bosättningssektionen kontaktade Arbetsförmedlingen i Kiruna flera gånger om att underlaget i bosättningsärendet behövde kompletteras. Utredningen av barnets behov, som genomfördes av Kiruna kommun, tog dock lång tid och kommunikationen mellan kommunen och Arbetsförmedlingen verkar utifrån vad som kommer fram i daganteckningarna ha varit bristfällig. Först i april

2012 lämnade kommunens LSS-handläggare ett intyg om barnets problematik och kommunens åtgärder till Arbetsförmedlingen.

Bosättningssektionen konstaterade i ärendet att ett boende inte bara måste vara utformat på ett tryggt och säkert sätt för att möta familjens särskilda behov. Det måste även, på grund av dotterns behov av undervisning i särskola, skolbarnomsorg och liknande, ligga inom rimligt avstånd från sådana verksamheter. Ett boende måste slutligen kunna erbjuda B.A.T. själv rimligt pendlingsavstånd till hennes egna aktiviteter och framtida arbetsplatser.

Arbetsförmedlingen anförde därefter följande.

Arbetsförmedlingen gjorde efter december 2011 sammanlagt 17 presentationer av familjen. Härnösands kommun erbjöd bosättning i maj 2013. Det får anses vara ovanligt många förfrågningar, men Arbetsförmedlingen kan inte påverka hur kommunerna ställer sig till respektive förfrågan.

Presentationer av bosättningsärenden görs normalt inte till samtliga potentiella bosättningskommuner parallellt, i ärenden där det finns särskilda behov. Skälet till det är att om flera kommuner erbjuder samma familj bosättning, riskerar de att få stå för kostnader för tomma bostäder, platser i svenskundervisning, kostnader för särskilt stöd m.m., om den nyanlända familjen inte väljer just den kommunen för bosättning. Det skulle kunna innebära att kommunen i fråga inte erbjuder kommunplacering alls nästa gång det blir aktuellt med en förfrågan. I stället har Arbetsförmedlingen valt att göra presentationerna en i taget, eller i mindre grupper, och avvaktar svar innan man går vidare till nästa kommun. Svarstiderna varierar mellan kommunerna. Vissa kommuner meddelar relativt omgående (ofta inom ett par veckors tid) om man inte är beredd att erbjuda kommunplacering, medan andra kommuner inte meddelar sitt svar förrän efter ca 6 – 8 veckor. Härnösands kommun, som erbjöd familjen kommunplacering, svarade i detta ärende en månad efter förfrågan.

Det är kommunerna själva som väljer att erbjuda en viss person eller familj bosättning. Arbetsförmedlingen har ingen möjlighet att kräva att kommunerna [tar] emot en viss person eller familj.

Arbetsförmedlingen konstaterar att den genomsnittliga tiden från det att ett ärende inkommer till bosättningsenheten till dess kommunplacering erbjuds för närvarande är cirka 4 månader. För ärenden där det finns särskilda behov är mediantiden från beslut om uppehållstillstånd till anvisning för närvarande 167 dagar. När det aktuella ärendet aktualiserades 2011 var ledtiderna kortare.

Arbetsförmedlingen beklagar att det gick dryga 5 månader från det ärendet inkom till Arbetsförmedlingens bosättningssektion tills den första presentationen till kommun gjordes. Ärendet kom totalt att ta närmare 2 år. På grund av familjens särskilda behov anser Arbetsförmedlingen ändå att en längre handläggningstid än normalfallet måste vara acceptabelt. Arbetsförmedlingen kunde dock ha varit mer pådrivande för att få information om de behov familjen bedömdes ha från Kiruna kommuns LSS-handläggare, skola och barnomsorg. Troligen hade den långa tid ärendet tog kunnat kortas med ett par månader om samarbetet mellan Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och Kiruna kommun och senare med övriga kommuner fungerat bättre.

Det är beklagligt att familjens boendeförhållanden uppfattats som direkt dåliga under så lång tid, men ansvaret för hur anläggningsboendet var utformat är dock inte Arbetsförmedlingens utan Migrationsverkets. Arbetsförmedlingen bedriver ett aktivt utvecklingsarbete av såväl interna rutiner som i samarbetet med övriga berörda parter för att förbättra bosättningsprocessen. Förhoppningsvis ska det arbetet resultera i att en liknande situation som i det nu aktuella ärendet inte upprepas.

Anmälaren, Linnéa Rehnblom, anförde bl.a. följande. Kommunen utreder inte familjers behov inför en kommunplacering utan gör utredningar när en enskild ansöker om stöd från kommunen. Sådana utredningar kan Arbetsförmedlingen begära att få ta del av, om den enskilde samtycker. För närvarande finns det inte några rutiner för samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och kommunen vid kommunplaceringar där personer med särskilda behov väntar på placering. I ett beslut den 30 juni 2014 anförde *JO Renfors* följande.

### Rättslig reglering

Arbetsförmedlingen har i uppdrag att samordna etableringsinsatser och vara stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter (3 § lagen [2010:197] om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare). Arbetsförmedlingen ska, efter samråd med länsstyrelserna och Migrationsverket, fastställa en länsvis fördelning av det nationella behovet av mottagande av nyanlända (länsstal), se 3 § förordningen (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare.

När det finns behov ska Arbetsförmedlingen anvisa bosättning i en kommun till en nyanländ som har rätt till en etableringsplan enligt lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Anvisningen ska göras till en kommun som har träffat en överenskommelse med länsstyrelsen om mottagande för bosättning. En anvisning ska göras snarast möjligt. (Se 6 och 8 §§ förordningen om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare.)

Länsstyrelserna ska främja samverkan mellan berörda kommuner och myndigheter, företag och organisationer som anordnar aktiviteter för nyanlända (4 § lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare). Länsstyrelserna ska också träffa överenskommelser med kommuner inom länet om mottagande för bosättning av sådana nyanlända som omfattas av lagen om etableringsinsatser. Det ska därvid säkerställas att det finns kapacitet för att ta emot personer med särskilda behov av vård eller rehabilitering. (Se 4 och 5 §§ förordningen om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare.)

I förarbetena till lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare anges att etableringsinsatser bör påbörjas och bosättning ske så snabbt som möjligt. Att bosättningen sker snabbt är viktigt för att etableringsinsatserna ska kunna påbörjas utan tidsspillan och den nyanländes etablering i arbets- och samhällslivet därigenom påskyndas. (Se prop. 2009/10:60 s. 50 och s. 135.)

I lagstiftningsärendet övervägdes frågan om kommunerna skulle vara skyldiga att erbjuda nyanlända bosättning. Svårigheterna med en sådan lagstiftning vad gäller effekter och genomförande bedömdes dock överväga de fördelar en sådan lagstiftning skulle kunna medföra. Ordningen med frivilliga överenskommelser fick därför bestå. (Se a. prop. s. 131 f.)

### Bedömning

Lagstiftningen angående nyanlända invandrare som har rätt till en etableringsplan och behov av en anvisning för bosättning i en kommun bygger på frivilliga

överenskommelser mellan länsstyrelserna, kommunerna och Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen kan därför endast anvisa en nyanländ invandrare bosättning i en kommun som godtar anvisningen.

När en person som har rätt till en etableringsplan har fått uppehållstillstånd ska Arbetsförmedlingen snarast möjligt göra en anvisning för bosättning i en kommun, om det finns ett sådant behov. B.A.T. och hennes dotter beviljades permanent uppehållstillstånd i Sverige den 29 juni 2011. Först den 22 maj 2013 anvisades de en bosättningskommun, efter att 17 kommuner tillfrågats.

Det är naturligtvis högst otillfredsställande att det dröjde nästan två år innan B.A.T. och hennes dotter fick en kommunplacering. Ärendet komplicerades av dotterns särskilda behov, vilket säkerligen också är en förklaring till att många kommuner inte hade möjlighet att erbjuda dem ett lämpligt boende. Samtidigt är det just i dessa fall det är som mest angeläget att en placering inte drar ut på tiden.

Arbetsförmedlingen har redogjort för myndighetens arbete med att försöka hitta en bosättningskommun. Utifrån denna redogörelse och dokumentationen i ärendet kan jag, i likhet med Arbetsförmedlingen, konstatera att arbetet hade kunnat bedrivas mer intensivt än vad som skedde. Dels tog det fem månader innan den första kommunen tillfrågades, dels gick det under andra och tredje kvartalet 2012 flera månader från det att en kommun meddelade att den inte kunde erbjuda en placering till dess att nästa kommun kontaktades. Arbetsförmedlingen skulle också ha kunnat vara mer aktiv för att få upplysningar från Kiruna kommun om familjens behov.

Enligt vad som har kommit fram saknar Arbetsförmedlingen tydliga rutiner för handläggningen av dessa ärenden. Det saknas också upparbetade rutiner för hur informationsutbytet mellan Arbetsförmedlingen, kommunerna och Migrationsverket ska gå till vid placering av personer med särskilda behov. Arbetsförmedlingen har uppgett att det bedrivs ett aktivt utvecklingsarbete såväl när det gäller skapandet av interna rutiner som när det gäller samarbetet med andra parter för att förbättra bosättningsprocessen. Det som har kommit fram i detta ärende bör beaktas inom ramen för myndighetens utvecklingsarbete.

En mer effektiv handläggning och ett bättre informationsutbyte hade förmodligen förkortat handläggningstiden i det aktuella ärendet. Den främsta anledningen till ärendets långa handläggningstid är dock, såvitt jag kan bedöma, inte det sätt Arbetsförmedlingen handlagt ärendet på, utan att så många kommuner inte ansett sig ha möjlighet att erbjuda familjen bosättning. Jag anser därför att det inte finns tillräckliga skäl för kritik mot myndigheten.

Det allmänna har ett övergripande ansvar för introduktion av nyanlända. För att Arbetsförmedlingen ska kunna anvisa nyanlända invandrare ett boende i en kommun krävs att det finns kommuner som vill och förmår ta emot dem. Arbetsförmedlingen har i dag inte någon möjlighet att kräva att en kommun tar emot en viss person eller familj. B.A.T:s och hennes dotters ärende illustrerar de brister som en lösning med frivilliga överenskommelser har och de konsekvenser det får för den som behöver anvisas ett boende. Det finns därför skäl att skicka en kopia av beslutet till Arbetsmarknadsdepartementet för kännedom. Beslutet översänds även till Migrationsverket och Sveriges Kommuner och Landsting.

## Kritik mot Konkurrensverket för brister i samband med upptecknandet av förhör enligt konkurrenslagen

(Dnr 6358-2012)

**Beslutet i korthet:** I anmälan har framförts klagomål bl.a. över vilket sätt som Konkurrensverket har valt att dokumentera inspelade förhör som genomförts i samband med en utredning enligt konkurrenslagen (2008:579). Av 5 kap. 2 § konkurrenslagen följer bl.a. att Konkurrensverket ska uppteckna en förhørsutsaga. I avsaknaden av bestämmelser avseende vilket sätt som protokollföringen ska ske, uttalas i beslutet att det faller sig naturligt att stödja sig på regleringar som styr näraliggande verksamheter, som exempelvis förundersökningskungörelsen. Samtidigt framhålls att i fråga om Konkurrensverkets dokumentationsplikt, måste hållas i åtanke att det inte är fråga om en brottsutredande verksamhet i strikt mening.

I beslutet konstateras vidare att en ordning där förhör upptecknas som en sammanfattning kan vara acceptabel från rättssäkerhetssynpunkt, om sammanfattningen ger en objektiv och fullständig bild (speglar helheten) av vad som har framkommit i samband med förhöret. Därtill måste förhørsledaren innan förhöret påbörjas göra klart för de närvarande att förhørsprotokollet ska avfattas på sådant sätt. Konkurrensverket kritiseras för att ha en rutin som innebär att förhørsledaren efter förhörets avslutande avgör på vilket sätt förhöret ska upptecknas.

Enligt huvudregeln ska uppteckning och granskning av ett förhör ske innan förhöret avslutas. Om förhöret är särskilt omfattande eller behandlar komplicerade sakförhållanden kan Konkurrensverket avvakta med upptecknandet. Under sådana förhållanden ska upptecknandet och granskningen ske så snart som möjligt efter förhörets avslutande. I beslutet uttalas att det innebär att ett förhör i normalfallet ska upptecknas och granskas påföljande dag. Ytterligare någon tids fördröjning skulle kunna vara acceptabel i undantagsfall.

Konkurrensverket kritiseras för att ha tillämpat undantagsregeln för förhørs upptecknande i det aktuella fallet, trots att det står klart att förhören inte varit av komplicerad natur eller särskilt omfattande. För det fall att undantagsregeln är tillämplig, konstateras slutligen att det inte är i sin ordning att det – som i det aktuella fallet – dröjer tre veckor innan förhörspersonerna ges möjlighet att granska uppteckningarna.

### Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 21 november 2012, begärde Aleris Holding AB och dess dotterbolag Aleris Diagnostik AB (vidare Aleris), genom ombuden advokaterna Olle Rislund och Amir Mohseni, att JO skulle granska Konkurrensverkets hantering av förhørsprotokoll inom ramen för Konkurrensverkets ärende dnr 232/2012 och pröva om Konkurrensverket följer gällande praxis avseende hur protokoll från inspelade förhör ska upprättas. I anmälan anförde Aleris i huvudsak följande.

Konkurrensverket har inom ramen för ärendet ålagt tre medarbetare hos Aleris att inställa sig till förhör hos verket med stöd av 5 kap. 1 § första stycket 2 konkurrenslagen (2008:579). Förhören genomfördes den 24, den 26 samt den 30 oktober 2012 och spelades i sin helhet in på ljudfiler av Konkurrensverket.

I fråga om protokollföringen från de genomförda förhören, så inleddes varje förhör med att Aleris ombud begärde att få del av fullständiga utskrifter av de inspelade förhören, alternativt kopior av ljudfilerna. Konkurrensverket har emellertid låtit meddela att verket inte avser göra en fullständig utskrift av ljudfilerna, utan i stället avser göra en ”sammanfattning” av förhören. I en skrift till Konkurrensverket den 8 november 2012 utvecklade Aleris grunderna för varför man anser att verket är skyldigt att göra en fullständig utskrift av de förhör som spelats in på ljudfiler. En sådan tolkning av bestämmelserna i 5 kap. 2 § andra stycket konkurrenslagen är i linje med förarbetena till lagen, JO:s uttalanden och principen om det bästa bevismedlet.

Den 9 november 2012 avslog Konkurrensverket Aleris begäran om att få ta del av antingen fullständiga utskrifter av förhören eller en kopia av ljudfilerna. Som skäl för beslutet angav Konkurrensverket att eftersom ljudupptagningarna inte var tillförda ärendet och någon fullständig utskrift av förhören inte hade färdigställts, kunde varken ljudupptagningarna eller en fullständig utskrift av förhören lämnas ut. Konkurrensverket synes vara av uppfattningen att verket inte har en skyldighet att göra en fullständig utskrift av de inspelade förhören, trots att verket bedömt att det som har framkommit vid förhören kan vara av vikt för ärendet. Konkurrensverket lät i stället meddela att verket skulle återkomma med en av verket upptecknad förkortad utsaga vid ett senare tillfälle.

Den 14 november 2012 skrev Aleris ombud på nytt till Konkurrensverket och bad verket ompröva sitt ställningstagande rörande förhørsutskrifterna. Konkurrensverket lät emellertid den 16 november 2012 per telefon meddela att Aleris begäran inte föranledde någon åtgärd och att verkets beslut att endast skriva ut sammanfattningar av förhören stod fast. Den 19 november 2012 skickade Konkurrensverket sammanfattningar av förhören till förhörspersonerna. Dessa har således kunnat ta del av förhören först tre till fyra veckor efter respektive förhörstillfälle. Inget av förhören kan anses ha varit särskilt omfattande eller ha behandlat komplicerade sakförhållanden och därmed har Konkurrensverket varit skyldigt att uppteckna förhören och låta förhörspersonerna granska uppteckningen innan förhören avslutades. Med anledning av den tid som passerat sedan förhörstillfällena, är det svårt för förhörspersonerna att, utan tillgång till förhørsinspelningarna, på ett adekvat sätt granska om uppteckningarna överensstämmer med det sagda ordet.

## Utredning

Anmälan remitterades till Konkurrensverket för yttrande. I sitt remissvar anförde myndigheten, genom generaldirektören Dan Sjöblom, följande.

### Sammanfattning

- Uppgifter som lämnas vid förhör hos Konkurrensverket upptecknas.

- Konkurrensverket ger förhörspersoner möjlighet att granska en sådan uppteckning innan uppgifterna förs till ärendet, antingen i anslutning till förhöret eller så snart som möjligt därefter.
- Partsinsynen enligt förvaltningslagen (1986:223) gäller de uppgifter som tillförts ärende.

### Begäran om yttrande

---

Inledningsvis kan Konkurrensverket påpeka att det är Aleris som begärt ut fullständiga utskrifter av förhören alternativt ljudfilerna och inte de förhörda individerna.

Mot bakgrund av det Aleris anfört är frågan om förhören har varit särskilt omfattande eller har behandlat komplicerade sakförhållanden som aktualiserar undantagsregeln i 5 kap. 2 § konkurrenslagen (2008:579), KL.

### Bakgrund

Konkurrensverket har den 24, 26 och 30 oktober 2012 inom ramen för en utredning om ifrågasatt konkurrensbegränsande samarbete, dnr 232/2012, hållit förhör med två medarbetare i Aleriskoncernen och en konsult varvid Aleris ombud, advokaterna vid Advokatfirman Cederquist KB, tilläts närvara. Förhören var föremål för ljudupptagning av Konkurrensverket.

Efter förhören begärde Aleris ombud, advokaterna vid Advokatfirman Cederquist KB, att få tillgång till förhören i dess helhet, antingen i form av en kopia på ljudfilerna eller i form av fullständiga utskrifter av förhören.

Konkurrensverket har den 30 oktober 2012 och den 1 november 2012 per telefon meddelat att verket anser att ljudfilerna utgör interna minnesanteckningar och att de inte ska lämnas ut. Den 8 november 2012 inkom ombudet med en skriftlig vidhållen begäran om att få del av förhören i dess helhet, antingen genom fullständiga utskrifter av förhören eller genom en kopia av ljudfilerna.

Den 9 november 2012 meddelade Konkurrensverket beslut där verket avslog begäran om att lämna ut ljudupptagningarna eller fullständiga utskrifter av förhören på den grunden att ljudupptagningarna inte utgjorde allmänna handlingar och att det inte fanns någon fullständig utskrift av förhören. Av beslutet framgick att ljudupptagningarna inte hade tillförts ärendet. Beslutet har inte överklagats.

Konkurrensverket har gett förhörspersonerna möjlighet att granska uppteckningarna från förhören den 19 november 2012.

### Tillämpliga bestämmelser

Enligt 5 kap. 2 § KL gäller följande.

Vid förhör enligt 1 § första stycket 2 ska utsaga av den som förhörs upptecknas. Utsagan ska läsas upp eller tillfälle ges den förhörde att på annat sätt granska uppteckningen.

Uppteckning och granskning ska ske innan förhöret avslutats eller, om förhöret är särskilt omfattande eller behandlar komplicerade sakförhållanden, så snart som möjligt därefter.

Den förhörde ska tillfrågas om han eller hon har något att invända mot innehållet i uppteckningen. En invändning som inte medför någon ändring ska antecknas. Efter granskningen får uppteckningen inte ändras.

Enligt förarbetena till bestämmelsen (prop. 2007/08:135 s. 100 ff) infördes skyldigheten att uppteckna utsaga vid förhör, protokollföring, för att möjliggöra att uppgifter som ett vittne eller en part lämnat vid förhör hos Konkurrensverket får förebringas vid förhör i domstol, om den hördes uppgifter avviker från vad han eller hon tidigare anfört eller den som ska höras förklarar att han eller hon inte kan eller inte vill yttra sig.

Beträffande protokollföringen hänvisade propositionen till bestämmelserna om protokollföring vid förundersökning som finns i 23 kap. 21 § rättegångsbalken. Där anges bl.a. vad som gäller vid uppteckningar från förhör. Motsvarande regler skulle enligt propositionen tillämpas på Konkurrensverkets förhör.

Innehållet i 5 kap. 2 § KL överensstämmer i stora delar med innehållet i 23 kap. 21 § rättegångsbalken som har följande lydelse.

Vid förundersökningen skall protokoll föras över vad därvid förekommit av betydelse för utredningen.

Sedan en utsaga av en misstänkt eller någon annan har upptecknats skall utsagan läsas upp eller tillfälle på annat sätt ges den som har hörts att granska uppteckningen. Han skall också tillfrågas om han har något att invända mot innehållet. Uppteckning och granskning skall ske innan förhöret avslutas eller, om förhöret är särskilt omfattande eller behandlar komplicerade sakförhållanden, så snart som möjligt därefter. En invändning som inte medför någon ändring skall antecknas. Efter granskningen får uppteckningen inte ändras. Har utsagan först efter granskningen antecknats i protokollet, skall uppteckningen biläggas handlingarna.

I mindre mål får i stället för protokoll föras kortfattade anteckningar över det väsentliga, som förekommit vid förundersökningen.

Så snart åtal beslutats, 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.

Av 20–25 §§ förundersökningskungörelsen (1947:948), framgår vad protokoll och anteckningar vid förundersökning ska innehålla. Av 22 § förundersökningskungörelsen framgår bland annat följande.

Protokoll skall avfattas så, att det ger en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet.

Utsaga skall, i de delar den anses böra intagas i protokollet, återgivas i så nära överensstämmelse som möjligt med det talade ordet. Ordgrann återgivning behöver dock ej ske annat än då det ligger vikt på att de exakta ordalagen inflyta i protokollet. Utsaga som ordagrant antecknats i protokollet skall sättas inom citationstecken.

Efter lagändringen i rättegångsbalken år 1999 finns en möjlighet att låta uppteckningen och granskningen anstå en kortare tid. En förutsättning för detta är dock att förhöret är särskilt omfattande eller behandlar komplicerade sakförhållanden. I motiven (prop. 1997/98:181 s. 46) framhöll regeringen att det i komplicerade ärenden kan vara svårt för förhørsledaren att under förhöret ge uppteckningen dess slutliga avfattning. Regeringen nämnde i författningskommentaren ärenden avseende ekonomisk brottslighet av större omfattning (Fitger, kommentar till 23 kap. 21 § RB, s. 23:74 a, supplement 39, dec 2002).



## Konkurrensverkets hantering av förhör

Förhör är en viktig metod, bland andra, för Konkurrensverket att samla in bevisning i ett ärende. Förhör vid Konkurrensverket är som regel omfattande och/eller behandlar komplicerade sakförhållanden eftersom en bedömning av konkurrensbegränsande effekter måste göras i förhållande till det aktuella rättsliga och ekonomiska sammanhanget. Förhören kan hållas såväl med representanter för det företag som är föremål för verkets utredning som med anställda vid företaget och andra som förmodas kunna lämna värdefull information. Förhörspersonen har rätt att ha med sig ombud.

Risken för samordning är något som Konkurrensverket har att beakta. Samordning kan ske såväl mellan företag som är föremål för Konkurrensverkets utredning som mellan de personer som verket har för avsikt att höra. Om risken bedöms som överhängande att de personer som ska förhöras i utredningen ska samordna sina berättelser kan Konkurrensverket hålla samtidiga parallella förhör eller hålla förhör direkt efter varandra. Konkurrensverket förfogar dock inte över lika långtgående befogenheter under utredningen som polisen.

Vid ett förhör deltar regelmässigt två till tre tjänstemän från Konkurrensverket.

## Dokumentation av förhör

Vid förhör upprättas ett protokoll av vilket framgår vem som närvarade vid förhöret, när och var förhöret ägt rum samt om det lämnats uppgifter i förhöret som omfattas av sekretess. Om det är aktuellt ska det också framgå om personen har blivit informerad om reglerna om eftergift och näringsförbud.

För att inget ska glömmas bort eller förvanskas spelas förhören regelmässigt in. Inspelningen görs med modern digital teknik och det blir en ljudfil som sparas i Konkurrensverkets datasystem. Ljudfilen lyssnas av och ansvarig tjänsteman bestämmer om den ska skrivas ut ord för ord, dialogutskrift, eller om det är lämpligare med en konsoliderad version där allt väsentligt framgår.

På Konkurrensverket har ofta gjorts den bedömningen att utredningen underlättas av arbete med en konsoliderad version. Konkurrensverket kallar den konsoliderade versionen, uppteckningen, för "*sammanfattning*". (Jfr Rikspolisstyrelsens allmänna råd om förhör som spelas in på ljudband eller videoband; RPSFS 2000:62 FAP 400-1.) Sammanfattningen ska på ett objektivt sätt beskriva de relevanta uppgifter för utredningen som framkommit vid förhöret varvid upprepningar och information som är ointressant för ärendet kan utelämnas.

Att göra en bra och rättvisande sammanfattning är en tidskrävande uppgift som kräver olika avvägningar och bedömningar. Det är viktigt att sammanfattningen riktigt återspeglar vad som förevarit vid förhöret och att det som Konkurrensverket har för avsikt att tillföra ärendet uppfattats korrekt.

Den förhörde ges möjlighet i enlighet med 5 kap. 2 § KL att granska uppteckningen och, genom att påteckna densamma, godkänna den. Anser den förhörde att sammanfattningen inte återspeglar vad som sagts vid förhöret och därmed har invändningar går Konkurrensverkets tjänstemän igenom invändningarna. Är invändningarna enligt Konkurrensverkets bedömning riktiga så ändras sammanfattningen i enlighet med dem och den rättade sammanfattningen tillförs ärendet. Efter att sammanfattningen är granskad och godkänd så ändras den inte.

Är invändningarna emellertid sådana att Konkurrensverket anser att de inte återspeglar vad som framkommit vid förhöret tillförs både Konkurrensverkets version och den förhördes version ärendet. Konkurrensverket kan

även överväga att hålla ytterligare förhör för att reda ut oklarheter. En eventuell ny sammanställning skickas då åter för granskning.

### Uppgifter som tillförs ärendet

Enligt 15 § förvaltningslagen (1986:223), FL, ska uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet antecknas av myndigheten. Part har vidare enligt 16 § FL rätt att ta del av det som tillförts ärendet.

Konkurrensverket är av den uppfattningen att en ljudinspelning vid ett förhör är av samma slag som en tjänstemans handanteckningar som skrivs i samband med ett förhör som inte spelas in. Både ljudinspelningen och handanteckningen görs för att komma ihåg vad som sades.

Sammanfattningen är att likställa med en tjänsteanteckning som upprättas med tjänstemannaansvar. Oavsett om sammanfattningen godkänts eller inte så är det denna uppteckning som tillförs ärendet och som part har insyn i med hänsyn till de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Konkurrensverket gör löpande under utredningen bedömning av vad som ska tillföras ärendet. För det fall hela förhöret bedöms vara av betydelse för utgången tillförs det ärendet. Konkurrensverket gör då en dialogskrift av ljudfilen. Part får insyn i det som tillförts ärendet.

### Konkurrensverkets dnr 232/2012

Konkurrensverket utreder ett misstänkt konkurrensbegränsande samarbete avseende tjänster inom klinisk fysiologi och klinisk neurofysiologi mellan två företag, varav Aleris Diagnostik AB är ett. Misstankarna rör en överträdelse av förbudet i 2 kap. 1 § KL genom att företagen ska ha avtalat eller samordnat sig inför en upphandling.

Konkurrensverket har hållit förhör med flera personer från Aleriskoncernen under relativt kort tid. Konkurrensverket har tillmötesgått Aleris önskemål om tidpunkt för förhören i stor utsträckning.

Under samma tidsperiod har Konkurrensverket även hållit förhör med ett antal personer från andra företag som är föremål för Konkurrensverket utredning i samma ärende.

Konkurrensverket har i det aktuella ärendet valt att arbeta med sammanfattningar från förhör. Förhörspersonerna har inledningsvis informerats om att Konkurrensverket ämnar upprätta en sammanställning av de uppgifter från förhören som verket har för avsikt att tillföra utredningen. Förhörspersonerna har fått del av uppteckningarna cirka tre veckor efter förhörstillfället. Förhören har inte varit okomplicerade till sin natur. Uppteckningarna är mellan tre och sex sidor. Med anledning härav och med hänsyn till att Konkurrensverket under den aktuella koncentrerade tidsperioden har hållit ett flertal förhör med personer från olika i utredningen involverade företag har Konkurrensverket behövt denna tid för att sammanställa uppgifterna från förhören.

### Avslutande kommentarer

Konkurrensverket anser inte att det föreligger någon skyldighet att upprätta fullständiga förhörsutskrifter. Konkurrensverket har i detta fall följt tillämpliga bestämmelser och sin interna praxis. Uppteckningarna är väl avvägda och avspeglar vad som sades vid förhören. Att det tagit Konkurrensverket tre veckor att färdigställa uppteckningarna får anses vara en rimlig tid i sådana här sammanhang. Om förhören, som Aleris anfört, var av enkel beskaffenhet torde det inte vara svårt för förhörspersonerna att uttala sig om huruvida Konkurrensverket uppfattat dem korrekt i sammanfattningen.

Det kan slutligen tilläggas att Aleris genom ombudet tilläts närvara vid förhören i den aktuella utredningen. Aleris kommer även att ha rätt att få del av uppteckningarna från förhören när de tillförts ärendet. Sammanfattningarna har ännu inte tillförts ärendet eftersom förhörspersonerna genom Aleris ombud låtit meddela att de i avvaktan på JO:s beslut inte vill kommentera uppteckningarna.

Aleris yttrade sig över remissvaret och anförde bl.a. följande. De tre genomförda förhören var av enkel beskaffenhet och pågick under kort tid (uppskattningsvis mellan trettio minuter och en och en halv timme). Även Konkurrensverkets sammanfattningar av förhören var korta (mellan tre och sex sidor långa). Förhören har inte heller behandlat komplicerade sakförhållanden, utan förhörspersonerna skulle huvudsakligen beskriva ett visst historiskt händelseförlopp och besvara vissa frågor om korrespondens som utväxlats. Det framkom inte några uppgifter vid förhören som förhörspersonerna eller Konkurrensverket behövde kontrollera efter det att förhören avslutats.

Varje förhör inleddes med en framställning av Aleris ombud om att få ta del av fullständiga utskrifter av de inspelade förhören alternativt kopior av ljudfilerna. Konkurrensverkets uppgift att en sådan framställning gjorts först efter det att förhören avslutades är således inte korrekt. Inte vid något av förhören kom Konkurrensverket och förhörspersonerna överens om hur förhören skulle dokumenteras. Vid det första förhöret den 24 oktober 2012 meddelade Konkurrensverket att verket avsåg att upprätta en sammanfattning från förhöret. Förhörspersonen accepterade inte detta tillvägagångssätt och Aleris ombud framförde att Aleris ville ta del av fullständiga utskrifter av förhören alternativt kopior av ljudfilerna. Vid de två övriga förhören nämnde inte Konkurrensverket hur förhören skulle komma att dokumenteras.

Aleris yttrande skickades till Konkurrensverket för kännedom.

I ett beslut den 12 september 2013 anförde *chefsJO Fura* följande.

## Bedömning

Inledningsvis vill jag framhålla att JO:s granskning är av rättslig art och avser främst en kontroll av att myndigheter har följt de regler som gäller för förfarandet. JO kan inte ändra eller upphäva ett beslut som en myndighet har fattat. Således brukar JO inte ta ställning till om ett beslut är riktigt i sak. Det gör att jag inte kommer att göra några uttalanden avseende Konkurrensverkets beslut att inte lämna ut ljudfilerna från de genomförda förhören.

Konkurrensverket har i sitt remissvar redogjort för bestämmelserna i 5 kap. 2 § konkurrenslagen, som rör verkets skyldigheter att uppteckna förhör i samband med utredningar angående konkurrensbegränsande samarbeten. Reglerna har utformats med 23 kap. 21 § rättegångsbalken som förebild. Bestämmelserna i konkurrenslagen tillskapades samtidigt som det infördes en uttrycklig möjlighet att återropa förhörsutskrifter i samband med förhör inför domstol (se 8 kap. 14 § konkurrenslagen jfr med 36 kap. 16 § andra stycket rättegångsbalken). Avsikten var att på så sätt skapa rättssäkerhetsgarantier motsvarande de som gäller vid en förundersökning i brottmål (se prop. 2007/08:135 s. 101 f.).

I motiven till konkurrenslagen uttalade regeringen att det inte var nödvändigt att ytterligare reglera protokollföringen för att en förhörsuppteckning ska

få förebringas vid förhör i domstol (se prop. 2007/08:135 s. 102). Konkurrensverket har i sitt yttrande redogjort för delar av de bestämmelser i förundersökningskungörelsen som reglerar vad som ska antecknas i ett förundersökningsprotokoll. I avsaknaden av mer detaljerade bestämmelser avseende Konkurrensverkets protokollföring, faller det sig naturligt att stödja sig på regleringar som styr näraliggande verksamheter. Detta inte minst mot bakgrund av att bestämmelserna i 5 kap. 2 § konkurrenslagen infördes för att skapa ett rättssäkert förfarande. Samtidigt måste, i fråga om Konkurrensverkets dokumentationsplikt, hållas i åtanke att det inte är fråga om en brottsutredande verksamhet i strikt mening.

Konkurrensverket har i sitt remissvar uppgett att verket ”ofta” upptecknar genomförda förhör som en ”konsoliderad version” (sammanfattning). I dessa fall skrivs inte förhören ut ordagrant. För att ett sådant tillvägagångssätt ska vara acceptabelt från rättssäkerhetssynpunkt krävs, enligt min uppfattning, att sammanfattningen ger en objektiv och fullständig bild (speglar helheten) av vad som har framkommit i samband med förhöret. Därtill måste förhørsledaren innan förhöret påbörjas göra klart för de närvarande att förhørsprotokollet ska avfattas på sådant sätt. Det är således inte i sin ordning att – såsom Konkurrensverket beskrivit sina rutiner – förhørsledaren efter förhörets avslutande avgör huruvida förhöret ska skrivas ut ordagrant eller som en sammanfattning (jfr JO:s beslut den 15 oktober 2002 i dnr 1856-2002).

Trots de rutiner som beskrivits i föregående stycke, har Konkurrensverket gjort gällande att förhörspersonerna i det aktuella fallet inledningsvis informeras om att förhören skulle skrivas ut som sammanfattningar. Detta har tillbakavisats av Aleris, som å sin sida har gjort gällande att Konkurrensverket informerades om sin avsikt först i efterhand. I denna del står ord mot ord och enligt min uppfattning kan ytterligare utredning inte förväntas ändra på detta förhållande.

Enligt huvudregeln i 5 kap. 2 § andra stycket konkurrenslagen ska ett förhör upptecknas och granskas innan förhöret avslutas. Så behöver inte ske om förhöret är särskilt omfattande eller behandlar komplicerade sakförhållanden. Uppteckning och granskning ska då ske så snart som möjligt därefter. Enligt motiven till 23 kap. 21 § andra stycket rättegångsbalken, kan undantagsregeln vara tillämplig i ärenden avseende ekonomisk brottslighet av större omfattning. Om uppteckningen inte sker innan förhöret avslutats, så ska i normalfallet uppteckningen färdigställas påföljande arbetsdag (se prop. 1997/98:181 s. 47).

Utredningen visar att Konkurrensverket i det aktuella fallet genomförde tre förhör – den 24, den 26 och den 30 oktober 2012. Den 19 november 2012 (drygt tre veckor efter det första förhöret) gavs förhörspersonerna möjlighet att granska förhörsuppteckningarna. Enligt Konkurrensverket var förhören ”inte okomplicerade till sin natur” och uppteckningarna uppgick till mellan tre och sex sidor. Detta förhållande och att verket genomfört ett flertal förhör under kort tid, gjorde att undantagsregeln – enligt Konkurrensverket – var tillämplig.

Jag noterar att Konkurrensverket inte närmare har utvecklat vad som gjort att förhören inte har varit okomplicerade. Mot detta ska ställas Aleris uppgifter. Enligt Aleris var förhören okomplicerade och bestod i att förhörspersonerna skulle beskriva ett visst historiskt händelseförlopp samt besvara vissa frågor

om korrespondens som utväxlats. Dessa påståenden har inte tillbakavisats av Konkurrensverket.

Jag vill understryka att hur Konkurrensverket väljer att organisera sitt arbete saknar betydelse för undantagsregelns tillämplighet. Det är således inte acceptabelt att Konkurrensverket – på grund av att verket valt att genomföra ett stort antal förhör under kort tid, med arbetsanhopning som följd – väljer att uppteckna förhören i efterhand. Med beaktande av de uppgifter som Aleris lämnat angående förhörens syfte sammantaget med förhörssammanfattningarnas omfattning, framstår det enligt min mening som klart att ärendet inte har varit av sådan komplicerad natur eller att förhören varit så pass omfattande att undantagsregeln varit tillämplig. Förhören borde således ha hanterats enligt huvudregeln i 5 kap. 2 § andra stycket konkurrenslagen.

Av Konkurrensverkets yttrande framgår vidare att de förhör som genomförs av verket ”som regel är omfattande och/eller behandlar komplicerade sakförhållanden”. Jag ifrågasätter inte att Konkurrensverkets verksamhet gör att undantagsregeln för upptecknande av förhör behöver tillämpas i större omfattning än vad som är fallet vid förundersökningar i brottmål. Dock vill jag framhålla att det är fråga om en undantagsregel och den får inte göras till en huvudregel i myndighetens rutiner. Det måste således göras en bedömning i varje enskilt fall huruvida undantagsregeln är tillämplig.

För det fall Konkurrensverket använder sig av undantagsregeln så ska uppteckning och granskning av förhöret i normalfallet ske påföljande dag. Ytterligare någon tids fördröjning kan vara acceptabel i undantagsfall. Det är emellertid inte i sin ordning att det – som i fallet med Aleris förhör – dröjer tre veckor innan förhörspersonerna ges möjlighet att granska uppteckningen.

Vad som i övrigt har framkommit i ärendet föranleder inte någon kommentar från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det ovan sagda.

## Allvarlig kritik mot Statens fastighetsverk för bristfällig hantering av en begäran om handlingsutlämnande m.m.

(Dnr 3869-2013)

**Beslutet i korthet:** En förening begärde i maj 2013 hos Statens fastighetsverk (SFV) att få ta del av allmänna handlingar. Först efter nästan fyra veckor beslutade verket att bara lämna ut en del av de begärda handlingarna.

Föreningen överklagade SFV:s beslut i september 2013. Först i januari 2014 överlämnade verket överklagandet till kammarrätten. I mitten av februari 2014 avvisade domstolen föreningens överklagande med motiveringen att den fastighetsjurist hos SFV som hade prövat utlämnandefrågan saknade behörighet att göra det och att beslutet därmed inte var överklagbart.

Den bristande hanteringen har bl.a. inneburit att föreningen i februari 2014 – dvs. nästan nio månader efter det att begäran registrerades hos SFV – fortfarande inte hade fått sin begäran prövad på ett korrekt sätt. SFV:s beslut var dessutom bristfälligt motiverat. SFV får allvarlig kritik för sin hantering av ärendet.

### Bakgrund

Advokaten Karl Larsson och jur.kand. David Schreiber är ombud för Väderöarnas Intresseförening (föreningen). Föreningens medlemmar hyr fritidshus på Väderöarna. Med anledning av att Statens fastighetsverk (SFV) i ett brev till föreningen, daterat den 13 mars 2013, uppgav att myndigheten planerade att teckna avtal med Väderöarnas Vårdshus (Fjällbacka Fyren AB), om hamn, hamnanläggning och fritidshus på ön, lämnade föreningen in en skrift till SFV. Skriften var daterad den 21 maj 2013 och registrerades i SFV:s diarium den 31 maj 2013. I skriften uppgav föreningen att det hade kommit till föreningens kännedom att det redan fanns överenskommelser mellan SFV och Fjällbacka Fyren AB om en rad verksamheter. Därefter räknade föreningen upp 17 punkter med verksamheter där det redan skulle finnas överenskommelser. I uppräknningen omnämndes bl.a. ett antal avtal om hyresrätter, byggnationer m.m. Enligt föreningen väckte de redan existerande överenskommelserna frågor om lagenligheten hos de upphandlingar i fråga om Väderöarna som SFV gjort. Av den anledningen begärde föreningen att SFV skulle lämna en skriftlig redogörelse för dessa förhållanden. Vidare begärde föreningen att SFV skulle besvara vilka ingångna avtal som fanns mellan SFV och Fjällbacka Fyren AB, vem som ansvarade för dessa avtal, och – för de fall det inte fanns några skriftliga avtal – vilka andra typer av överenskommelser som fanns och hur dessa hade diarieförts. Skriften avslutades med följande.

Utöver ovan nämnda redogörelse, uppgifter, handlingar och avtal önskar vi få ta del av samtlig korrespondens, inklusive e-postkorrespondens, mellan SFV och Fjällbacka Fyren AB avseende ovan nämnda förhållanden. Vi önskar även få ta del av samtlig korrespondens mellan Ann-Charlotte Alexandersson och Fjällbacka Fyren AB, inklusive e-postkorrespondens samt e-

postlogg beträffande sådana meddelanden. Vidare önskar vi ta del av samtlig korrespondens mellan Pär Färdmo, Anders Rööf, Anders Eydal och Fjällbacka Fyren AB, inklusive e-postkorrespondens samt e-postlogg beträffande sådana meddelanden.

### Anmälan till JO

I en anmälan, som kom in till JO den 8 juli 2013, framförde föreningen klagomål över att begäran om att få ta del av handlingar ännu inte hade besvarats av SFV. I anmälan uppgav föreningen att en påminnelse om begäran om att få ta del av handlingarna hade skickats till SFV den 19 juni 2013. Enligt föreningen kunde en väntetid om cirka sju veckor inte anses rimlig vid handläggningen av en begäran om att få ta del av en allmän handling.

### Utredning

Anmälan remitterades till SFV för yttrande. I sitt remissvar anförde myndigheten, genom fastighetsjuristen Ann-Charlotte Alexandersson, följande.

SFV har anmodats att yttra sig över en anmälan från Karl Larsson och David Schreiber båda ombud för Väderöarnas Intresseförening (nedan kallade anmälarna) angående utlämnande av allmänna handlingar gällande Norra Väderöarna 1:1.

Verket kan endast konstatera att anmälarna borde ha erhållit svar långt tidigare. Detta beror på olyckliga omständigheter, såsom att ett stort antal handlingar aktualiserades. Flera personer på verket var också involverade och vissa av dem hade semester under den aktuella perioden.

Såsom framgår av anmälarnas brev begärdes uppgifter om ett stort antal påstådda överenskommelser mellan verket och Fjällbacka Fyren AB.

Verket har försökt att tillmötesgå deras begäran. Men just beroende på att anmälarnas uppgifter var så allmänna har det varit ett ytterst tidsödande arbete.

Verkets inställning till anmälarnas begäran om utlämnande av allmänna handlingar framgår av mitt brev med bilagor till anmälarna daterat den 27 juni 2013 (skickat med A-post samma dag), se bilaga 1.

Anmälarna gör gällande att de inte mottagit detta brev. Till stöd för att brevet med bilagor har sänts åberopar verket utdrag verkets diarium, se bilaga 2 [ej medtagen här, JO:s anm.].

Bilaga 1 till yttrandet, som var underskriven av fastighetsjuristen Ann-Charlotte Alexandersson, hade följande innehåll.

### Angående Norra Väderöarna 1:1 – Fråga om utlämnande av allmänna handlingar

Karl Larsson och David Schreiber har, på uppdrag av Väderöarnas Intresseförening, begärt att få ta del av olika handlingar som anges i brev till Statens fastighetsverk (SFV) den 21 maj 2013.

Fjällbacka Fyren AB (Väderöarnas Vårdshus) äger byggnaden som verksamheten bedrivs i. Marken arrenderar Väderöarnas Vårdshus av SFV.

Ett avtal gällande hamnen är på gång, men är inte undertecknat ännu.

De flesta avtal som SFV har med Väderöarnas Vårdshus är muntliga i avvaktan på att serviceanläggningen i hamnen ska byggas. När anläggningen står färdig nästa år ska alla avtal formaliseras i skrift.

När det gäller den skriftliga korrespondensen mellan tjänstemännen vid SFV gäller följande:

Ann-Charlotte Alexandersson har inte haft någon korrespondens direkt till Väderöarnas Vårdshus utan hon har endast haft kontakt med förvaltarna (Anders Eydal och Anders Röös). Denna korrespondens anser SFV är internt arbetsmaterial och ska alltså inte lämnas ut.

Pär Färdmos, Anders Eydals och Anders Röös' korrespondens med Väderöarnas Vårdshus betraktar SFV likaledes som arbetsmaterial, då inga skriftliga avtal har färdigställts. Denna korrespondens kommer inte heller att lämnas ut.

Så fort SFV skriftligen har tecknat olika avtal med Väderöarnas Vårdshus kommer vi givetvis lämna ut dessa.

Till handlingen var bifogat bl.a. en bilaga med anvisningar för överklagande. Av det bifogade utdraget från SFV:s diarium framgick att skrivelsen hade skickats till föreningens ombud den 27 juni 2013.

Med anledning av remissvaret begärde JO i en förnyad remiss att SFV skulle lämna följande förtydliganden:

- En utförlig beskrivning av SFV:s rutiner för hantering av frågor om utlämnande av allmänna handlingar.
- En utförlig beskrivning av hur SFV hade handlagt begäran om utlämnande av allmänna handlingar i det aktuella fallet och verkets bedömning av det som hade kommit fram.
- En beskrivning av vem som enligt SFV:s delegationsordning har behörighet att besvara remisser från JO.

I ett kompletterande remissvar anförde SFV, genom tf. chefsjuristen Tomas Gustavsson, följande:

SFV har i JO:s tidigare begäran om yttrande daterat 2013-07-11 blivit ombett att yttra sig över Väderöarnas intresseförenings (Föreningen) inlägga till JO. SFV lämnade yttrande genom fastighetsjurist Ann-Charlotte Alexandersson som enligt bifogad fullmakt, [bilaga 1](#), [ej medtagen här, JO:s anm.] är behörig att företräda verket inför domstolar och myndigheter.

I yttrandet redogör Ann-Charlotte Alexandersson för hur SFV i det aktuella fallet hanterat Föreningens begäran om utlämnande av allmänna handlingar. Som framgår av yttrandet har Föreningen begärt ut ett stort antal handlingar bland annat om påstådda överenskommelser mellan SFV och en av hyresgästerna på Väderöarna – Fjällbacka Fyren AB. Av yttrandet framgår även att många av de efterfrågade handlingarna överhuvudtaget inte existerar. Berörda handläggare har därför noggrant gått igenom alla handlingar som rör Väderöarna och sedan har man tillsammans kommit överens om vad som kunde lämnas ut. Det har således varit ett tidsödande arbete för SFV att utreda vilka handlingar Föreningen faktiskt efterfrågat och vilka handlingar som var allmänna och även offentliga. Att vissa av de efterfrågade handlingarna sedermera inte lämnades ut utan fördröjning beror på att SFV och Fjällbacka Fyren AB vid tillfället höll på att förhandla om villkoren för kommande nyttjanderättsavtal. Av affärsmässiga skäl ansåg SFV att det kunde vara till men för förhandlingarna om uppgifterna offentliggjordes. SFV:s beslut att inte lämna ut handlingarna åtföljdes av en besvärshänvisning och Föreningen hade alla möjligheter att begära kamrarrättens prövning. Om Föreningen hade begärt en prövning och om kamrarrätten hade beslutat att handlingarna skulle lämnas ut hade SFV naturligtvis efterkommit ett sådant beslut.



SFV har tydliga rutiner för hanteringen av allmänna handlingar vilket framgår av ”Styrande dokument Informationshantering”, [bilaga 2](#), [ej medtagen här, JO:s anm.] daterat 2013-09-25 och som ersatt tidigare Styrande dokument daterat 2007-02-09, [bilaga 3](#) [ej medtagen här, JO:s anm.].

SFV är av uppfattningen att en myndighets beslut att avslå en begäran om utlämnande av allmänna handlingar i ett enskilt fall i första hand ska göras genom att beslutet överklagas till kammarrätten. Myndigheten har då möjligheter att efterfölja kammarrättens eventuella beslut att lämna ut handlingarna.

För att ytterligare tydliggöra omständigheterna i detta fall kan behövas en beskrivning av bakgrunden.

Över hela Sverige finns kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer som staten äger. Bakom varje fasad och i varje kulturlandskap döljer sig unika berättelser och kunskaper från tidigare generationers byggare och brukare. Tillsammans berättar husen och marken vårt lands historia. SFV förvaltar cirka 2 300 fastigheter med ungefär 3 000 byggnader i Sverige samt 6,4 miljoner hektar mark vilket är en sjundedel av Sveriges yta.

Utöver detta förvaltar SFV svenska ambassader, residens och institut i ett 60-tal länder, SFV medverkar i olika grad vid sju av de 14 svenska världsarven på UNESCO:s lista och ansvarar för en stor del av landets drygt 300 statliga byggnadsminnen. SFV har till uppdrag att bevara och utveckla dessa statligt ägda kulturhistoriska fastigheter och även tillgängliggöra dem för allmänheten.

Av regleringsbrevet för 2012 framgår att regeringen har bestämt vilka mål som SFV ska uppfylla under budgetåret. Regeringen har bland annat beslutat att SFV ska utveckla besöksmål i samarbete med kommuner, landsting och besöksnäring och prioritera utveckling av de besöksmål där man kan få till stånd långsiktiga avtal om lokal finansiering eller åtaganden från lokala parter. Tanken med besöksmålen är att allmänheten ska få tillgång till en större del av den gemensamma egendom som SFV är satt att förvalta och i enlighet med regleringsbrevet har SFV funnit att Väderöarna är ett lämpligt besöksmål att utveckla.

För att möjliggöra detta har SFV behövt säga upp vissa hyresgäster på Väderöarna och även intensifierat samarbetet med Fjällbacka Fyren AB som bland annat bedriver vandrarhem på ön. Av denna anledning föreligger flera tvister mellan SFV och en del av hyresgästerna på ön och motståndet mot att utveckla Väderöarna har varit stort. I sammanhanget kan det därför även vara värt att nämna att Föreningen (som enligt uppgift) består av hyresgästerna på Väderöarna, även lämnat in en anmälan till Konkurrensverket gällande hamnanläggningen på Väderöarna, där de påstår att SFV har ingått ett avtal med Väderöarnas värds hus utan konkurrensutsättning. Konkurrensverket avskrev sedermera detta ärende.

Fullmakt för undertecknad att företräda verket bifogas, [bilaga 4](#) [ej medtagen här, JO:s anm.].

Föreningen kommenterade remissvaren och uppgav i huvudsak följande. Föreningens ombud mottog SFV:s beslut den 3 september 2013. Beslutet överklagades den 24 september 2013 genom att föreningen översände sitt överklagande till SFV via e-post. I samtal med kammarrätten i början av december framkom att SFV inte hade överlämnat överklagandet till kammarrätten, trots att det hade gått ca 80 dagar sedan överklagandet kom in till verket. Föreningen har inte mottagit något avvisningsbeslut från SFV, och av den anledningen översände föreningen den 5 december 2013 ett brev till SFV. I brevet krävde föreningen att SFV omedelbart fullgjorde sina skyldigheter enligt förvaltningslagen. Den 16 december 2013 hade föreningen ännu inte fått något svar. Enligt föreningen är det dessutom olämpligt att SFV, som statligt verk, ingår ett stort

antal muntliga avtal och sedan inte kan presentera underlagen för dessa. Syftet med offentlighetsprincipen är att medborgarna ska kunna granska det offentliga, inklusive eventuella avtal som ingåtts av det offentliga. Detta syfte förfelas fullständigt om avtalen i fråga är muntliga. I SFV:s yttrande anges att det varit ett tidsödande arbete att utreda vilka handlingar som efterfrågats och vilka handlingar som varit allmänna. För föreningen framstår det som ett felaktigt resonemang från SFV:s sida. Handlingar som inte existerar behöver av uppenbara skäl inte utredas; de handlingar som identifieras ska genomgå en sekretessprövning och maskeras i de delar de inte kan lämnas ut. SFV har lämnat ut sex dokument som upprättats av verket. Inga maskeringar har utförts i dessa dokument. Föreningen har mot den bakgrunden svårt att se hur något särskilt tidsödande arbete lagts ned med anledning av begäran. Vidare har föreningen uppfattat SFV:s remissvar som att verket har avvaktat med att lämna ut handlingar med hänvisning till sekretess. Verket har emellertid inte fattat någon formellt beslut och har därmed bestulit föreningen på möjligheten att överklaga beslutet om sekretess. Verket har inte heller behandlat föreningens begäran om att få ut e-postloggar.

Till yttrandet var bifogat en kopia av föreningens överklagande av SFV:s beslut den 27 juni 2013 och ett utdrag från en e-postlogg som visade att överklagandet hade översänts av föreningens ombud den 24 september 2013 till e-postadress [sfv@sfv.se](mailto:sfv@sfv.se).

Föreningens kommentar översändes till SFV för yttrande. Den 10 januari 2014 inkom föreningen med en uppgift om att föreningens ombud vid kontakt med kammarrätten fått beskedet om att SFV ännu inte hade översänt överklagandet till domstolen. Uppgiften översändes till SFV.

I ett kompletterande remissvar anförde SFV, genom tf. chefsjuristen Tomas Gustavsson, följande.

Statens fastighetsverk håller med om att handläggarens formulering ”att det skulle ha funnits ett stort antal muntliga avtal” var olyckligt formulerad. Det handläggaren ville framföra var att det under den tid det pågick förhandlingar med Fjällbacka Fyren AB om en mer långsiktig förhyrning av lokaler m.m. på Väderöarna fanns en underförstådd acceptans att Fjällbacka Fyren AB på vissa muntligen överenskomna villkor hade rätt att nyttja lokalerna till dess parterna kunde komma fram till en slutgiltig lösning.

Detta, tillsammans med advokatbyrån Gärde Wesslaus begäran om utlämnande av ett stort antal handlingar (varav ett antal senare visade sig inte existera ens muntligen) har bidragit till att det var svårt för handläggaren att förstå och utreda exakt vilka handlingar som advokatbyrån begärde ut och vilka av dessa som i så fall kunde utlämnas.

Statens fastighetsverk vill dock även poängtera att verket i mångt och mycket är en vanlig fastighetsförvaltande aktör. Statens fastighetsverks huvudsakliga uppgift är att förvalta kulturhistoriskt värdefulla fastigheter men utgångspunkten är att marknadsmässiga villkor ska tillämpas. Statens fastighetsverk ska således verka på samma marknad som en rad andra fastighetsbolag och har att tillämpa samma hyresrättsliga- och övriga civilrättsliga regler. Under pågående förhandlingar om hyresvillkor och liknande vore det därför olyckligt om allt underlag från förhandlingarna lämnades ut innan avtal undertecknats. Det är inte bara verket som riskerar att tappa framtida hyresgäster utan det kan även drabba den potentiella hyresgästen

som kanske inte vill skylta med sina affärsmässiga överväganden. Avvägningen mellan detta och verkets skyldighet att lämna ut handlingar kan därför i vissa fall vara svår. I sammanhanget kan det även vara värt att notera att lagen om offentlig upphandling inte är tillämplig vid uthyrning av lokaler.

Gärde Wesslaus överklagande om utlämnande av allmänna handlingar, daterad 24 september, som inkommit till Statens fastighetsverk och som skulle ha skickats till kammarrätten för prövning har handläggaren missat, vilket är olyckligt. Det har dock inte skett medvetet och handläggaren har nu tillsett att handlingen har skickats till kammarrätten. Ärendet om utlämnande av de efterfrågade handlingarna bör därför i första hand prövas i den ordningen. Statens fastighetsverk ser därför ingen anledning att i detalj kommentera frågan om vilken e-post som ska utlämnas.

Föreningen kommenterade det förnyade remissvaret och uppgav i huvudsak följande. Kammarrätten i Stockholm beslutade den 14 februari 2014 att avvisa föreningens överklagande av SFV:s beslut av den 27 juni 2013. Skälen till kammarrättens beslut var att fastighetsjuristen Ann-Charlotte Alexandersson hos SFV saknade behörighet att fatta beslut om utlämnande. Kammarrättens avgörande innebär att SFV:s beslut inte var ett beslut i formell mening och därför inte kunde överprövas. Det innebär att föreningens begäran ännu inte – den 24 februari 2014 – har fått en formell prövning. Föreningen har hela tiden utgått från att Ann-Charlotte Alexandersson har varit behörig att fatta beslut i frågan. SFV har i sitt yttrande till JO inte nämnt något om hennes bristande behörighet, och det får därmed antas att tf. chefsjuristen Tomas Gustavsson var av uppfattningen att hon hade behörighet att fatta sådana beslut. Det innebär att SFV inte har haft kontroll över vem som är behörig att fatta beslut i frågan om utlämnande av allmänna handlingar. Trots denna generella brist på kontroll borde SFV ha uppmärksammat behörighetsbristen i samband med föreningens anmälan till JO, eller åtminstone senast i samband med besvarandet av JO:s föreläggande i ärendet. Under alla omständigheter finner föreningen det anmärkningsvärt att SFV, i samband med att verket den 30 januari 2014 informerade kammarrätten om vem som har behörighet att fatta beslut om utlämnande av offentliga handlingar, inte samtidigt delgav JO och föreningen samma information. Oavsett tidigare brister och okunskap i SFV:s interna organisation måste det vid detta tillfälle ha stått klart för SFV att Ann-Charlotte Alexanderssons beslut var ogiltigt och att inget formellt beslut var fattat i ärendet.

Till yttrandet var bifogat Kammarrätten i Stockholms beslut den 14 februari 2014 i mål nr 498-14, föreläggande m.m. från kammarrättens mål och en förnyad begäran daterad den 21 februari 2014 från föreningen till SFV, om att verket ska meddela ett formellt beslut om möjligheten att ta del av de tidigare begärda handlingarna.

Föreningens yttrande översändes till SFV för kännedom.

I ett beslut den 26 maj 2014 anförde *chefsJO Fura* följande.

## Bedömning

### Inledande anmärkningar

I ärendet aktualiseras bl.a. frågor hänförliga till SFV:s hantering av föreningens begäran om att få ta del av vissa handlingar. I inlagor till JO har såväl SFV som föreningen fört fram argument i sakfrågan, dvs. deras bedömning i fråga om en viss kategori av handlingar ska ses som allmänna eller inte. Som regel uttalar sig JO inte i sakfrågor, och jag tänker inte göra något avsteg från den principen i det här ärendet. Jag kommer således att begränsa min bedömning till de frågor som är förknippade med SFV:s handläggning av föreningens begäran om att få ta del av allmänna handlingar.

### Tiden för utlämnande av allmänna handlingar m.m.

Av 2 kap. 12 och 13 §§ tryckfrihetsförordningen framgår bl.a. att en framställan om att få ta del av allmänna handlingar ska behandlas genast, eller, om framställningen avser att få en kopia av en allmän handling, skyndsamt.

JO har i ett flertal beslut uttalat att besked i en utlämnande fråga normalt bör lämnas redan samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan emellertid godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten ska kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Till detta ska läggas att ett visst dröjsmål är ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material.

Av utredningen framgår det att föreningens begäran (daterad den 21 maj 2013) registrerades hos SFV den 31 maj 2013. Den 27 juni 2013 – dvs. nästan fyra veckor efter det att begäran hade registrerats hos SFV – beslutade verket att delvis avslå begäran. SFV har vidgått att handläggningen har dragit ut på tiden och förklarat det bl.a. med att föreningens förfrågan avsåg ett omfattande material och att den framställdes under en semesterperiod. Därmed krävdes enligt verket ett tidsödande arbete för verket att utreda vilka handlingar som föreningen efterfrågat och vad som kunde lämnas ut.

Inledningsvis vill jag framhålla att en myndighet är skyldig att organisera sitt arbete på så sätt att frågor om handlingsutlämnande kan prövas skyndsamt även i samband med semesterperioder. Att den som ansvarar för vården av en handling har semester är således inte en godtagbar förklaring till en utdragen handläggningstid. Som jag nämnt tidigare kan det förhållandet att en begäran avser en stor mängd handlingar göra att myndighetens prövning i någon mån drar ut på tiden. Även om hänsyn tas till detta är en handläggningstid om nästan fyra veckor oacceptabel.

Förutom det tidsödande arbetet har SFV gjort gällande att vissa av de efterfrågade handlingarna inte lämnades ut utan fördröjning, eftersom verket gjorde bedömningen att det kunde vara till men för de pågående förhandlingarna med Fjällbacka Fyren AB om uppgifterna offentliggjordes. Den redovisade inställningen synes innebära att SFV var av uppfattningen att vissa av handlingarna inte skulle lämnas ut eftersom de omfattades av sekretess. Om en myndighet gör den bedömningen är det korrekta förfarandet att meddela sökanden sin bedömning i ett beslut. Även detta måste ske skyndsamt. Mot den bakgrunden är

det med förvåning som jag noterar att SFV, med hänvisning till sekretessfrågan, valde att inte ge föreningen besked om detta. Genom sitt agerande har myndigheten förhindrat föreningen att få frågan om sekretess prövad i domstol.

### **Behörighet att pröva frågan om utlämnande**

Enligt 2 kap. 14 § första stycket tryckfrihetsförordningen ska en begäran om att få ta del av en allmän handling göras hos den myndighet som förvarar den. Av 6 kap. 3 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) följer att om en anställd vid en myndighet, enligt arbetsordningen eller på grund av ett särskilt beslut, har ansvar för vården av en handling, är det i första hand han eller hon som ska pröva om handlingen ska lämnas ut. I tveksamma fall ska den anställde låta myndigheten göra prövningen, om det kan ske utan onödigt dröjsmål. Enligt andra stycket i samma paragraf ska myndigheten pröva om handlingen ska lämnas ut om

1. den anställde vägrar att lämna ut handlingen eller lämnar ut den med förbehåll som inskränker en enskilds rätt att röja innehållet eller annars förfoga över handlingen, och
2. den enskilde begär myndighetens prövning. Av paragrafens sista stycke följer att den enskilde ska informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas.

Av styrdokumentet ”Dokument” som gällde hos SFV vid den aktuella tidpunkten framgick bl.a. följande.

Varje handläggare har skyldighet att hantera frågor om utlämnande av allmän handling som han/hon förvarar. Vägrar handläggare att lämna ut handling eller del av handling med hänvisning till sekretess skall den som vill ta del av handlingen samtidigt upplysas om att han/hon har rätt att få ett skriftligt beslut från verket angående detta. Ett sådant beslut kan sökanden sedan överklaga till allmän förvaltningsdomstol.

Behörig att under generaldirektören fatta beslut för verket i frågor om utlämnande av allmänna handlingar är verkets chefsjurist, eller, i dennes frånvaro, säkerhetschefen.

Av utredningen i ärendet framgår att SFV:s beslut den 27 juni 2013, att delvis avslå föreningens begäran om att ta del av handlingar, fattades av verkets fastighetsjurist som inte var behörig att fatta beslut på myndighetens vägnar. Beslutet var därmed inte överklagbart, och föreningens överklagande avvisades därför av kammarrätten. Den bristfälliga hanteringen medförde således att föreningen förvägrades att få sin talan prövad av domstol.

### **Motiveringen av SFV:s beslut**

Enligt 20 § första stycket förvaltningslagen (1986:223) ska, enligt huvudregeln, ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Frågan om hur långt en myndighets motiveringsplikt sträcker sig måste avgöras från fall till fall. Emellertid kan följande stycke ge en viss ledning i den frågan.

Det är alltså *hjärtpunkterna* i skälen som ska redovisas i beslutet – de må avse faktabedömning, rättstillämpning eller användning av skönsbefogenheter. Man kan visserligen inte begära att förvaltningsmyndigheternas beslut ska efterlikna domstolarnas domar. Men beslutet måste göra det begripligt för parterna vilka faktiska förhållanden som är avgörande, vilka rättsregler som är tillämpliga och hur myndigheten har resonerat på de punkter där meningarna kan gå isär (se Hellners m.fl., Förvaltningslagen med kommentarer, 3 uppl., 2010, s. 237).

I sitt beslut har SFV inte närmare förklarat varför den korrespondens som utväxlats mellan myndigheten och ”förvaltarna” är att se som ett internt arbetsmaterial. Det framgår inte vilken funktion som förvaltarna har och vad korrespondensen avsett. Därför är det i stort sett omöjligt att förstå varför handlingarna är att anse som ett internt arbetsmaterial. I beslutet har myndigheten vidare inte angett med stöd av vilken eller vilka bestämmelser som beslutet har fattats. SFV har inte heller prövat frågan om de begärda e-postloggarna kan lämnas ut. Slutligen ges inte något egentligt svar på frågan om vilka av de efterfrågade handlingarna som existerade hos myndigheten, och i beslutet anges inte heller vilka handlingar som myndigheten beslutat att lämna ut till föreningen. Dessa förhållanden gör det svårt att förstå vilka delar av begäran som myndigheten prövat, och därmed försvåras möjligheterna att överklaga beslutet.

#### **En myndighets skyldighet att lämna över ett överklagande till domstol**

Av 24 § första stycket förvaltningslagen följer att den myndighet som har meddelat ett överklagat beslut ska pröva om skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid. Om skrivelsen har kommit in för sent, ska myndigheten – enligt huvudregeln – avvisa den. Om överklagandet inte avvisas ska den myndighet som har överlämnat beslutet överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som ska pröva överklagandet (se 25 § förvaltningslagen). I förvaltningslagen anges inte inom vilken tid en beslutsmyndighet ska överlämna handlingarna till den högre instansen. Det ligger i sakens natur att överlämnandet måste ske utan dröjsmål, och det allmänna kravet i 7 § förvaltningslagen på skyndsamhet gäller även i dessa fall. Normalt bör överlämnandet ske inom en vecka (se Hellners m.fl., Förvaltningslagen med kommentarer, 3 uppl., 2010, s. 335). Gäller överklagandet utlämnande frågor enligt tryckfrihetsförordningen är särskild skyndsamhet påkallad.

SFV har inte tillbakavisat föreningens uppgift om att överklagandet kom in till myndigheten den 24 september 2013. Först i januari 2014 översändes överklagandet till kammarrätten. Det säger sig självt att den tid som förlöpt mellan det att överklagandet kom in till dess att det översändes till kammarrätten är oacceptabelt lång.

#### **Sammanfattande synpunkter**

I min bedömning har jag pekat på en rad punkter där SFV:s hantering av föreningens begäran har brustit. Det är mycket allvarligt att en myndighet dröjt så pass länge med att pröva en fråga om ett handlingsutlämnande som SFV gjort och att myndigheten efter att så hade skett inte översände sökandens överklagande till domstol. Att det dessutom senare visade sig att den som fattat beslutet

om att avslå begäran om utlämnande inte var behörig att göra detta har inneburit att föreningen i mitten av februari 2014 – dvs. nästan nio månader efter det att begäran registrerats hos myndigheten – fortfarande inte hade fått sin begäran prövad på ett korrekt sätt. SFV:s beslut var också bristfälligt motiverat. SFV förtjänar allvarlig kritik för sin hantering av ärendet.

SFV har – i de fall som myndigheten förklarat vad den felaktiga hanteringen orsakats av – gjort gällande att det berott på enskilda misstag. Omfattningen av de felaktigheter som framkommit tyder dock på att myndighetens medarbetare inte har tillräckliga kunskaper om regelverket för utlämnande av allmänna handlingar. Jag förutsätter därför att SFV vidtar nödvändiga åtgärder för att komma till rätta med dessa brister.

## Taxering och uppbörd samt folkbokföring

Allvarlig kritik mot en tjänsteman vid Skatteverket för bemötandet av en person. Även kritik mot Skatteverket för hanteringen av allmänna handlingar.

(Dnr 641-2013)

**Beslutet i korthet:** En tjänsteman hos Skatteverket får allvarlig kritik för innehållet i ett brev, vars innehåll strider mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen. I beslutet kritiseras även Skatteverket för bristande diarieföring av allmänna handlingar och för att felaktigt ha skickat tillbaka handlingar till ingivaren.

### Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 30 januari 2013 framförde U.H. klagomål mot Skatteverket och tjänstemannen M.I. gällande bristande diarieföring och hantering av handlingar samt ett omdömeslöst bemötande. Han uppgav bl.a. följande.

Den 7 januari 2013 skickade han ett brev till Skatteverket. Brevet innehöll en kort skrivelse med en bilaga som bestod av tolv kontoutdrag från en bank i utlandet. Syftet med brevet var att begära avdrag för inbetalda utländska räntor under inkomståret 2012 och att be Skatteverket om att få dessa uppgifter förtryckta i den kommande deklarationen. I ett brev, daterat den 10 januari 2013, från Skatteverket och undertecknat av M.I., angavs att det inte var möjligt att få uppgifterna förtryckta i deklarationen.

Av bifogad skriftväxling via e-post mellan U.H. och M.I. framgick i huvudsak följande.

I e-brev den 28 januari 2013 skrev U.H. till M.I. för att få veta vilket diarie-nummer det tidigare brevet hade fått hos Skatteverket. M.I. svarade den 29 januari 2013 att brevet inte hade diarieförts och inte heller fanns kvar. Efter detta begärde U.H. ett förtydligande och påminde M.I. om att myndigheter har en skyldighet att diarieföra, spara och förvara inkomna handlingar. M.I. svarade då att en allmän fråga i samband med deklarationen inte diarieförs. U.H. skrev därefter följande till M.I.

Mitt brev var ingen allmän fråga utan ett viktigt led i årets deklaration. Oavsett om det är en allmän fråga eller del av ett ärende har Skatteverket som myndighet skyldigheten att diarieföra inkomna skriftliga handlingar. Jag bifogar en kopia på det här mejlet till min kommande JO-anmälan då ni har åsidosatt er skyldighet. Vidarebefordra gärna det här mejlet till din närmaste chef, så att hen är informerad över det inträffade och den stundande JO-anmälan.

M.I. svarade följande.

Är det du själv eller Skatteverket som avgör vad som ska diarieföras hos Skatteverket? Kan du inte bara erkänna att du har missuppfattat att ärendet



inte är diariefört, utan att fortsätta med en massa tidskrävande onödig konversation? Du ska respektera mitt svar och inte raljera om något "åsidosättande av skyldigheter". I ditt brev bad du inte om att ärendet skulle sparas, diarieföras eller ens biläggas till din inkomstdeklaration. Du frågade bara om det skulle förtryckas kontrolluppgifter, och ett bra svar fick du. I samband med detta skickades ditt brev tillbaka och det borde ju då vara självklart för vem som helst att det inte har sparats här då. Om du tänker påstå annat så kommer jag att hävda att det är fel från din sida. Skatteverket har definitivt inte gjort något fel, och därmed är det heller inget ärende för min "chef" såsom du sarkastiskt och hotfullt skriver. Du har samma skyldighet som alla andra medborgare att lämna bilagor och upplysningar till dina inkomstuppgifter just i din inkomstdeklaration. Den ska vara komplett i sig och uppgifterna ska inte finnas någon annanstans än just i din deklaration. Om man uttryckligen önskar annat, kan vi så klart göra ett undantag. Så är inte fallet här. Det är viktigt att du själv tänker på hur du betar dig, och att inte komma med några dumheter såsom att hota en enskild handläggare med en meningslös "JO-anmälan". Tänk också fortsättningsvis på att som man bemöter andra blir man bemött själv. Du ombeds nu att respektera det arbete som Skatteverket gör och att följa det svar som vi har gett dig. Eftersom du är hotfull och raljerande kommer denna konversation att sparas, för det fall någon osanning framförs.

## Utredning

Ärendet remitterades till Skatteverket som anmodades att yttra sig över vad U.H. uppgett i anmälan.

I ett yttrande den 17 maj 2013 anförde Skatteverket, genom sektionschefen Cecilia Asker, följande.

### Utredningen

Skatteverkets huvudkontor har hämtat in yttrande från Skatteverkets Mälardalsregion. Av yttrandet framgår i huvudsak följande.

#### Fråga om diarieföring av inkomna handlingar

Om de handlingar som U.H. den 7 januari 2013 har skickat in till Skatteverket rätteligen skulle ha klassificerats som uppgifter inför deklarationen i form av styrkande av räntekostnader eller som en allmän fråga med handlingar som inte utgjorde underlag för taxering går inte att avgöra. Ord står mot ord mellan vad handläggaren har uppfattat och vad U.H. hävdar. Det har dock ingen betydelse vad gäller diarieföringen.

En allmän brevfråga som kommer in till Skatteverket ska diarieföras i ärendegrupp 1152 enligt Skatteverkets rutiner. Underlag som skickas in för taxering under året behöver dock inte diarieföras, utan läggs till deklarationen som en bilaga/kontrolluppgift.

U.H:s brev med bifogade kontoutdrag, som den 14 januari 2013 har skickats tillbaka till honom, borde rätteligen ha diarieförts enligt följande. Om brevet enbart hade bedömts vara en allmän fråga, skulle det ha diarieförts i ärendegrupp 1152. Om det i stället hade bedömts utgöra kontrolluppgift behövde det inte diarieföras utan ha skannats in som en uppgift i inkomstdeklarationen.

Om det som i det här fallet handlar om både ett brev och kontrolluppgifter, borde brevet ha diarieförts som allmän fråga medan kontoutdragen ha skickats för inskanning som underlag till deklarationen. Om bilagan inte ansågs som ett underlag till inkomstdeklarationen borde den i så fall ha sparats tillsammans med brevet.

### Fråga om bemötande och språkbruk

När JO:s remiss kom till regionens kännedom tog kontorschefen i Västerås kontakt med U.H. för att be om ursäkt för bemötandet.

Det sätt som U.H. har blivit bemött på i Skatteverkets svarsmejl är inte i linje med hur verket vill bemöta medborgare och företag och stämmer inte med de värderingar som Skatteverket vill verka utifrån. Skatteverket verkar för ett samhälle där alla vill göra rätt för sig och vår målsättning är att hjälpa medborgare och företag att göra rätt från början. Det ska vara lätt att göra rätt och svårt att göra fel. Det är beklagligt att så inte har skett i det här fallet.

Sammanfattningsvis har Skatteverket felaktigt underlåtit att diarieföra ett brev som har kommit in från U.H. Dessutom har U.H. bemötts på ett sätt som inte är i linje med hur Skatteverket vill arbeta. Skatteverket Mälardalsregionen beklagar det inträffade.

Mälardalsregionen har till yttrandet bifogat tjänstemannens redogörelse av det inträffade. Av redogörelsen framgår bl.a. att tjänstemannens uppfattning är att U.H. har fel vad gäller påståendena om Skatteverkets skyldighet att diarieföra de inkomna handlingarna. Tjänstemannen uppger vidare att han har återsänt U.H:s handlingar i original. Han anser inte att U.H. har blivit felaktigt behandlad.

### Bedömning

#### Aktuella bestämmelser, Skatteverkets rutiner och medarbetarpolicy

Enligt 2 kap. 3 § första stycket tryckfrihetsförordningen, TF, avses med handling bl.a. en framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med hjälp av något tekniskt hjälpmedel.

En handling är, enligt 2 kap. 3 § första stycket TF, allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet.

Enligt huvudregeln i 5 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, ska en allmän handling registreras så fort den har kommit in till eller har upprättats hos myndigheten.

Registreringsskyldigheten gäller endast allmänna handlingar och den är enligt 5 kap. 1 § tredje stycket ovillkorlig beträffande sekretessbelagda handlingar.

Om det finns särskilda skäl får regeringen enligt 5 kap. 3 § OSL förskriva undantag från registreringsskyldigheten i fråga om sekretessbelagda handlingar av visst slag som förekommer i betydande omfattning.

Bestämmelserna om undantag från registreringsskyldigheten finns i 2 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), OSF. Av bestämmelsen framgår att Skatteverket inte behöver registrera deklARATIONER, kontrolluppgifter och andra handlingar som avser bl.a. taxering eller fastställande av skatt eller avgift.

I 27 kap. 1 § första stycket OSL föreskrivs att sekretess gäller i verksamhet som avser bestämmande av skatt eller fastställande av underlag för bestämmande av skatt eller som avser fastighetstaxering för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

Av Skatteverkets diarieplan framgår att brevfrågor ska diarieföras.

JO har i flera beslut angett att om en handling ska registreras, ska detta ske så snart det praktiskt är möjligt, normalt sett samma dag som – eller senast dagen efter – handlingen kom in eller upprättades.

Av 12 § arkivlagen (1990:782) framgår att en statlig myndighet får avhända sig allmänna handlingar om det sker med stöd av lag eller föreskrift som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer eller om det sker med stöd av ett särskilt beslut av regeringen.

Enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223) ska varje myndighet inom sitt område så långt det är möjligt och lämpligt hjälpa enskilda att ta till vara sina intressen.

Ett av Skatteverkets mål är att medborgare och företag har förtroende för verket. Verksamheten ska genomsyras av ett bra bemötande, såväl internt som externt. De som kontaktar Skatteverket ska vara nöjda och den service som lämnas ska tillgodose medborgarnas och företagens förväntningar och krav.

Av Skatteverkets medarbetarpolicy framgår bl.a. att medarbetarna är till för medborgarna, att medarbetarna ska kunna sätta sig in i andras situation och vara hjälpsamma samt tala och skriva sakligt.

### **Registrering av U.H:s brev och kontrolluppgifter**

I och med att U.H:s brev med bifogade kontoutdrag kom in till Skatteverket har handlingarna varit att anse som allmänna handlingar.

Oavsett om brevet hade klassificerats som underlag för den kommande taxeringen eller som en brevfråga, skulle det, i enlighet med Skatteverkets rutin att registrera brevfrågor, ha diarieförts. Detsamma gäller det svar som har upprättats och expedierats till U.H.

Underlåtenheten att diarieföra det inkomna brevet innebär att Skatteverket har brutit i sin registreringskyldighet.

Om de bifogade kontouppgifterna hade klassificerats som kontrolluppgifter, hade de inte behövt registreras enligt bestämmelsen i 2 § OSF.

De inkomna handlingarna omfattas inte av undantagen i 12 § arkivlagen. Genom att skicka tillbaka brev och kontouppgifter till U.H., har Skatteverket brutit även i denna del.

### **Skatteverkets bemötande**

Det bemötande som U. H. har fått i skriftväxlingen med Skatteverket ligger inte i linje med ett bemötande en medborgare kan förvänta av myndigheten. Skatteverkets svar till U.H. har formulerats på ett helt oacceptabelt sätt. Beskrivningen av U.H:s beteende ger intryck av att tjänstemannen har låtit sin bedömning styras av personliga och känslomässiga värderingar snarare än sakliga kriterier.

Det är vidare anmärkningsvärt att tjänstemannen ännu inte synes ha kommit till insikt om att han har agerat felaktigt.

Skatteverkets policy om att personalen ska kunna sätta sig in i andras situation och vara hjälpsamma har uppenbarligen brutit i det nu aktuella ärendet.

Skatteverket vill avslutningsvis beklaga den handläggning och bemötande som U.H. har fått i ärendet.

U.H. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 11 februari 2014 anförde *JO Lindström* följande.

## **Bedömning**

### **Hantering av allmänna handlingar**

Av utredningen framgår att det brev som U.H. skickade in till Skatteverket den 7 januari 2013 inte diariefördes. Efter att brevet besvarats skickades det, inklusive bilagorna, tillbaka till U.H.

Skatteverket har uppgett att brevet och det svar som expedierades till U.H. rätteligen skulle ha registrerats och att det saknats stöd för att återsända de inkomna handlingarna på det sätt som skedde. Jag delar denna bedömning.

**Bemötande**

M.I:s mellanhavande med U.H. om diarieföring utmynnade från U.H:s sida i ett e-postmeddelande där han påpekade att Skatteverket borde ha diariefört de handlingar som han gett in och uppgav att han planerade en JO-anmälan. Det är inte ovanligt att företrädare för myndigheter får kritik av personer som har med dem att göra. Till en god förvaltningskultur hör då att myndighetens anställda bemöter den missnöjde på ett korrekt sätt. Kravet på korrekt bemötande framgår av regeln i 1 kap. 9 § regeringsformen att förvaltningsmyndigheterna ska iaktta saklighet i sin verksamhet (se 2007/08:KU6 s. 14 f. med hänvisningar). Ett skäl till att myndigheterna ska bemöta medborgarna korrekt är förstås att den enskilde har rätt till ett gott bemötande. Ett annat skäl är att den offentliga förvaltningen för att fungera bra måste ha ett gott förhållande till dem som kommer i kontakt med den. Om tjänstemännen använder en konfrontatorisk linje i sina kontakter med allmänheten, försämras förtroendet för myndigheterna och därmed myndigheternas möjligheter att få allmänheten att medverka till att handläggningen blir korrekt.

M.I:s svar på U.H:s sista e-postmeddelande är hållet i en obehaglig ton. U.H. beskylls för att raljera, för att skriva sarkastiskt och hotfullt samt för att komma med dumheter som att hota med en meningslös JO-anmälan. Genom att skriva på det sättet till U.H. har M.I. brutit mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen. Jag är förvånad över att han har uttryckt sig som han har gjort och jag är oroad över att han – som framgår av hans svar till JO – inte inser att han har gjort fel. M.I. förtjänar allvarlig kritik.

Med dessa uttalanden avslutas ärendet.

## Socialtjänst

En kommunal nämnd genomförde ett oanmält hembesök i syfte att ”utreda misstänkt bidragsbedrägeri”. Fråga bl.a. om förfarandet stred mot artikel 6 i Europakonventionen

(Dnr 6798-2012)

**Beslutet i korthet:** Efter ett anonymt tips om att en kvinna som fick ekonomiskt bistånd var sammanboende gjorde två tjänstemän ett oanmält hembesök i kvinnans bostad. Nämnden har i sitt remissvar till JO uppgett att hembesöket gjordes i syfte att ”utreda misstänkt bidragsbedrägeri”.

Enligt 6 § bidragsbrottslagen ska bl.a. socialnämnden göra en anmälan till polis eller åklagare om det kan misstänkas att det har begåtts ett brott enligt bidragsbrottslagen. I förarbetena till lagen sägs att en anmälan bör göras när det finns en ”välgrundad anledning att anta att brott har begåtts”. Det finns inga bestämmelser eller förarbetsuttalanden som behandlar frågan om nämnden får eller bör vidta några egna utredningsåtgärder – och i så fall vilka – innan nämnden gör en sådan anmälan.

Om nämnden genomför ett hembesök för att utreda om det finns anledning att anta att ett brott begåtts skulle bl.a. bestämmelserna i rättegångsbalken om husrannsakan och hur en sådan ska gå till åsidosättas. Även i övrigt skulle de regler som finns för att skapa garantier för en rättssäker utredning om brott riskera att bli åsidosatta. Socialnämnden ska därför inte, enligt JO, genomföra hembesök som syftar till att utreda om den enskilde kan misstänkas för brott. Mot den bakgrunden borde nämnden inte ha gjort det aktuella hembesöket.

Ärendet väcker frågor bl.a. om förhållandet mellan reglerna om bidragsbrott och de särskilda reglerna i socialtjänstlagen om återkrav, vilka egna utredningsåtgärder en socialnämnd kan vidta enligt dessa regelsystem och hur sådana åtgärder förhåller sig till Europakonventionens artikel 6, om rätten till en rättvis rättegång. Enligt JO finns det anledning att överväga dessa frågor i ett större sammanhang. En kopia av JO:s beslut överlämnas därför till Socialdepartementet och Justitiedepartementet för kännedom.

### Anmälan

Emelie G. framförde i en anmälan till JO klagomål mot Social- och arbetsmarknadsnämnden i Köpings kommun. Hon anförde i huvudsak följande: På morgonen den 14 december 2012 ringde två tjänstemän från förvaltningen på hennes dörr. Handläggarna uppgav att de ville se hur hon bodde och klev in. Hon svarade att detta var ”okej” men hon kände sig illa till mods. De uppgav att de hade fått ett anonymt ”tips” om att hon var sammanboende. Handläggarna tittrade sig omkring. Hon kände sig kränkt över att handläggarna utan förvarning och underlag granskade hennes hem och ställde frågor.

## Utredning

JO begärde att Social- och arbetsmarknadsnämnden i Köpings kommun skulle yttra sig över vad som framförts i Emelie G:s anmälan.

Nämnden yttrade sig enligt följande:

### Aktuell situation och handläggning

Emelie G. (vidare Emelie) har varit aktuell hos nämnden för ekonomiskt bistånd sedan 120305. Emelie saknar helt egna inkomster utöver statliga bidrag (bostadsbidrag, underhållsstöd och barnbidrag). Vid nybesök 120305 skrev Emelie under en nyansökan med *"Bestämmelser angående försörjningsstöd"* och *Försäkran och underskrift*". Där framkommer att *"Vid utredning om rätten till bistånd kan hembesök förekomma för att bland annat kontrollera vistelse och boendeförhållanden"*.

121205 inkommer en anonym anmälan om att Emelie har en man boende hos sig vilket nämnden tolkar som sammanboende. För att utreda misstänkt bidragsbedrägeri gör nämnden ett oanmält hembesök till Emelies adress 121214. Nämndens rutin är att handläggarna ska be om att få komma in i bostaden och där framföra sitt ärende, detta utifrån sekretess. Nämndens handläggare ska sedan framföra skäl till hembesök. Nämnden har tillgång till portkoder i flertalet fastigheter så även i denna fastighet.

Vid aktuellt hembesök bad nämndens handläggare om att få komma in och Emelie tillåter dem att komma in. När ytterdörren är stängd framför handläggarna att de kommer på hembesök utifrån en anonym anmälan om att Emelie ska vara sammanboende samt för att utreda boendeförhållanden. Det senare då Emelie är ombedd att flytta till följd av att hon har ett för stort och för dyrt boende utifrån vad nämnden anser är ett skäligt boende som ensamstående med ett barn.

Handläggarna frågar om de får se sig om i bostaden vilket de får tillåtelse till. Enligt handläggarna frågar de Emelie om hon är sammanboende och hon svarar att hon inte är det då mannen som är i bostaden bor hos sin faster eller moster. Hon uppger att han sover hos henne ibland när han inte jobbar, kanske 3 nätter i veckan. Enligt handläggarna ropar Emelie till sig den man som vid hembesöket sitter i vardagsrummet och tittar på tv. På fråga uppger mannen då att han är självförsörjande och bor med sin pappa. [— —]

Emelie kontaktar nämndsekreterare 121214 och ett klagomål upprättas enligt rutin. Undertecknad (vidare ut) ringer därav upp Emelie 121220. Ut klargör att ut tagit del av Emelies klagomål. Ut lyssnar till Emelies klagomål. På frågor från ut uppger sedan Emelie att handläggarna har bett om lov att få komma in och väl inne i bostaden framfört syftet med hembesöket. Ut klargör att ut därav ser att handläggarna har följt rutiner för hembesök. Ut klargör att det inte finns något regelverk eller lagstiftning som styr hembesök från nämndens sida. Ut klargör hembesök i syfte att utreda bidragsbedrägeri och boendeförhållanden och att nämnden därav utför hembesök oanmält. Ut klargör för Emelie skillnad mellan beslut och bemötande och vilka instanser (Förvaltningsrätten och Socialstyrelsen) som handlägger vad. Ytterligare åtgärder utifrån klagomålet görs inte från nämndens sida. Avseende beslut i frågan om rätten till bistånd som sammanboende eller ensamstående avgörs frågan av Förvaltningsrätten.

Det är undertecknads uppfattning och bedömning att handläggarna har följt rutiner för hembesök avseende syfte och tillåtelse att komma in i bostaden. Undertecknad vill även tillstyrka att Emelie har skrivit under och fått information om att hembesök kan förekomma i utredande syfte. Emelies upplevelse av att bli kränkt är hennes känsla och nämnden anser det olyckligt att vårt arbetssätt framkallar detta och vi bör beakta detta vid vidare handläggning av ärendet. Det är dock undertecknads klara uppfattning att tjänstefel inte begåtts i ärendet.

Emelie G. gavs tillfälle att kommentera nämndens yttrande.

Mot bakgrund av vad som kommit fram begärde JO att Socialstyrelsen skulle yttra sig över den principiella frågan om vilka utredningsåtgärder en socialnämnd och/eller dess förvaltning lämpligen får och bör vidta vid misstanke om bidragsbrott, särskilt mot bakgrund av det hembesök som skett i det aktuella fallet.

Socialstyrelsen yttrade sig enligt följande:

### **Socialstyrelsens yttrande**

Socialstyrelsen anser att kommunen i princip inte ska vidta någon utredningsåtgärd som syftar till att klarlägga omständigheter som gäller bidragsbrott eller säkra bevisning om sådant brott, utan med befintliga uppgifter avgöra om brott "kan misstänkas" i enlighet med 6 § bidragsbrottslagen (2007:612).

---

## **2. Gällande rätt**

### **2.1 Lagtext**

Enligt 3 kap. 5 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453), SoL, ska socialnämndens insatser för den enskilde utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne och vid behov i samverkan med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar.

Enligt 4 kap. 1 § SoL har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

Enligt 11 kap. 1 § SoL ska socialnämnden utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Vad som har kommit fram vid utredning och som har betydelse för ett ärendes avgörande ska tillvaratas på ett betryggande sätt.

Enligt 1 § bidragsbrottslagen (2007:612) gäller lagen sådana bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål (ekonomiska förmåner) som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna.

Av 2 § bidragsbrottslagen följer att den som lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att anmäla enligt lag eller förordning, och på så sätt orsakar fara för att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp, döms för bidragsbrott till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.

I 4 § bidragsbrottslagen finns bestämmelse att den som av grov oaktsamhet begår en sådan gärning som avses i 2 §, döms för vårdslöst bidragsbrott.

Enligt 6 § bidragsbrottslagen ska myndigheter som anges i 1 § samt kommuner och arbetslöshetskassor göra anmälan till en polismyndighet eller till Åklagarmyndigheten om det kan misstänkas att brott enligt denna lag har begåtts.

Av 2 kap. 6 § regeringsformen första stycket följer att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot husrannsakan och liknande intrång.

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket är utöver vad som föreskrivs i första stycket var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den

personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Enligt artikel 8 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-konventionen) har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

## 2.2. Förarbeten

I prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten framgår angående utredningsmöjligheterna följande (s. 398 ff).

Socialutredningen konstaterar inledningsvis att det för den enskildes rättssäkerhet är viktigt att myndigheterna grundar sina avgöranden på en tillförlitlig utredning. När regler om utredning utformas, måste man väga det intrång i den personliga integriteten som långt gående befogenheter för myndigheten medför mot de intressen som myndigheten skall tillgodose genom sitt beslut. Ju mer ingripande de beslut är som nämnden får fatta, desto angelägnare framstår kravet på ett tillförlitligt beslutsunderlag. Förändras de sociala insatsernas karaktär så att de endast omfattar stöd- och hjälpåtgärder i samförstånd med den enskilde, finns det enligt socialutredningen inte längre behov av särskilda tvångsmedel för att säkerställa beslutsunderlaget, [...] Socialutredningen framhåller bl.a. att en utredning skall begränsas till att avse omständigheter som har betydelse för bedömningen av sökandens behov av stöd eller hjälp. Ofta räcker det med ett samtal med sökanden. Ibland kan nämnden behöva vända sig till en annan myndighet, t.ex. för att få reda på vilka åtgärder myndigheten har vidtagit. Nämnden kan också behöva samordna sina hjälpinsatser med en annan myndighet. Samråd med en annan myndighet bör som regel inte ske utan klientens samtycke. Behöver nämnden under utredningen kontakta arbetsgivare eller annan enskild person förutsätter det att det görs i samförstånd med klienten. Motsätter sig klienten att hans uppgifter kontrolleras, får enligt utredningen denna omständighet bedömas tillsammans med andra när ärendet avgörs. Det nu sagda gäller när den enskilde själv har sökt hjälp. [...] Socialutredningen framhåller vidare att det inte finns något behov av att ge nämnden befogenhet att kalla den enskilde vid vite eller mot hans vilja genomföra läkarundersökning eller hembesök i de fall då klienten själv har vänt sig till nämnden. Inte heller när nämnden skall lämna yttrande eller göra ansökan till domstol eller annan myndighet finns det enligt utredningens mening något praktiskt behov av att ge socialnämnden särskilda tvångsmedel för att kunna genomföra utredning.

Även i prop. 2006/07:80 Bidragsbrottslag har frågan om samtycke vid utredningsåtgärd för bedömning av rätten till bistånd tagits upp som bakgrund till lagförslaget (s. 19).

Socialtjänsten gör normalt vissa manuella kontroller i samband med ansökningar om ekonomiskt bistånd. Lämnade uppgifter kontrolleras mot folkbokföringen, bolagsregister, fordonsregister och uppgifter hos Försäkringskassan. Om deklaration inte lämnats in tidigare och ett ärende pågår en längre tid, begär socialtjänsten som regel in deklarationen för att kontrollera tidigare lämnade uppgifter om inkomst m.m. Kontrollerna förutsätter sökandens samtycke.



### 2.3 JO

JO har uttalat i ett beslut av den 15 december 2008 (JO 2009/10 s. 249) att socialtjänsten i vissa ärenden kan ha ett befogat intresse av att göra besök i en biståndssökandes bostad för att kunna bilda sig en uppfattning om vilka biståndsbehov som föreligger. Ett hembesök får inte genomföras så att det kränker den enskildes skydd enligt bestämmelserna i 2 kap. 6 § regeringsformen och artikel 8 i Europakonventionen. En grundläggande förutsättning för att socialnämnden ska få göra ett hembesök är att den enskilde samtycker till besöket.

JO har i beslut av den 15 december 2010 med diarienummer 6514- 6516-2009 anfört att ett hembesök inte får vara påtvingat utan måste äga rum med den enskildes samtycke. JO understryker att frivilligheten måste vara reell. Grundlagsskyddet får inte kringgås genom att myndigheten genom ett hotfullt uppträdande eller genom antydningar om att den enskilde är tvungen att öppna sitt hem för ett besök förmår vederbörande att hörsamma en sådan begäran.

JO anförde i beslut av den 21 juni 2011 (JO 2011/12 s. 392) att principerna om självbestämmanderätt och integritet är grundläggande för socialtjänstens verksamhet. Utrymmet för att inom ramen för ett ärende som rör rätt till ekonomiskt bistånd göra oanmälda hembesök torde således enligt JO vara mycket begränsat och bör kunna godtas endast i undantagsfall, t.ex. om socialtjänsten befarar att det föreligger en nödsituation. I andra fall ska socialtjänsten, om den anser att det är nödvändigt att göra ett hembesök, diskutera saken med den enskilde så att denne får möjlighet att ta ställning till om han eller hon vill acceptera det intrång i hans eller hennes integritet som ett hembesök otvivelaktigt utgör.

### 3. Socialstyrelsens bedömning

JO har begärt yttrande från Socialstyrelsen avseende den principiella frågan om vilka utredningsåtgärder som en socialnämnd eller dess förvaltning lämpligen får företa vid misstanke om bidragsbrott mot bakgrund av det hembesök som skett i förevarande fall.

Som framgår av redogörelsen angående gällande rätt under punkten 2 ger socialtjänstlagen kommunerna skyldighet att inom vissa ramar utreda den enskildes rätt till bistånd för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Sådan utredning kan aktualiseras dels vid initialt beslut om bistånd, dels vid en senare prövning av biståndsfrågan.

De bedömningar JO har gjort i flera beslut enligt ovan talar med styrka för att en kommun för sin utredning om rätt till bistånd för den enskilde kan göra hembesök under förutsättning av ett reellt och frivilligt samtycke från den enskilde. Kommunen kan även vidta andra utredningsåtgärder inom ramen för en utredning om rätt till bistånd, bland annat samtal med den enskilde själv och inhämtande av uppgifter från utomstående (se bl.a. prop. 1979/80:1 s. 400). Inhämtande av uppgifter om utomstående förutsätter, utöver de kontrollmöjligheter som ges i 11 kap. 11-11 c §§ SoL, den enskildes samtycke.

När det sedan gäller den situationen att det föreligger uppgifter som innebär att kommunen ska ta ställning till om den ska göra en anmälan om bidragsbrott anges i propositionen till 6 § bidragsbrottslagen (prop. 2006/07:80 s. 99) följande.

Vid bedömningen av om en anmälan skall göras bör myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan göra en preliminär bedömning av om det föreligger uppsåt eller grov oaksamhet. Denna bedömning inkluderar frågan om en gärning som i och för sig omfattas av bestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott är mindre allvarlig och därför inte kan förväntas föranleda straffansvar. Så som anförts i den allmänna motiveringen (se avsnitt 10) bör anmälan ske när det finns en välgrundad anledning att anta att brott har begåtts. Någon bedömning av om den

bevisning som finns är tillräcklig för lagföring skall däremot inte göras av den anmälande myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan.

Frågan är då om kommunens bedömning görs utifrån föreliggande uppgifter, till exempel ett skriftligt eller muntligt meddelande, vilket kan vara anonymt, från tredje person eller om kommunen får eller ska vidta viss utredning för sin bedömning av skyldigheten att anmäla till en polismyndighet eller till Åklagarmyndigheten.

Socialstyrelsen anser att utgångspunkten för kommunens handlande, då anmälningsskyldigheten ska bedömas, är förbudet mot husrannsakan och liknande intrång samt mot att utan den enskildes samtycke kartlägga dennes personliga förhållanden i 2 kap. 6 § regeringsformen.

Kommunen kan inte, vid sin bedömning av frågan om anmälningsskyldighet enligt bidragsbrottslagen, tillämpa de bestämmelser i socialtjänstlagen som under vissa förutsättningar ger möjlighet till hembesök och annan utredning för att fastställa rätten till bistånd för den enskilde. En sådan tillämpning skulle inte vara i linje med de bakomliggande motiven till bestämmelserna om utredning enligt socialtjänstlagen och riskera att stå i strid med bestämmelserna i grundlagen.

För utredning av misstanke om brott svarar de samhällsorgan lagstiftaren har bestämt ska genomföra sådan utredning. Det är beträffande misstanke om bidragsbrott polismyndigheterna och Åklagarmyndigheten som står för sådan utredning i enlighet med bestämmelserna om förundersökning i 23 kap. rättegångsbalken och därtill anslutande bestämmelser.

Socialstyrelsen menar därför att kommunen i princip inte ska vidta någon utredningsåtgärd som syftar till att klarlägga omständighet som gäller bidragsbrott eller säkra bevisning om sådant brott, utan med befintliga uppgifter avgöra om brott "kan misstänkas" i enlighet med 6 § bidragsbrottslagen. I detta sammanhang finns anledning att betona att detta inte innebär att varje påstående eller annan uppgift om bidragsbrott ska anmälas till polis eller åklagare. Av förarbetena till bidragsbrottslagen framgår, som antecknats ovan, att anmälan ska göras när det finns en "välgrundad anledning att anta att brott har begåtts". Socialstyrelsen vill också notera att kommunen har möjlighet att samråda med åklagare om uppgifterna är av sådan art och betydelse att anmälan ska göras.

Av utredningen i ärende hos JO framgår att den enskilde, i samband med ansökan om ekonomiskt bistånd hos kommunen, får skriva under ansökningshandling i vilken anges att "Vid utredning om rätten till bistånd kan hembesök förekomma för att bl.a. kontrollera vistelse och boendeförhållanden".

Socialstyrelsen gör bedömningen att citerat innehåll i en ansökningshandling inte kan tolkas som att den enskilde samtyckt till att socialnämnden får göra hembesök då nämnden misstänker bidragsbrott och i vart fall att sådant samtycke torde sakna rättsverkan i följd av att kommunen inte är behörig att vidta sådan utredningsåtgärd för att utreda misstanke om bidragsbrott.

Emelie G. och Social- och arbetsmarknadsnämnden i Köpings kommun fick ta del av Socialstyrelsens yttrande.

I ett beslut den 18 juni 2014 uttalade *JO Wiklund* följande.

### **Bedömning**

Emelie G. var sedan mars 2012 aktuell hos nämnden gällande ekonomiskt bistånd. I december 2012 fick förvaltningen ett anonymt tips om att Emelie G. var sammanboende. Den 14 december 2012 gjorde två tjänstemän ett oanmält hembesök hos Emelie G. Enligt nämndens remissvar gjordes hembesöket i syfte att "utreda misstänkt bidragsbedrägeri". Handläggarna blev insläppta i

bostaden av Emelie G. De såg sig om i bostaden och ställde frågor till Emelie G. och hennes pojkvän om deras relation.

Enligt 2 § bidragsbrottslagen (2007:612) döms den som lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att anmäla enligt en lag eller förordning, och på så sätt orsakar fara för att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp, för bidragsbrott. I 4 § bidragsbrottslagen sägs att den som av grov oaktsamhet begår en sådan gärning som avses i 2 § döms för vårdslöst bidragsbrott.

Enligt 6 § bidragsbrottslagen ska en myndighet, bl.a. socialnämnden, göra en anmälan till polismyndighet eller till Åklagarmyndigheten om det kan misstänkas att det har begåtts brott enligt bidragsbrottslagen.

Jag begränsar min granskning till frågan om det var lämpligt att nämnden gjorde ett hembesök i syfte att ”utreda misstänkt bidragsbedrägeri”. Nämnden har i sitt yttrande inte närmare utvecklat vad som avses med detta. Jag utgår i det följande från att avsikten inte var att utreda ett eventuellt brott (det är polis och åklagare som ansvarar för en brottsutredning) utan att handläggarna avsåg att klarlägga om det fanns en sådan misstanke om brott att nämnden skulle göra en anmälan enligt 6 § bidragsbrottslagen till polis eller åklagare.

I förarbetena till bidragsbrottslagen uttalades vad myndigheten bör iaktta och inkludera i sin bedömning av om en anmälan ska göras till polis eller åklagare (se prop. 2006/07:80 s. 90 och 99).

Vid bedömningen av om en anmälan skall göras bör myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan göra en preliminär bedömning av om det föreligger uppsåt eller grov oaktsamhet. Denna bedömning inkluderar frågan om en gärning som i och för sig omfattas av bestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott är mindre allvarlig och därför inte kan förväntas föranleda straffansvar. Så som anförts i den allmänna motiveringen [...] bör anmälan ske när det finns en välgrundad anledning att anta att brott har begåtts. Någon bedömning av om den bevisning som finns är tillräcklig för lagföring skall däremot inte göras av den anmälade myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan.

I förarbetena görs inga närmare uttalanden som rör frågan om en socialnämnd lämpligen får eller bör vidta några egna utredningsåtgärder vid misstanke om bidragsbrott. Några bestämmelser om detta finns inte heller i de författningar som särskilt reglerar socialnämndernas verksamhet.

Socialstyrelsen har i yttrandet till JO anført att ”kommunen i princip inte ska vidta någon utredningsåtgärd som syftar till att klarlägga omständigheter som gäller bidragsbrott eller säkra bevisning om sådant brott, utan med befintliga uppgifter avgöra om brott kan misstänkas i enlighet med 6 § bidragsbrottslagen.” Jag föreställer mig att det ofta kan bli svårt för nämnden att nå fram till en ”välgrundad anledning att anta att brott har begåtts” om inga utredningsåtgärder alls får vidtas.

Under vissa förutsättningar som anges i 28 kap. 1 § rättegångsbalken kan polis, åklagare eller domstol besluta om en undersökning av en misstänkt persons bostad, en s.k. husrannsakan. För att en husrannsakan ska få ske krävs att det finns anledning att anta att ett brott har begåtts. Syftet med åtgärden får alltså inte vara att upptäcka eller att förebygga ett brott. Av kravet på att det ska finnas anledning att anta att ett brott har begåtts följer att en husrannsakan inte

kan ske utan att det också finns förutsättningar för att inleda förundersökning enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken (se Fitger m.fl., Rättegångsbalken [den 9 april 2014, Zeteo], kommentaren till 28 kap. 1 §).

Om nämnden genomför ett hembesök för att utreda om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts skulle bl.a. bestämmelserna om husrannsakan under en brottsutredning och hur en sådan ska gå till åsidosättas. Även i övrigt skulle de regler som finns för att skapa garantier för en rättssäker utredning om brott riskera att bli åsidosatta. Socialnämnden ska därför enligt min mening inte genomföra ett hembesök som syftar till att utreda om den enskilde kan misstänkas för brott. Mot den bakgrunden borde nämnden i det aktuella fallet inte ha gjort besöket i Emelie G:s bostad.

Vid sidan av nämndens skyldighet att göra en anmälan enligt 6 § bidragsbrottslagen finns särskilda regler i 9 kap. 1 § SoL om återkrav av bistånd vissa fall. Av 9 kap. 1 § SoL följer att om någon genom att lämna oriktiga uppgifter eller genom att inte lämna uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL har betalats ut felaktigt eller med för högt belopp, får socialnämnden återkräva det som har betalats ut för mycket.

Bestämmelserna om återkrav och bidragsbrott är utformade på ett sätt som i vissa fall kan göra det svårt att dra gränsen mellan vad som är en utredningsåtgärd inom ramen för en utredning om återkrav och en åtgärd för att utreda om det finns en misstanke om brott. I proposition 1996/97:124 Ändring i Socialtjänstlagen (s. 97) uttalas att bestämmelsen om återkrav, på grund av att den enskilde fått bistånd som grundats på oriktiga eller vilseledande uppgifter eller när uppgifter undanhållits socialnämnden, självfallet inte bör påverka eller ersätta socialnämndens beslut att göra en polisanmälan. Frågan hur dessa båda regelsystem i övrigt förhåller sig till varandra tycks inte ha berörts närmare vare sig i förarbetena till bestämmelsen om återkrav eller till bidragsbrottslagen.

Jag vill i sammanhanget erinra om Europakonventionens artikel 6, om rätten till en rättvis rättegång. Den som är misstänkt för brott ska inte behöva bidra till utredningen eller bevisningen i målet genom att göra medgivanden eller tillhandahålla belastande material. Detta är en grundläggande princip som ingår i begreppet ”en rättvis rättegång” (se bl.a. Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 4:e uppl. s. 282 f.). Det är således inte tillåtet att tvinga en enskild att lämna t.ex. upplysningar eller handlingar som kan ha betydelse för bedömningen av om den enskilde gjort sig skyldig till brott. Exempelvis anses den som ålagts att beediga en konkursbouppteckning ha rätt att vägra att beediga uppgifter som skulle avslöja att han eller hon begått brott och som skulle kunna användas som bevis mot honom eller henne i en kommande rättegång då en skyldighet att under straffansvar lämna sådana uppgifter skulle strida mot artikel 6 i Europakonventionen (se NJA 2001 s. 563).

Om den enskilde medverkar – eller inte medverkar – i en utredning som rör återkrav kan hans eller hennes uppgifter – eller vägran – bidra till att socialnämnden bestämmer sig för att med stöd av 9 kap. 3 § SoL väcka talan hos förvaltningsrätten om återbetalning av utbetalat bistånd. Det finns inte några bestämmelser som tvingar den enskilde att bidra till utredningen eller bevisningen i återkravsärendet. Jag finner därför i och för sig inte att nämndens utredning om återkrav och inhämtande av uppgifter från den enskilde utgör en

kränkning av artikel 6 i Europakonventionen. Däremot kan det tänkas att uppgifter som den enskilde lämnar under återkravsutredningen leder till att nämnden får en välgrundad anledning att anta att ett brott har begåtts. Då ska nämnden göra en polisanmälan, vilket innebär att uppgifterna kan bli till nackdel för den enskilde i en kommande brottmålsrättegång.

Ärendet väcker, som framgått ovan, frågor bl.a. om förhållandet mellan reglerna om bidragsbrott och de särskilda reglerna i socialtjänstlagen om återkrav, vilka egna utredningsåtgärder en socialnämnd kan vidta enligt dessa regelsystem och hur sådana åtgärder förhåller sig till Europakonventionens artikel 6 om rätten till en rättvis rättegång. Jag har inte tillräckligt underlag för att ta slutlig ställning i denna del. Enligt min mening finns det anledning att överväga dessa frågor i ett större sammanhang. Jag skickar därför en kopia av beslutet för kännedom till Socialdepartementet och Justitiedepartementet.

Jag sänder även en kopia av beslutet till Socialstyrelsen och Inspektionen för vård och omsorg (IVO).

Vad Emelie G. har framfört i övrigt föranleder inte något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det ovan anförda.

Fråga bl.a. om skyldighet att dokumentera uppgift om vem som hade gjort anmälan till en ledamot i socialnämnden om oro för barn

(Dnr 4133-2011)

**Beslutet i korthet:** En person X. ringde till en ledamot i socialnämnden och uttryckte oro för barnen i en familj på orten. Det torde stå klart att X. kontaktade ledamoten i dennes egenskap av befattningshavare i nämnden. I ett sådant fall ska de uppgifter som den enskilde lämnar behandlas som en anmälan enligt 14 kap. 1 c § SoL. Det ankom således på ledamoten att se till att de uppgifter som X. lämnade blev dokumenterade.

Någon uppgift om X:s identitet noterades inte i ärendet. Eftersom det inte har kunnat klarläggas att X. vid samtalet med ledamoten eller senare uppgav sitt namn riktas ingen kritik mot myndigheten för att vårdnadshavaren inte kunde få veta vem som hade gjort anmälan.

### Anmälan

I en anmälan till JO i augusti 2011 klagade Peter B. på Socialnämnden i Vansbro kommun för handläggningen av ett ärende som rörde hans familj. Han var missnöjd med bl.a. att han inte hade kunnat få uppgift om vem som i juli 2010 hade gjort en anmälan om oro för hans barn.

## Utredning

JO begärde ett yttrande från Kommunstyrelsen i Vansbro kommun som sedan januari 2011 är ansvarig för socialtjänsten i kommunen. I ett remissvar anförde kommunstyrelsens omsorgsutskott i huvudsak följande.

Begäran om utredning och yttrande till JO överlämnas till Ifo-chef Malou Larsson för handläggning. Det material som har använts i detta yttrande är de dokument som finns hos individ och familjeomsorgen samt kommunens diarium. Ärendet är över ett år gammalt och socialsekreterare Anna Hemming slutade sin anställning hos individ och familjeomsorgen i januari 2011 och socialnämndens ledamot Monica Eriksson har idag inga politiska uppdrag i Kommunstyrelsen eller de utskott som lyder under KS. Denna förändring skedde 110101.

I de handlingar som finns hos individ och familjeomsorgen gällande ärendet så framkommer det att socialsekreterare Anna Hemming 100723 hade telefonkontakt med socialnämndens ledamot Monica Eriksson som drar ärendet anonymt för socialsekreteraren. Monica Eriksson skulle ha blivit uppringd av någon som har vetskap om familjen och uttryckt sin oro. Möjligheter finns att konsultera ett ärende anonymt med socialtjänsten om man misstänker att ett barn far illa om man inte vet om det är tillräcklig grund för att gå vidare till en anmälan. Vid konsultation uppger man inte namn på barn, föräldrar eller den det gäller.

I detta fall ansåg socialsekreterare Anna Hemming att det fanns grunder för att gå vidare i ärendet och socialnämndens ledamot Monica Eriksson namnger föräldrarna. I den dokumentation som finns hos individ och familjeomsorgen står att socialsekreterare Anna Hemming uppmanar Monica Eriksson att be den som har ringt till henne att ringa till socialtjänsten. Monica Eriksson skall då ta kontakt med personen i fråga och få dem att göra en anmälan till socialtjänsten.

Samma dag ringer en person till socialsekreterare Anna Hemming. Den som ringer till socialsekreterare Anna Hemming uppger inte sitt namn. I en anmälan till socialtjänsten har man rätt som enskild person att vara anonym och att anmälan från en anonym anmälare skall tas på lika stort allvar som om någon framträder med sitt namn. Socialtjänstemän försöker så långt det är möjligt att få en person som vill vara anonym att framträda med sitt namn men bör ej pressas till att uppge namnet. Även om man helst ser att anmälare uppger sin identitet och öppet svara för sina uppgifter, kan dock i valet mellan en anonym anmälan och ingen anmälan alls det förstnämnda många gånger vara att föredra. Om anmälan har gjorts av en myndighet, en nämndledamot eller av personal som har lagreglerad anmälningsplikt finns det inget lagstöd för att hemlighålla vilken myndighet som gjort anmälan eller namnet på den som gjort anmälan.

Enligt det skrivna så tar socialsekreterare Anna Hemming emot denna anmälan där anmälaren, som enligt uppgift i mottagandet är en hon, beskriver varför det finns oro för barnen i denna familj samt att det blir värre och värre. Dagen innan denna anmälan har man observerat vissa saker som framkallar oro för hur barnen har det. Uppgiftslämnaren uppger att de som har sett och hört vill p.g.a. rädsla inte göra en anmälan p.g.a. att Vansbro är så litet.

Socialtjänsten gjorde sedan en bedömning utifrån att man träffade familjen och barnen att det inte fanns några grunder för att inleda utredning man gjorde en s.k. förhandsbedömning. Denna förhandsbedömning kommunicerades med Ifo-chef Malou Larsson och man kom tillsammans fram till att inte inleda utredning vilket också kommunicerades med familjen samt att allt material som individ och familjeomsorgen hade i verksamheten gällande ärendet skickades hem till familjen brevlades 100727. Ärendet lades

i den pärm som finns hos individ och familjeomsorgen för ej inledda ärenden. Detta då familjen tidigare inte varit/var kända inom socialtjänsten.

100809 inkommer till socialnämnden en begäran om utlämnande av uppgifter från Peter B. Ifo-chef Malou Larsson samtalar då med socialsekreterare Anna Hemming om hon har/eller har fått uppgift om vem den anonyma personen var som gjorde anmälan. Socialsekreterare Anna Hemming uppger att den som ringde till henne inte presenterade sig med namn och att hon fick ej heller något namn på anmälaren från Monica Eriksson.

I ett brev till Peter B. daterat 100811 informeras Peter B. att hans efterfrågan om utlämnande av uppgifter kommer att tas upp i socialnämndens sammanträde 100823.

Ifo-chef Malou Larsson skickar ärendet vidare till socialnämnden för behandling detta då nämndsledamot Monica Eriksson sitter i nämnden och bör tillfrågas av nämnden om detta samt att skulle Monica Eriksson veta namnet och den som har ringt har bett att få vara anonym så är det socialnämnden som skall ta ställning till om namnet skall sekretessbeläggas eller inte. Någon garanti för att få sitt namn sekretessbelagt finns inte.

Ärendet kommer upp i socialnämnden 100823. Monica Eriksson blir tillfrågad om hon vet namnet på den som har ringt till henne och man ber henne i så fall att lämna ut namnet under sammanträdet. Monica Eriksson uppger att hon inte vet vem det är som har ringt till henne. Ifo-chef Malou Larsson redogör vilka regler som gäller för anmälningar som inkommer till socialnämnden. Efter denna redogörelse vidhåller Monica Eriksson att hon inte vet namnet på den som ringt henne. Därmed gör nämnden bedömningen att det finns inget namn att lämna ut.

Detta protokollsutdrag skickas till familjen.

Enligt vad Peter B. uppger i sin skrivelse så skulle Monica Eriksson ha uttryckt vid ett telefonsamtal att hon hade kännedom om anmälares identitet och telefonnummer och att hon skulle kontakta anmälaren för att tala om att dennes farhågor inte stämde och att barnen i familjen har det bra. Det framgår inte av Peter B:s skrivelse om familjen ställde frågan till Monica Eriksson om namnet på anmälaren. Däremot måste familjen ha godkänt att Monica Eriksson tog denna kontakt för att återrapportera familjens förhållanden.

I sin anmälan till JO skriver Peter B. att han åter tillskrivit socialnämnden 101203 och efterfrågat anmälares identitet men att detta brev ej har besvarats. Socialnämnden har ingen kännedom att ett sådant brev har inkommit till förvaltningen. Det finns ej någon sådan handling diarieförd vilket det borde om den har inkommit och man hade då diariefört det under samma ärende som Peter B. har i diariet. Utdrag från den sidan medskickas till JO. Hade Peter B:s brev inkommit så hade socialnämnden besvarat hans brev, med att man känner inte till anmälares namn. Detta då det inte är känt inom förvaltningen vem som har ringt och gjort anmälan samt att socialnämndens ledamot Monica Eriksson har vid nämndmötet 100823 meddelat nämnden att hon vet inte namnet på den som ringt till henne.

Peter B. tar även upp i sin anmälan till JO att socialförvaltningen har agerat felaktigt i och med att man kontaktat sambons far och redogjort för honom delar av anmälares innehåll. Kontakten med morfadern togs efter att socialsekreterare Anna Hemming föredragit ärendet för Ifo-chef Malou Larsson, där det framkommer att socialsekreterare Anna Hemming och socialsekreterare Anna Berg har varit hem till familjen och knackat på upprepade gånger utan att någon öppnar. Man går sedan runt huset och går återigen och knackar på utan resultat. Bedömningen görs att det finns en risk att inte föräldrarna öppnar eftersom detta var en del av innehållet i anmälan där det framkom att man varit dit och knackat på och ingen öppnat trots att man har hört röster inifrån, att familjen aldrig är ute, att familjen inte öppnar vid påringning och att barnen finns i huset. Överenskommelsen som gjordes mellan socialsekreterare Anna Hemming och Ifo-chef Malou Larsson

var att inte informera morfadern om innehållet i anmälan utan enbart efterfråga familjen var dom finns och söka telefonnummer till familjen och att informera om att det inkommit ett samtal till socialtjänsten om oro för barnen och att socialtjänsten ville komma i kontakt med familjen. I dokumentationen som är gjord från samtalet med morfadern framkommer det att socialsekreterare Anna Hemming berättar kort att det har inkommit en påringning kring oro för hans dotters barn och att man är i behov av att komma i kontakt med familjen och undrar var de befinner sig då de inte är hemma.

### Slutsats

Utifrån den dokumentation daterad 100723 som socialsekreterare Anna Hemming har gjort i ärendet så framgår det av anteckningarna att Monica Eriksson skall ta kontakt med personen i fråga och få dem att göra en anmälan till socialtjänsten.

Det framgår enligt dokumentationen att Monica Eriksson har blivit uppringd av någon som har vetskap om familjen och uttryckt sin oro.

Samma dag 100723 finns dokumentation över att en person ringer in till individ och familjeomsorgen till socialsekreterare Anna Hemming som inte uppger sitt namn och gör en anmälan gällande samma familj. När ärendet tas upp för behandling i socialnämnden så uppger Monica Eriksson vid förfrågan att hon inte vet vem anmälaren är. Det är också det protokoll som skickas ut till familjen.

Enligt Peter B. så skall Monica Eriksson ha uppgett att hon känner till anmälarens identitet och telefonnummer och uppger att hon skall kontakta anmälaren för att tala om att dennes farhågor inte stämde. Det framgår inte av Peter B:s skrivelse om familjen ställde frågan till Monica Eriksson vem anmälaren var. Familjen måste ha gett sitt godkännande till att Monica Eriksson ringde till anmälaren för att återrapportera deras familjeförhållanden.

Peter B. skall ha tillskrivit socialnämnden och återigen efterfrågat anmälarens identitet men har inte fått detta brev besvarat. Någon sådan handling från Peter B. har inte registrerats i diariet vilket det borde ha gjort och då under Peter B:s ärende i diariet.

Peter B. uppger att socialförvaltningen agerat felaktigt då man kontaktat hans sambos fader och redogjort delar av anmälsans innehåll. Enligt det som framkommer i dokumentationen så har tjänsteman berättat för sambons fader att det inkommit en påringning kring oro för hans dotters barn. Att man från socialförvaltningens sida skulle ha informerat om detaljer i anmälan framkommer inte i dokumentationen.

Till sitt yttrande fogade utskottet omfattande dokumentation rörande handläggningen av anmälningarna rörande Peter B:s barn.

Peter B. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 14 november 2013 anförde *JO Wiklund* följande.

### Bedömning

Enligt 14 kap. 1 c § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, bör var och en som får kännedom om eller misstänker att ett barn får illa anmäla detta till socialnämnden (bestämmelsen motsvarar 14 kap. 1 § första stycket SoL i dess lydelse före den 1 januari 2013). Bestämmelsen riktar sig till allmänheten och personer som inte omfattas av anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL.

En anmälan från allmänheten görs inte sällan per telefon till någon tjänsteman vid den enhet hos socialnämndens förvaltning som handlägger ärenden



som rör barn. Om en sådan anmälan görs muntligt ska den enligt 11 kap. 5 § SoL dokumenteras (se JO 2012/13 s. 268, dnr 2180-2010). Det är i första hand den som tar emot en muntlig anmälan som är skyldig att dokumentera den.

Den som är ledamot i socialnämnden är en offentlig befattningshavare inom socialtjänsten. Om en ledamot vidtar en åtgärd i ett ärende som rör en enskild ankommer det på honom eller henne att se till att handläggningen dokumenteras. Det praktiska arbetet med dokumentationen bör som regel utföras av en tjänsteman vid nämndens förvaltning. Detta innebär att om en nämndledamot tar emot en anmälan om oro för barn ska anmälan dokumenteras. Om däremot ledamoten exempelvis tar emot ett telefonsamtal men vidarebefordrar samtalet eller hänvisar den enskilde till en tjänsteman vid nämndens förvaltning kan han utgå från att tjänstemannen dokumenterar uppgifterna. Ledamoten kan i den situationen knappast anses skyldig att dokumentera det som har sagts vid hans samtal med den enskilde.

Om anmälarens namn blir känt för nämnden föreligger begränsade möjligheter för nämnden att undanhålla namnet för en part i ärendet (se 26 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen, 2009:400). Detta förhållande kan leda till att någon som hyser oro för ett barn underlåter att göra en anmälan och att angelägna anmälningar från allmänheten inte sker. Det finns dock inte något hinder mot att den som gör en anmälan enligt 14 kap. 1 c § SoL underlåter att uppge sitt namn. Även om man helst ser att anmälaren uppger sitt namn och svarar öppet för sina uppgifter, kan i valet mellan en anonym anmälan och ingen anmälan alls det förstnämnda många gånger vara att föredra. Om någon har gjort en anmälan anonymt bör nämnden endast i undantagsfall försöka ta reda på vem anmälaren är (JO 2010/11 s. 318, dnr 2798-2008 och 2845-2008).

En anonym anmälan måste givetvis bedömas med försiktighet. Det kan också ibland vara motiverat att upplysa den anonyme anmälaren om de komplikationer som hans eller hennes önskan om anonymitet kan medföra ur utredningssynpunkt. Detta får dock inte ske på sådant sätt att anmälaren härigenom faktiskt tvingas att röja sitt namn.

I det här aktuella fallet ringde X. till en ledamot i nämnden och uttryckte oro för barnen i en familj på orten. Det kan visserligen förhålla sig så att X. inte direkt uppgav att han eller hon ville göra en anmälan. Det torde dock stå klart att X. kontaktade ledamoten i dennes egenskap av befattningshavare i nämnden. I ett sådant fall ska de uppgifter som den enskilde lämnar behandlas som en anmälan enligt 14 kap. 1 c § SoL (jfr bl.a. Socialstyrelsens publikation Anmälningsskyldighet om missförhållanden som rör barn, 2004, s. 19). Det ankom således på ledamoten att se till att de uppgifter som X. lämnade blev dokumenterade.

Ledamoten talade med en tjänsteman vid nämndens förvaltning om de uppgifter som X. hade lämnat och om hur man borde hantera saken. Tjänstemannen ansåg att det kunde finnas skäl för nämnden att inleda en utredning med anledning av uppgifterna.

Tjänstemannen vid socialförvaltningen skrev ned de upplysningar som nämndledamoten lämnade vid samtalet. Det framgår inte av dokumentationen vem som hade lämnat uppgifterna till nämndledamoten. Om X. vid samtalet

hade angett sitt namn borde även detta ha noterats eftersom X., som jag konstaterat ovan, fick anses ha gjort en anmälan redan vid sitt samtal med nämndledamoten.

Efter nämndledamotens samtal med tjänstemannen kontaktade ledamoten X. som därefter ringde upp tjänstemannen vid förvaltningen. X. uppgav vid det samtalet att han eller hon önskade vara anonym. Tjänstemannen synes inte ha känt till vem X. var och som framgår av det ovan anförda hade tjänstemannen att respektera X:s önskemål om anonymitet eftersom det inte förelåg en sådan undantagssituation att det fanns skäl för tjänstemannen att försöka klarlägga anmälarens identitet.

När Peter B. senare bad att få veta vem som hade gjort anmälan fick han till svar att anmälaren var anonym. Eftersom nämndledamoten själv synes ha tagit kontakt med X. är det givetvis mycket som talar för att hon kände till vem X. var. När frågan diskuterades i nämnden uppgav nämndledamoten emellertid så inte var fallet.

Kommunstyrelsen tog den 1 januari 2011 över ansvaret för socialtjänsten i kommunen. Peter B:s anmälan kom in till JO i augusti 2011. Kommunstyrelsen yttrade sig till JO i september 2011. Nämndledamoten hade efter organisationsförändringarna i januari inte något uppdrag i styrelsen eller något av dess utskott. Mot bakgrund av dessa omständigheter har det inte framstått som meningsfullt att vidta ytterligare utredningsåtgärder i saken.

Med utgångspunkt från det som har kommit fram i utredningen gör jag därför den samlade bedömningen att X:s identitet under alla förhållanden var okänd i *förvaltningens* ärende. Oklarheten i fråga om vad nämndledamoten kände till eller inte kände till leder vidare till slutsatsen att det inte finns grund för mig att rikta någon kritik mot myndigheten för att Peter B. inte kunde få besked om vem som hade gjort anmälan.

Jag vill avslutningsvis rent allmänt understryka vikten av att socialtjänsten ser till att alla uppgifter av betydelse dokumenteras när en enskild gör en muntlig anmälan om oro för barn. Detta gäller även när uppgifterna lämnas till en ledamot i socialnämnden i dennes egenskap av befattningshavare inom socialtjänsten.

Det som Peter B. har anfört i övrigt föranleder inte något uttalande från min sida.

## Allvarlig kritik mot en socialnämnd för brister i handläggningen av ett ärende om försörjningsstöd som domstol återförvisat till nämnden för ny prövning

(Dnr 3548-2012)

**Beslutet i korthet:** Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden i Sigtuna hade avslagit ansökningar om ekonomiskt bistånd. Efter överklagande av den enskilde upphävde förvaltningsrätten besluten och återförvisade målet till nämnden för ny prövning. Domen innebar att överklagandet delvis bifölls. Den enskilde överklagade domen till kammarrätten i de delar han inte fått framgång i förvaltningsrätten. Eftersom det endast var den enskilde som överklagade till kammarrätten kunde en prövning där inte utfalla till nackdel för honom. Nämnden skulle ha sett till att ett nytt beslut fattades så snart den fått del av förvaltningsrättens dom. Nytt beslut fattades dock först efter ett och ett halvt år. Nämnden får allvarlig kritik för bristerna i handläggningen.

### Bakgrund

I en dom den 11 maj 2011 behandlade Förvaltningsrätten i Uppsala, mål 7311-10, ett överklagande från Jari K. av tre beslut som hade fattats av Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden i Sigtuna kommun (nedan kallad nämnden). Nämnden hade helt eller delvis avslagit ansökningar från Jari K. om bistånd för september, oktober och december 2010.

Målet i förvaltningsrätten gällde vilka inkomster som skulle beaktas vid bedömningen av Jari K:s rätt till bistånd.

I sin dom upphävde förvaltningsrätten de överklagade besluten och visade målet åter till nämnden för en ny prövning. Enligt domslutet skulle nämnden vid den förnyade prövningen enbart beakta inkomster från tidigast augusti 2010, och en del av det traktamente som Jari K. hade uppburit vid arbete utomlands skulle undantas vid inkomstberäkningen.

Jari K. överklagade förvaltningsrättens dom till kammarrätten som den 7 oktober 2011 beslutade att inte meddela prövningstillstånd. Förvaltningsrättens avgörande stod därmed fast.

### Anmälan

Jari K. framförde i en anmälan klagomål mot bl.a. Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden i Sigtuna kommun. Han anförde bl.a. att nämnden inte hade gjort någon förnyad prövning av hans ärende efter domstolsprövningarna.

### Utredning

JO inhämtade handlingar från förvaltningen.

JO anmodade därefter nämnden att inkomma med utredning och yttrande över vad Jari K. hade anfört i sin anmälan.

I remissvaret anförde nämndens arbetsutskott i huvudsak följande.

## Ärendet

Jari K. har varit aktuell för ekonomiskt bistånd under två perioder. Den första insatsen påbörjades 2009-06-26 och avslutades 2010-08-17. Sista utbetalningsmånad var juli 2010.

När Jari K. återkom med ny ansökan om ekonomiskt bistånd för september 2010 gjordes beräkningar tre månader bakåt i tiden. Det ansågs skäligt då Jari tidigare varit aktuell för ekonomiskt bistånd och torde vara väl förtrogen med gällande regelverk. Beräkningarna för juli, september och oktober resulterade i normöverskott.

Beräkningen för september låg till grund för beslutet om att avslå ansökan med hänvisning till normöverskottet. Jari K. överklagade beslutet för september 2010-10-07 och hänvisade till omkostnader han haft under tiden han arbetade i Finland, som Jari ansåg borde godkännas som skäliga utgifter.

Beslutet för september 2010 omprövades av handläggaren 2010-10-29. Nya beräkningar gjordes för perioden juli till oktober och hänsyn togs till boendekostnader som Jari K. haft under vistelsen i Finland. Vidare togs inte en löneutbetalning med i beräkningen för juli månad.

Jari K:s normöverskott kvarstod dock, men med en längre summa än de ursprungliga beräkningarna.

Efter omprövning överlämnades ärendet till förvaltningsrätten för bedömning 2010-10-29.

Dom meddelades av förvaltningsrätten i Uppsala 2011-05-11, där rätten upphävde det överklagade beslutet och återvisade målet till utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden för ny prövning. Enligt domslutet ska enbart inkomster beaktas från tidigast augusti 2010.

Domen från förvaltningsrätten inkom till kommunen 2011-05-17 och registrerades i kommunens ärendehanteringsprogram LEX. Dock saknas journalanteckning i den elektroniska akten, eller papperskopia i den fysiska akten och domen har därmed troligen ej kommit handläggaren tillhanda. Jari K. har vid ett flertal tillfällen varit i kontakt med försörjningsstödsenheten efter domslutet, men det finns inte någon journalanteckning om att han har påtalat domslutet eller begärt rättning i enlighet med det. Varken de handläggare eller den enhetschef som arbetade i ärendet under den aktuella tiden finns längre kvar på enheten.

Förvaltningsrättsdomen gick Jari K. partiellt emot och han överklagade förvaltningsrättens dom till kammarrätten, dom registrerades av kommunen 2011-10-11. Kammarrätten beslutar att rätten inte meddelar prövningstillstånd och att förvaltningsrättens dom därmed står fast.

## Sammanfattande kommentarer

I syfte att följa förvaltningsrättens domslut beviljas Jari K. följande kompletteringar för den aktuella perioden.

552 kronor utbetalas för november 2010.

4 536 kronor utbetalas för december 2010. Sammanlagt 5 088 kronor utbetalas till Jari K.

För att förbättra rättssäkerheten samt för att säkerställa att inkomna handlingar från domstolen registreras, använder kommunen dokument- och ärendehanteringsprogrammet LEX. Trots det kan förvaltningen konstatera att rutinerna har brutit i detta enskilda fall och att det är oklart exakt hur detta har kunnat ske. Förvaltningen har sedan sommaren 2012 arbetat med att säkerställa interna rutiner. Enhetschef och gruppleddare på försörjningsstödsenheten har ansvar för att granska inkommande domar i LEX samt för att säkerställa att de fysiska handlingarna når handläggaren för verkställande. Särskild fokus läggs på de domar som bifaller klientens överklagande och de domar som domstolen återförvisar för vidare handläggning. Det inträffade skall således inte upprepas.

Jari K. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 25 november 2013 anförde *JO Wiklund* följande.

### Bedömning

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Socialnämndens beslut i en fråga om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL får överklagas hos förvaltningsrätten. Ett beslut eller en dom som överklagats endast av den ena parten kan inte ändras till den partens nackdel av den högre instansen.

Förvaltningsrätten beslutade i dom den 11 maj 2011 att upphäva nämndens beslut från den 27 september, den 28 oktober och den 26 november 2010 och visade målet åter till nämnden för ny prövning. Det ankom därmed på nämnden att utan dröjsmål göra en förnyad prövning av Jari K:s rätt till försörjningsstöd för september, oktober och december 2010. Nämnden hade vid den nya prövningen att följa de anvisningar som förvaltningsrätten angett i sitt domslut.

En komplikation i sammanhanget var att Jari K. överklagade förvaltningsrättens dom till kammarrätten. Det väcker frågan om hur en nämnd ska hantera en situation då ett mål återförvisats från en förvaltningsdomstol till nämnden för ny prövning samtidigt som den enskilde överklagat domen till kammarrätten. Beroende på vilka omständigheter som är för handen kan frågan om litispensens bli aktuell, dvs. frågan om samma fråga kan vara föremål för prövning i två instanser samtidigt.

I Jari K:s fall innefattade förvaltningsrättens dom åtminstone delvis bifall till Jari K:s överklagande. Domen gällde omedelbart (16 kap. 3 § SoL). Den omständigheten att det endast var Jari K. som överklagade domen till kammarrätten innebar att resultatet av kammarrättens prövning aldrig kunde utfalla till nackdel för Jari K. Nämnden skulle därför inte ha inväntat kammarrättens avgörande utan skulle ha sett till att det så snart som möjligt fattades ett nytt beslut beträffande Jari K:s framställningar om bistånd för de aktuella månaderna. Det kom emellertid att dröja cirka ett och ett halvt år från det att förvaltningsrätten avgjorde målet till dess att nämnden gjorde en ny prövning av Jari K:s ärende, vilket för övrigt skedde först sedan *JO* begärt yttrande från nämnden i detta ärende.

Det är utrett att såväl förvaltningsrättens dom som kammarrättens beslut kom in till nämndens förvaltning. Huruvida handläggaren fick del av domen är inte klarlagt. Däremot finns det en notering i journalen om kammarrättens beslut, daterad i slutet av december 2011. Att någon åtgärd inte vidtogs efter det att domen hade kommit in till förvaltningen skulle i och för sig kunna bero på ett rent misstag. En sådan förklaring framstår emellertid som mindre sannolik eftersom någon åtgärd inte heller vidtogs när kammarrättens beslut att inte bevilja prövningstillstånd kom in till förvaltningen.

Den tid det dröjde innan nämnden fattade ett nytt beslut är i sig oacceptabelt lång. Att varken förvaltningsrättens dom eller kammarrättens beslut föranledde någon åtgärd från nämndens sida utgör en allvarlig brist i handläggningen.

Jag noterar att Jari K. nu fått en förnyad prövning av sitt ärende och att nämnden tagit fram nya rutiner för att säkerställa att en liknande händelse inte ska uppstå igen. Mot bakgrund av detta finner jag inte skäl att uppehålla mig mer vid saken.

Vad Jari K. i övrigt anfört föranleder inte något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas med den allvarliga kritik som innefattas i det ovan anförda.

### I ett ärende om utseende av kontaktperson för ett barn som inte har fyllt 15 år ska båda vårdnadshavarna höras innan nämnden fattar beslut om insatsen

(Dnr 3380-2013)

**Beslutet i korthet:** Enligt 3 kap. 6 b § socialtjänstlagen kan socialnämnden utse en kontaktperson för att hjälpa en enskild i personliga angelägenheter. Om den som ska få en kontaktperson inte har fyllt 15 år ska enligt den bestämmelsen båda vårdnadshavarna samtycka till insatsen. Sedan den 1 maj 2012 är det dock, enligt 6 kap. 13 a § föräldrabalken, i vissa fall möjligt att utse en kontaktperson även om en av vårdnadshavarna inte samtycker.

I beslutet uttalar JO att båda vårdnadshavarnas inställning till frågan om att utse en kontaktperson ska utredas innan nämnden fattar sitt beslut. Det är inte tillräckligt att en vårdnadshavare enbart informeras om en beslutad insats innan den verkställs. Socialnämnden i Olofströms kommun kritiseras för att den inte frågat en av vårdnadshavarna (modern) om hennes inställning innan nämnden beslutade att utse en kontaktperson för hennes 14-årige son.

### Anmälan m.m.

I en anmälan framförde C.A. klagomål mot socialförvaltningen i Olofströms kommun. Hon klagade bl.a. på förvaltningens handläggning av ett ärende om kontaktperson för hennes son. Hon anförde i den delen sammanfattningsvis följande.

Chefen vid individ- och familjeomsorgen beslutade den 11 januari 2013 att bevilja insatsen kontaktperson för hennes 14-årige son, A. Hon fick information om insatsen i samband med att kontaktpersonen tillsattes, och hade således inte tillfrågats om hon tackade ja till insatsen. Även i övrigt var informationen om insatsen bristfällig.

Till sin anmälan fogade C.A. vissa handlingar. Av dessa framgick bl.a. följande.

Av dokumentet ”Genomförandeplan för öppna insatser” framgick att socialtjänsten den 11 januari 2013 beslutade att utse en kontaktperson för A. Vidare framgick att insatsen påbörjades den 17 januari. Under rubriken ”Vårdnadshavares uppfattning om insatserna” angavs att A:s far ”är positiv till insatsen” och att C.A. ”är informerad om insatsen”.

## Utredning

Efter remiss anförde socialnämndens arbetsutskott i huvudsak följande när det gällde frågan om utseende av kontaktperson.

### **Svar på frågan hur kontaktpersonen blev förordnad utan båda vårdnadshavarnas samtycke.**

Vi inhämtade C:s samtycke. C. fick via mail daterat 2013-01-16 och telefonsamtal strax därefter om insatsen i form av kontaktperson. C. diskuterar hur kontaktpersonens arbete skall utformas i ett mail till handläggaren den 2013-01-24. (se medskickad bilaga) Vi bedömde att C. samtyckt och varit positiv till insatsen, med tanke på att hon har tät kontakt med kontaktpersonen som verkar positivt. Ordvalet i utredningen är inte korrekt då det upplevts att båda föräldrarna varit positiva till insatsen från handläggarens sida.

C.A. yttrade sig över remissvaret.

Föredraganden hos JO inhämtade uppgifter per telefon från Anna Brandholm, verksamhetschef vid förvaltningen.

I ett beslut den 12 mars 2014 anförde *JO Wiklund* följande när det gällde handläggningen av ärendet rörande utseende av en kontaktperson.

## Bedömning

### **Rättslig reglering**

En socialnämnd får utse en särskild person (kontaktperson) med uppgift att hjälpa den enskilde och hans eller hennes närmaste i personliga angelägenheter, om den enskilde begär eller samtycker till det. För barn som inte har fyllt 15 år får kontaktperson utses endast om barnets vårdnadshavare begär eller samtycker till det. Har barnet fyllt 15 år får kontaktperson utses endast om barnet själv begär eller samtycker till det. Detta framgår av 3 kap. 6 b § SoL.

Även bestämmelsen i 6 kap. 13 a § föräldrabalken (FB) är av intresse i det här sammanhanget. Av första stycket framgår bl.a. att om barnet står under vårdnad av två vårdnadshavare och endast den ena samtycker till en åtgärd till stöd för barnet, får socialnämnden besluta att åtgärden får vidtas utan den andra vårdnadshavarens samtycke om det krävs med hänsyn till barnets bästa och åtgärden gäller utseende av en kontaktperson enligt 3 kap. 6 b § SoL. Enligt andra stycket får ett sådant beslut av socialnämnden överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Bestämmelsen började gälla den 1 maj 2012. I förarbetena (prop. 2011/12:53 s. 26) anfördes bl.a. följande.

Paragrafen gäller fall då personal inom socialtjänsten eller hälso- och sjukvården bedömer att ett barn behöver viss vård eller vissa sociala insatser och bara den ena vårdnadshavaren ansöker om eller annars samtycker till detta. Behovet kan t.ex. ha uppmärksammats av vårdnadshavaren eller av skolan eller förskolan. Att vårdnadshavarna inte är överens kan ha olika orsaker. Det kan finnas en mer djupgående konflikt mellan dem. Det kan också vara så att den vårdnadshavare som inte samtycker har svårt att acceptera att barnet har problem och upplever en insats för barnet som onödigt ingripande.

Bestämmelsen är alltså tillämplig när ett barn står *under vårdnad av två vårdnadshavare*. Har barnet bara en vårdnadshavare, beslutar denna ensam. Bestämmelsen är i och för sig tillämplig även om vårdnadshavarna är gifta eller sambor, men det praktiska behovet är naturligtvis då begränsat.

Det ska framgå att *endast den ena vårdnadshavaren samtycker* till den aktuella åtgärden till stöd för barnet. Bestämmelsen kan tillämpas inte bara när den andra vårdnadshavaren uttryckligen motsätter sig åtgärden utan även när vårdnadshavaren håller sig undan eller annars väljer att inte medverka på ett sådant sätt att han eller hon får anses motsätta sig den. Frågan om socialnämndens handläggning kommenteras nedan. Om ingen av vårdnadshavarna samtycker, kan bestämmelsen inte tillämpas.

Vidare ska socialnämndens beslut *krävas med hänsyn till barnets bästa*. I detta ligger en bedömning av vilket behov barnet har av insatsen och hur nödvändigt det är att socialnämnden ingriper. Det måste finnas ett påtagligt och tydligt behov i det enskilda fallet.

I samma proposition (s. 28–29) anfördes bl.a. följande om socialnämndens handläggning.

Liksom när det gäller andra beslut tillämpas 11 kap. socialtjänstlagen på *handläggningen hos socialnämnden*. Prövningen hos socialnämnden ska föregås av en utredning av vad som kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd; utredningen ska inledas utan dröjsmål (1 §). Frågan kan ha aktualiserats hos socialnämnden i ett pågående ärende om sociala insatser eller efter information från hälso- och sjukvården. Om ärendet inletts hos socialnämnden genom en begäran om medgivande från en vårdnadshavare, måste det avslutas genom ett formellt beslut. Socialtjänstlagens regler om handläggningen innebär att socialnämnden får kontakta sakkunniga, att utredningen ska bedrivas så att ingen onödigt utsätts för skada eller olägenhet och att utredningen inte ska göras mer omfattande än vad som är motiverat av omständigheterna (2 §).

---

Om det gäller en insats enligt socialtjänstlagen, finns det redan ett ärende hos nämnden och utredningen om ett eventuellt medgivande blir ett led i utredningen om insatsen.

---

Innan socialnämnden beslutar måste vårdnadshavarnas inställning utredas. Utredningsskyldigheten innebär att socialnämnden ska kontakta vårdnadshavarna och utreda skälen för deras olika uppfattningar. Av allmänna principer för socialnämndens handläggning följer att nämnden också är skyldig att försöka få vårdnadshavarna att komma överens innan ett beslut enligt paragrafen fattas. Hur långt dessa skyldigheter sträcker sig får avgöras av förhållandena i det enskilda fallet, med beaktande av vilken sorts åtgärd det rör sig om och vilket behov det finns av ett snabbt beslut. Det kan behövas samråd med oeniga vårdnadshavare vid flera tillfällen för att försöka åstadkomma en lösning som är så bra som möjligt för barnet, baserad på vårdnadshavarnas gemensamma beslut. Om en vårdnadshavare inte kan nås trots upprepade försök från socialnämnden, kan nämnden behöva fatta beslut utan att ha inhämtat dennes inställning. Socialnämnden har samma skyldighet att göra en objektiv och fullständig utredning när en vårdnadshavare håller sig undan som annars. Det kan innebära att nämnden i brist på uppgifter från vårdnadshavaren måste inhämta kompletterande underlag från andra för att kunna göra en tillräckligt grundad bedömning. I en sådan situation bör nämnden alltså inte förlita sig enbart på den andra vårdnadshavarens uppgifter.



Uppgifter ska dokumenteras och vårdnadshavarna har rätt att ta del av dem.

### Det här fallet

I det här fallet beslutade nämnden den 11 januari 2013 att A., som då var 14 år, skulle få en kontaktperson. C.A. och A:s far var båda vårdnadshavare för A. Av utredningen som låg till grund för beslutet framgår att C.A. var ”informerad” om insatsen, medan fadern var ”positiv” till den. Av en e-postkorrespondens mellan C.A. och socialsekreteraren Eva Sethson framgår att C.A. den 16 januari 2013 informerades om att insatsen skulle inledas följande dag.

Den rättsliga utgångspunkten enligt 3 kap. 6 b § SoL är alltså att båda vårdnadshavarna ska samtycka för att socialnämnden ska få utse en kontaktperson för ett barn som inte har fyllt 15 år. Nämnden skulle således bl.a. ha utrett båda vårdnadshavarnas inställning till frågan om en kontaktperson skulle utses. Det är inte tillräckligt att en vårdnadshavare enbart informeras om en beslutad insats innan den verkställs.

Det kan konstateras att nämndens handläggning brustit genom att nämnden före sitt ställningstagande inte frågat C.A. om hennes inställning till frågan om att utse en kontaktperson för A. Nämnden ska kritiseras för denna brist. Att C.A. informerades om insatsen dagen innan den påbörjades, och då inte verkar ha invänt mot den, förändrar inte bilden av att nämndens handläggning inför beslutet varit bristfällig.

Omständigheterna i det aktuella ärendet hos nämnden verkar inte ha varit sådana att nämnden övervägde att fatta ett beslut med stöd av 6 kap. 13 a § FB. En tillämpning av den bestämmelsen skulle för övrigt ha ställt i princip samma krav på nämndens utredning av vårdnadshavarnas inställning som de jag nyss beskrivit.

Kunde ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU fattas efter att ett tidigare beslut hade förfallit därför att beslutet inte hade underställts förvaltningsrätten i rätt tid? Särskilt fråga om betydelsen av bestämmelsen i 1 § LVU om barnets bästa

(Dnr 534-2013)

**Beslutet i korthet:** Ordföranden i Socialnämnden i Hallstahammars kommun beslutade att omhänderta ett barn med stöd av 6 § LVU. På grund av att beslutet inte kom in till förvaltningsrätten i rätt tid upphörde det omedelbara omhändertagandet. Det går i detta fall inte att lasta någon enskild för det inträffade.

När nämnden uppmärksammades på att beslutet om omhändertagande hade upphört fattade nämndens ordförande ett nytt beslut med stöd av 6 § LVU. I ärendet aktualiseras frågan om huruvida ordföranden kunde fatta ett sådant beslut trots att det inte hade tillkommit några nya omständigheter.

Enligt 7 § LVU upphör ett beslut om omedelbart omhändertagande att gälla om beslutet inte har underställts förvaltningsrätten inom föreskriven

tid. Det har ansetts att i en sådan situation kan ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande inte fattas om det inte har tillkommit nya omständigheter. Ett sådant synsätt kan dock stå i strid med principen om att barnets bästa ska vara avgörande vid beslut enligt LVU.

Hur en konflikt mellan den unges bästa och bestämmelserna som syftar till en rättssäker handläggning ska lösas i ett enskilt fall är komplicerad. Då det för närvarande pågår en översyn av LVU översändes en kopia av beslutet till utredningen.

### Anmälan

Jur. kand Karolina Raza Martinsson framförde, som ombud för A.-M. H. F., klagomål mot Socialnämnden i Hallstahammars kommun. Hon anförde bl.a. följande. Socialnämnden i Hallstahammars kommun beslutade den 27 december 2012 att omedelbart omhänderta barnet E.M. Hon kontaktade förvaltningsrätten den 14 januari 2013 och fick beskedet att någon underställan inte inkommit. Hon kontaktade den 15 januari 2013 socialtjänsten vid flera tillfällen. Den 16 januari 2013 fattade socialnämnden ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande av E.M. Det beslutet underställdes förvaltningsrätten samma dag. Förvaltningsrätten upphävde det omedelbara omhändertagandet genom beslut den 23 januari 2013.

### Utredning

JO anmodade Socialnämnden i Hallstahammars kommun att inkomma med utredning och yttrande över vad som anförts i anmälan.

I ett remissvar anförde Socialnämnden, arbetsutskottet, i huvudsak följande.

E.M. omhändertogs omedelbart i samband med sin födelse 121227 och placerades i familjehem. Samtliga beslut om omhändertagande och placering och hemlighållande av vistelseort är fattade på ett korrekt sätt, se samtliga bilagor. Dessa handlingar faxades sedan till förvaltningsdomstolen men faxet har uppenbarligen inte kommit fram. Utifrån detta har sedan ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande fattats vilket sedan hävdades då förvaltningsdomstolen ansåg att E. var skyddad utifrån att hon då var placerad i familjehem. Socialtjänsten tog då ytterligare ett beslut om omedelbart omhändertagande utifrån att A.-M. inte samtycker till placeringen och avser att hämta hem sin dotter.

Socialnämnden har utifrån det inträffade förtydligat och reviderat sina rutiner kring detta förfarande med att alltid ringa förvaltningsdomstolen för att få bekräftat att fax kommit fram. Om detta sker utanför kontorstid görs det nästföljande arbetsdag. Samtliga handlingar ska också skickas in till förvaltningsdomstolen per post omgående.

Karolina Raza Martinsson bereddes tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 27 november 2013 anförde *JO Wiklund* följande.

### Bedömning

Insatser inom socialtjänsten för barn och ungdomar ska göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i

socialtjänstlagen (2001:453). Barn och ungdomar kan under vissa förutsättningar beredas vård utan samtycke med stöd av LVU. Sådan vård kan beslutas på grund av brister i ett barns hemmiljö (2 § LVU) eller den unges eget beteende (3 § LVU).

Beslut om vård med stöd av LVU meddelas av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden (4 § LVU). Socialnämnden får med stöd av 6 § LVU besluta att den som är under 20 år omedelbart ska omhändertas, om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av LVU och rättens beslut om vård inte kan avvaktas med hänsyn till risken för den unges hälsa eller utveckling eller till att den fortsatta utredningen allvarligt kan försvåras eller vidare åtgärder hindras. Ett beslut om omedelbart omhändertagande ska, enligt 7 § första stycket LVU, underställas förvaltningsrätten inom en vecka från den dag då beslutet fattades. Om underställningen inte sker inom föreskriven tid, upphör omhändertagandet (7 § tredje stycket LVU).

Ordföranden i socialnämnden beslutade den 27 december 2012 att med stöd av 6 § LVU omedelbart omhänderta E.M. Beslutet skulle ha underställts förvaltningsrätten senast den 3 januari 2013.

Nämnden har i sitt remissvar anfört att en underställan faxades till förvaltningsrätten inom den tidsfrist som är föreskriven. Av utredningen går det dock inte att dra någon annan slutsats än att beslutet om att omedelbart omhänderta E.M. inte kom in till förvaltningsrätten. Någon säker förklaring till det inträffade föreligger inte. Även om det är allvarligt går det inte att lasta någon enskild tjänsteman för att beslutet inte kom in till förvaltningsrätten. Jag noterar att nämnden vidtagit åtgärder för att förhindra att något liknande inträffar igen och lämnar därför den frågan.

När nämnden uppmärksammades på att beslutet om omhändertagande till följd av det inträffade hade upphört fattade nämndens ordförande den 16 januari 2013 ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande. I ärendet här aktualiseras frågan om ordföranden kunde fatta ett sådant nytt beslut trots att det inte hade tillkommit några nya omständigheter utan beslutet grundade sig på samma omständigheter som tidigare. Jag vill i denna del anföra följande.

Om förvaltningsrätten fastställer ett beslut om omedelbart omhändertagande ska, enligt 8 § LVU, socialnämnden inom fyra veckor från den dag då omhändertagandet verkställdes ansöka hos förvaltningsrätten om att den unge ska beredas vård med stöd av LVU. Enligt 9 § 1 LVU upphör ett beslut om omedelbart omhändertagande att gälla om ansökan om vård inte görs och nämnden inte heller inom den angivna tiden har begärt förlängning av fristen med stöd av 8 §. I förarbetena till 1980 års LVU anfördes att om nämnden har försummat att ge in ansökan om vård i rätt tid får det anses följa av allmänna rättsgrundsatser att ett nytt beslut om omhändertagande inte får fattas på samma grunder som föranledde det tidigare beslutet (prop. 1979/80:1 del A s. 592). Någon ändring av denna princip synes inte ha varit avsedd vid tillkomsten av den nu gällande lagstiftningen.

I ett beslut som har refererats i JO:s ämbetsberättelse, JO 1998/99 s. 282, dnr 4280-1006, uttalade JO bl.a. följande (s. 284 f.).

När ett beslut om omedelbart omhändertagande förfallit enligt 9 § LVU har socialnämnden i och för sig möjlighet att fatta ett nytt beslut om omhändertagande. Detta förutsätter emellertid att det kommit fram nya omständigheter som kan läggas till grund för bedömningen. Det räcker således inte med att de tidigare vårdmotiverande förhållandena alltså står kvar. I så fall hade den stipulerade tidsfristen i 8 § LVU saknat betydelse.

---

I det uppkomna läget hade nämnden enligt min mening bort pröva om det fanns andra alternativ. Jag vill peka på möjligheten att överlåta åt länsrätten att ta ställning till om ett omedelbart omhändertagande är motiverat. Nämnden hade således omgående kunnat ge in en ansökan om vård enligt LVU till länsrätten – utredningen var ju vid det här laget avslutad – och i samband därmed enligt 6 § tredje stycket LVU göra en framställning om att pojken omedelbart skulle omhändertas. Ett sådant alternativ hade svarat bättre mot lagstiftarens intentioner att ett av socialnämnden fattat beslut om omedelbart omhändertagande skall till följd av sin provisoriska karaktär endast kunna gälla under begränsad tid.

Varken i förarbetena till 1980 års lagstiftning eller till den nu gällande lagen behandlas frågan om nämndens möjlighet att fatta ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande när det tidigare beslutet har förfallit på grund av att det inte har underställts inom den tidsfrist som anges i 7 § första stycket LVU (prop. 1979/80:1 del A s. 497 ff, s. 591, prop. 1989/90:28 s. 77 ff, s. 110). Något vägledande avgörande av Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) i just denna fråga synes inte finnas.

Socialstyrelsen har i sin publikation Tillämpning av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (SOSFS 1997:15) uttalat bl.a. följande (s. 40).

Ett omedelbart omhändertagande omgärdas av tidsfrister. Dessa tidsfrister går inte att förlänga genom att fatta ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande på samma grund då tiden för ett redan fattat beslut går ut.

JO har i flera beslut intagit samma ståndpunkt som Socialstyrelsen; se t.ex. JO 2007/08 s. 321, dnr 3274-2005. I det beslutet anförde JO bl.a. följande (s. 327).

När ett omedelbart omhändertagande har upphört i enlighet med bestämmelsen i 7 § tredje stycket LVU, dvs. på grund av att beslutet inte har underställts länsrätten inom tidsfristen, har socialnämnden i och för sig möjlighet att fatta ett nytt beslut om omhändertagande. Detta förutsätter emellertid att det har kommit fram nya omständigheter som kan läggas till grund för bedömningen. Det räcker således inte med att de tidigare vårdmotiverande förhållandena alltså står kvar. I så fall hade den stipulerade tidsfristen i 7 § första stycket LVU saknat betydelse.

Av utredningen i förevarande ärende framgår att omhändertagandet av N.N. den 21 juli 2004 inte grundade sig på några nya omständigheter utan förutsättningarna var desamma som förelåg vid beslutet om omhändertagande den 9 juli 2004.

Handläggningen i denna del kan ifrågasättas i formellt hänseende. Jag vill peka på den möjlighet som en nämnd har att överlåta åt länsrätten att ta ställning till om ett omedelbart omhändertagande är motiverat. Nämnden hade således omgående kunnat ge in en ansökan om vård enligt LVU till länsrätten och i samband därmed enligt 6 § tredje stycket LVU göra en framställning om att den unge skulle omedelbart omhändertas. Ett sådant

handlingssätt hade svarat bättre mot lagstiftarens intentioner att ett av socialnämnden fattat beslut om omedelbart omhändertagande till följd av sin provisoriska karaktär endast skall kunna gälla under begränsad tid.

Att en socialnämnd försummar att underställa ett beslut om omedelbart omhändertagande eller att underställningen inte kommer in till förvaltningsrätten på grund av tekniska problem är givetvis allvarligt eftersom beslutet då upphör. Nämnden blir till följd därav förhindrad att ge den unge det skydd eller stöd som nämnden har ansett att den unge behöver.

Som framgår av det ovan anförda har det ansetts att nämnden kan fatta ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande i princip endast om det har tillkommit nya omständigheter. Enligt 1 § sista stycket LVU ska emellertid vad som är bäst för barnet vara avgörande vid beslut enligt LVU. Det kan därför diskuteras hur förvaltningsrätten ska bedöma underställningen om nämndens beslut grundas på samma omständigheter som det beslut som har upphört på grund av att beslutet inte hade underställts i rätt tid.

Förvaltningsrätten i Uppsala satte i det här aktuella fallet fokus på frågan om hur principen om barnets bästa ska beaktas i sammanhanget (förvaltningsrättens beslut den 23 januari 2013 i mål 243-13). Förvaltningsrätten uttalade i beslutet följande.

[...] det är sannolikt att E. F. behöver beredas vård enligt LVU. Det har däremot inte framkommit några omständigheter som visar att E. F., som är placerad i familjehem, löper omedelbar risk att skadas till sin hälsa eller utveckling. Rättens beslut om vård kan därför under nuvarande omständigheter avvaktas. På grund härav och på grund av nämndens förfarandefel ska beslutet om omedelbart omhändertagande upphävas.

Innebörden av bestämmelsen i 1 § sista stycket LVU har behandlats av HFD i tre avgöranden under 2011 (HFD 2011 ref. 5, ref. 6 och ref. 13). Dessa avgöranden gäller visserligen tillämpningen av andra bestämmelser i lagen. Bestämmelsen ska dock givetvis tillämpas även när det gäller beslut om omedelbart omhändertagande och domarna är därför av intresse även i en situation som den här aktuella.

Det kan tveklöst finnas situationer när det skulle stå i uppenbar strid mot den unges bästa att låta omhändertagandet upphöra enbart på grund av brister i nämndens formella handläggning av ärendet. Det är samtidigt viktigt att upprätthålla respekten för de tidsfrister som satts upp av lagstiftaren. Hur en konflikt i ett enskilt fall mellan den unges bästa och bestämmelserna som syftar till en rättssäker handläggning ska lösas är komplicerad. Jag vill samtidigt framhålla att det inte är ovanligt att beslut om omedelbart omhändertagande upphör att gälla därför att beslutet inte har underställts förvaltningsrätten i rätt tid (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 2007/08 s. 307).

Det pågår för närvarande en översyn av LVU (Utredningen om tvångsvård för barn och unga, S 2012:07). De problem som jag nu berört är av sådan art att jag finner skäl att översända en kopia av detta beslut till utredningen.

Jag sänder en kopia av beslutet även till Socialdepartementet, Socialstyrelsen, Inspektionen för vård och omsorg och Barnombudsmannen för kännedom.

I samband med en diskussion mellan socialförvaltningen och förvaltningsrätten om när ett beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU hade underställts skickade förvaltningen ett s.k. faxmissiv till rätten. I missivet hade ett datum ändrats. JO har ansett att missivet utgjorde en urkund och att handlingen därför inte fick ändras

(Dnr 4613-2012)

**Beslutet i korthet:** Efter att Förvaltningsrätten i Stockholm fäst JO:s uppmärksamhet på hur Socialnämnden i Solna kommun handlagt fyra ärenden om omedelbart omhändertagande enligt LVU beslutade JO att utreda nämndens handläggning av ärendena.

Besluten, som avsåg fyra syskon, hade fattats av socialnämndens ordförande den 2 augusti 2012. Besluten skulle enligt lag ha underställts förvaltningsrätten senast den 9 augusti 2012. De kom dock in till förvaltningsrätten först den 13 augusti då de sändes till domstolen via telefax, med ett faxmissiv daterat 2012-08-13 (missiv A). I samband med att förvaltningsrätten och socialförvaltningen skulle klarlägga när underställningarna gjorts skickade förvaltningen in ett annat faxmissiv till domstolen, daterat 2012-08-03 (missiv B).

De uppenbara likheterna mellan de båda faxmissiven, som var ifyllda för hand, föranledde JO att inleda förundersökning angående misstanke om urkundsförfalskning. Det fick genom utredningen anses klarlagt att missiven var identiska men att datum på missiv B hade ändrats från 13 augusti till 03 augusti. Det kunde däremot inte klarläggas vem som hade gjort ändringen. Då JO bedömde att brott inte kunde styrkas avslutades förundersökningen. – JO uttalar i beslutet att det, oavsett orsaken till ändringen i missivet, självklart är av största vikt att en offentlig befattningshavare inte manipulerar en handling. Att så skett i detta fall är synnerligen allvarligt.

Eftersom inget av de fyra besluten från den 2 augusti hade underställts förvaltningsrätten i rätt tid upphörde omhändertagandena. Fyra nya beslut om omedelbart omhändertagande fattades den 13 augusti och sändes till förvaltningsrätten samma dag. Domstolen upphävde dock besluten då inga nya omständigheter, som motiverade dessa, hade framkommit.

Konsekvensen av socialnämndens hantering av ärendena blev att det inte fanns förutsättningar för nämnden att ge barnen det skydd och stöd som nämnden hade bedömt att de behövde. Nämnden får allvarlig kritik för bristerna i handläggningen.

### **Skrivelse från Förvaltningsrätten i Stockholm**

Den 2 augusti 2012 beslutade ordföranden i Socialnämnden i Solna kommun att omedelbart omhänderta barnen N.L. f. 1998, M.L. f. 2010, R.L. f. 2001 och T.L. f. 2008 med stöd av 6 § LVU. Besluten skulle därmed enligt 7 § första stycket LVU underställas Förvaltningsrätten i Stockholm för prövning senast den 9 augusti 2012.

I en skrivelse som inkom till JO den 24 augusti 2012 fäste den dåvarande lagmannen vid Förvaltningsrätten i Stockholm JO:s uppmärksamhet på hur socialnämnden hade handlagt de nämnda ärendena om omedelbart omhändertagande. Till sin skrivelse fogade hon en promemoria som hade upprättats av rådmannen Göran Wickström. I promemorian anfördes följande.

### **Dokumentation av handläggningen i mål nr 16959-12 angående omedelbart omhändertagande enligt LVU**

Den 13 augusti 2012 anhängiggjordes ovanstående mål genom att fyra beslut angående omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU underställdes förvaltningsrättens prövning. Handlingarna inkom via fax till förvaltningsrätten angiven dag kl. 11.34.

Besluten om omedelbart omhändertagande var fattade av berörd socialnämnds ordförande den 2 augusti 2012. Förvaltningsrätten tog kontakt med socialnämnden med anledning av att det gått elva dagar sedan besluten fattades, eftersom beslut om omedelbart omhändertagande ska underställas förvaltningsrätten inom en vecka. En tjänsteman vid socialförvaltningen uppgav då att ett av de fyra besluten faxades till förvaltningsrätten redan den 3 augusti 2012. Det uppgavs även att det fanns ett missiv och "faxkvitto" på detta.

Förvaltningsrätten har kontrollerat faxloggarna vid registraturen från den 3 augusti 2012 och kunnat konstatera att något fax inte har inkommit från socialnämnden denna dag. Tjänstemannen vid socialtjänsten ombads att sända in missivet och faxkvittot. Det inkom då ett faxmissiv som uppenbart var detsamma som missivet till faxet som inkom den 13 augusti 2012. Av den dataprintade raden där sändningstiden anges, stod dock att faxet är avsänt den 3 augusti 2012 kl. 11.33, således i princip exakt tio dagar tidigare än faxet den 13 augusti 2012 inkom.

Senare inkom till förvaltningsrätten ytterligare en kopia på samma faxmissiv med avsändningstiden den 3 augusti 2012 kl. 11.33 angiven. Av missivet, som är identiskt med det tidigare inskickade, framgår dock att datumet den 13 augusti 2012 hade ändrats till den 3 augusti 2012.

Genom beslut den 14 augusti 2012 avskrev förvaltningsrätten ovanstående mål från vidare handläggning, med motiveringen att besluten underställts för sent och att de omedelbara omhändertagandena därmed hade upphört.

Den 13 augusti 2012 fattade ordföranden i den berörda socialnämnden fyra nya beslut om omedelbart omhändertagande. Besluten underställdes förvaltningsrätten genom fax samma dag (efter att domstolens expeditionstid var slut). Besluten registrerades som ett nytt mål (mål nr 16991-12). Förvaltningsrätten beslutade den 15 augusti 2012 att upphäva de underställda besluten. Som skäl angavs att de tidigare besluten av den 2 augusti 2012 underställts förvaltningsrätten för sent och att några nya omständigheter som motiverade de nya besluten inte framkommit.

### **Initiativet**

Mot bakgrund av uppgifterna i Göran Wickströms promemoria beslutade JO att inom ramen för ett särskilt ärende utreda socialnämndens handläggning.

## Utredning

### Inledande åtgärder

Två tjänstemän från JO:s expedition besökte den 12 september 2012 socialförvaltningen i Solna kommun och gick igenom förvaltningens akter beträffande de aktuella barnen.

JO begärde därefter in bl.a. besluten om omedelbart omhändertagande, faxmissiv som skickats till förvaltningsrätten den 3 augusti 2012 och den 13 augusti 2012 samt journalanteckningar från socialförvaltningen i Solna kommun. Vidare lånade JO in förvaltningsrättens akter i målen 16959-12 och 16991-12.

Vad som kom fram genom den inhämtade utredningen gav anledning att anta att befattningshavare som stod under min tillsyn hade gjort sig skyldig till urkundsförfälskning enligt 14 kap. 1 § brottsbalken. JO beslutade därför den 5 oktober 2012 att inleda förundersökning angående sådant brott och uppdrog åt kammaråklagaren Stefan Lind att genomföra utredningen.

### Förundersökningen

Åklagaren inhämtade under förundersökningen ett sakkunnigutlåtande från Statens Kriminaltekniska laboratorium (SKL). Därvid undersöktes och jämfördes de två faxmissiv som socialförvaltningen hade gett in till förvaltningsrätten, dels ett missiv med handskrivet datum 2012-08-03, dels ett missiv med handskrivet datum 2012-08-13. Undersökningen utmynnade i slutsatsen att de båda handlingarna hade en gemensam förlaga i grunden.

Under förundersökningen inhämtades även s.k. faxloggar från förvaltningsrätten och socialförvaltningen. Allmänna uppgifter om bl.a. faxloggar inhämtades från ett företag som arbetar med telefaxmaskiner.

En socialsekreterare vid förvaltningen delgavs misstanke om urkundsförfälskning enligt 14 kap. 1 § brottsbalken och därefter hölls förhör med henne. Förhör enligt 23 kap. 6 § rättegångsbalken hölls även med rådmannen Göran Wickström och gruppleddaren vid socialförvaltningen i Solna kommun Therese Lejonkvist.

JO fann efter genomgång av den dittillsvarande utredningen inte anledning att fullfölja förundersökningen och beslutade därför den 30 maj 2013 att lägga ned den och i stället fortsätta granskningen av socialnämndens handläggning inom ramen för det ursprungliga tillsynsärendet.

### Den fortsatta utredningen

Socialnämnden i Solna kommun uppmanades därefter att yttra sig beträffande det förhållandet att underställning av de aktuella besluten om omedelbart omhändertagande inte skedde i rätt tid. Nämnden bereddes även tillfälle att yttra sig i fråga om ändringen i de s.k. faxmissiven.

Socialnämnden i Solna kommun, individ- och familjeutskottet, gav som remissvar in en skrivelse som hade upprättats vid nämndens förvaltning. I skrivelsen anfördes bl.a. följande.

Händelsen i augusti 2012 ledde till att SN gjorde en anmälan om lex Sarah, se bilaga. I rapporten redogörs för händelseförloppet där med anledning av



flera missförstånd fyra beslut om omedelbart omhändertagande inte underställdes Förvaltningsrätten i rätt tid. Nya rutiner har arbetas fram när två av våra enheter är inblandade i ett ärende. I rutinen ingår också att vi ringer Förvaltningsrätten för att säkerställa att underställan kommit fram.

Vad avser den aktuella händelsen har nämnden inte möjlighet att göra en egen juridisk bedömning vid sidan av den som gjorts i förundersökningen. Vi vill däremot yttra att det är av största vikt att nämndens verksamhet i alla avseenden utförs i enlighet med gällande lagar, regler och rutiner.

Förutom den i yttrandet nämnda lex Sarah-anmälan bifogades även en dokumentation av utredning och vidtagna åtgärder enligt lex Sarah och en rutinbeskrivning. I lex Sarah-anmälan anfördes bl.a. följande.

Händelsen har diskuterats med utredningsgruppen på arbetsplatsträff 2012-08-27. Vid denna träff togs befintliga rutiner upp och diskussion om orsaker till att händelsen inträffat. Personalen säger sig känna till rutiner och den checklista som alltid ska användas vid omedelbara omhändertaganden. Personalen hade också förslag på åtgärder. Enhetschef Maria Schollin har gått igenom befintliga rutiner och diskuterat med gruppledarna. De förslag till förbättringar av rutinen gällande omedelbart omhändertagande som framkommit är ett tillägg att ringa förvaltningsrätten efter att handlingar faxats, att gruppleddare kontaktar ordförande i första hand och att se om gruppleddares ansvar går att förtydliga. Enhetschef Maria Schollin har även gått igenom befintlig rutin med särskild konsult som haft till uppgift att säkra kvalitén i utredningsarbetet. Samma konsult har tidigare haft i uppdrag att utarbeta riktlinjer för barn och ungdom. En fråga som kommer fortsätta diskuteras är sommarplanering och eventuellt att förbättra förberedelsen för gruppleddare som är tillförordnade. Gruppleddarna på barnenheten respektive ungdomsenheten kommer förtydliga handläggningen med två handläggare i familjer med både små och stora barn. Samarbetet ska utökas på så sätt att handläggarna gemensamt besöker förskolor eller HVB för att undvika missförstånd och bristande kommunikation. I samband med detta ses också befintlig rutin gällande syskon över.

I ett beslut den 26 februari 2014 anförde *JO Wiklund* följande.

## Bedömning

### Allmänt

Insatser inom socialtjänsten för barn och ungdomar ska göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453). Barn och ungdomar kan under vissa förutsättningar beredas vård utan samtycke med stöd av LVU. Sådan vård kan beslutas på grund av brister i ett barns hemmiljö (2 § LVU) eller den unges eget beteende (3 § LVU).

Beslut om vård med stöd av LVU meddelas av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden (4 § LVU). Socialnämnden får med stöd av 6 § LVU besluta att den som är under 20 år omedelbart ska omhändertas, om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av LVU och rättens beslut om vård inte kan avvaktas med hänsyn till risken för den unges hälsa eller utveckling eller till att den fortsatta utredningen allvarligt kan försväras eller vidare åtgärder hindras. Ett beslut om omedelbart omhändertagande ska, enligt 7 § första stycket LVU, underställas förvaltningsrätten inom en vecka från den

dag då beslutet fattades. Om underställningen inte sker inom föreskriven tid, upphör omhändertagandet (7 § tredje stycket LVU).

### **Beslut fattade den 2 augusti 2012**

Ordföranden i socialnämnden beslutade den 2 augusti 2012 att med stöd av 6 § LVU omedelbart omhändertar fyra syskon. Ett av ärendena hanterades av ungdomsenheten vid förvaltningen och de övriga tre ärendena hanterades av barnenheten vid samma förvaltning. Besluten skulle ha underställts förvaltningsrätten senast den 9 augusti 2012. Av utredningen framgår att målet vid förvaltningsrätten inleddes först den 13 augusti 2012 genom att fyra beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU underställdes förvaltningsrättens prövning. Handlingarna kom in till domstolen via telefax den dagen kl. 11.34. Besluten skickades till domstolen med ett faxmissiv som var daterat den 13 augusti (missiv A).

Den 13 augusti 2012 tycks det ha förekommit flera telefonkontakter mellan socialförvaltningen och förvaltningsrätten som rörde klarläggande av om besluten hade skickats till förvaltningsrätten den 3 augusti 2012. I samband med detta översände socialförvaltningen till förvaltningsrätten per telefax ett faxmissiv som var daterat den 3 augusti 2012 (missiv B).

Ett faxmissiv får typiskt sett anses utgöra en sådan urkund som avses i 14 kap. 1 § brottsbalken. De uppenbara likheterna mellan de båda faxmissiven, som var ifyllda för hand, föranledde mig att inleda den tidigare nämnda förundersökningen angående misstanke om urkundsförfälskning enligt 14 kap. 1 § brottsbalken.

Det får genom utredningen i ärendet anses klarlagt att missiv B var identiskt med missiv A, bortsett från att datum ändrats från 13 till 03 augusti 2012. Det kunde under förundersökningen däremot inte klarläggas vem som hade gjort ändringen. Då jag bedömde att brott inte kunde styrkas fanns inte skäl att fortsätta förundersökningen.

Eftersom det inte kunde klarläggas vem som ändrat datum i faxmissivet kunde det inte heller utredas om ändringen hade gjorts av misstag, av oförstånd för att dölja ett begånget fel vid förvaltningen eller för att försöka vilseleda förvaltningsrätten om när besluten om omedelbart omhändertagande hade underställts domstolen. Oavsett orsaken till ändringen i missivet är det emellertid självklart av största vikt att en offentlig befattningshavare inte manipulerar en handling. Detta gäller även sådana till synes ”enkla” handlingar som ett faxmissiv. Att en sådan ändring har gjorts i det nu aktuella fallet är synnerligen allvarligt.

Nämnden har i sitt yttrande anfört att det inte har varit möjligt för nämnden att ”göra en egen juridisk bedömning vid sidan av den som gjorts i förundersökningen”. Det har jag förståelse för. Även om nämnden inte har gått in på saken i sitt yttrande utgår jag från att nämnden delar min uppfattning att det inträffade är helt oacceptabelt och det oavsett i vilket syfte ändringen av faxmissivet har gjorts.

Eftersom inget av de fyra besluten underställdes förvaltningsrätten i rätt tid upphörde omhändertagandena, och efter den undersökning som förvaltningsrätten inledningsvis gjorde av besluten avskrev domstolen målet från vidare handläggning.

### **Beslut fattade den 13 augusti 2012**

Nämndens ordförande fattade den 13 augusti 2012 fyra nya beslut om att barnen omedelbart skulle omhändertas. Dessa beslut underställdes förvaltningsrätten samma dag och registrerades som ett nytt mål. Förvaltningsrätten beslutade den 15 augusti 2012 att upphäva de underställda besluten. Som skäl angavs att de tidigare besluten, av den 2 augusti 2012, hade underställts förvaltningsrätten för sent och att några nya omständigheter som motiverade de nya besluten inte framkommit.

Det har ansetts att det i en situation som den nu nämnda inte kan fattas ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande om det inte har tillkommit nya omständigheter. Ett sådant synsätt kan dock stå i strid med principen om att barnets bästa ska vara avgörande vid beslut enligt LVU. Hur en konflikt i ett enskilt fall mellan den unges bästa och bestämmelserna som syftar till en rätts-säker handläggning ska lösas är komplicerad. Jag har berört saken i ett beslut den 27 november 2013, dnr 534-2013. Jag fann skäl att tillstålla bl.a. Socialdepartementet och Utredningen om tvångsvård för barn (S 2012:07) en kopia av det beslutet. Det finns mot den bakgrunden inte skäl för mig att i detta ärende närmare kommentera frågan.

---

Konsekvensen av socialnämndens hantering av ärendena blev att det inte fanns förutsättningar för nämnden att utan vårdnadshavarens samtycke ge barnen det skydd och stöd som nämnden hade bedömt att de behövde. Detta är givetvis allvarligt och nämnden ska kritiseras för bristerna i handläggningen.

Jag vill avslutningsvis framhålla att det är viktigt att nämnden ser till att det finns rutiner som säkerställer att något liknande inte inträffar igen och därtill att berörd personal har kunskap om gällande lagstiftning. I sammanhanget kan jag inte underlåta att notera att JO även tidigare har kritiserat nämnden för att inte ha underställt ett beslut om omedelbart omhändertagande i rätt tid (se JO 2007/08 s. 316, dnr 5482-2005). Det framgår av den lex Sarah-anmälan som nämnden fogat till sitt yttrande att nämnden har vidtagit vissa förändringar av sina rutiner. Jag lämnar därför saken med den allvarliga kritik som uttalats.

## Fråga om en socialnämnd kan anlita ett privat vaktbolag för att ombesörja transport av en ungdom som är omhändertagen enligt LVU

(Dnr 5187-2012)

**Beslutet i korthet:** En socialnämnd hade beslutat att en ungdom som var omhändertagen enligt LVU skulle omplaceras från ett familjehem till ett ungdomshem. Nämnden begärde biträde av polis för att genomföra transporten (s.k. handräckning). Polisen meddelade att man inte avsåg att lämna något biträde. Nämnden anlidade då ett privat vaktbolag för transporten.

Eftersom de väktare som medverkade utförde bevakningsuppgifter under resan innefattade nämndens uppdrag till bolaget myndighetsutövning. Det krävs stöd i lag för att en myndighet ska få överlämna en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning till ett privat bolag. När det gäller handräckningsåtgärder enligt LVU finns det varken i LVU eller i någon annan lag något sådant stöd. Uppdraget till vaktbolaget var således inte förenligt med gällande rätt. På grund av de speciella omständigheterna i ärendet uttalas dock i detta fall inte någon kritik mot nämnden.

### Initiativet m.m.

I en anmälan till JO framfördes klagomål mot socialtjänsten i Kramfors kommun angående handläggningen av ett ärende avseende C.M-E. Sedan bl.a. vissa handlingar i det aktuella ärendet hos socialtjänsten hämtats in fann JO inte anledning att fortsätta utredningen och ärendet avslutades (JO:s beslut den 14 september 2012, dnr 3202-2012).

Av de inhämtade handlingarna framgick att C.M-E. vårdades enligt 3 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, och att kommunen vid en omplacering av honom den 8 april 2011, från ett familjehem till Statens institutionsstyrelses (SiS) ungdomshem Eknäs, anlitat ett privat vaktbolag för att utföra transporten.

JO beslutade att utreda förutsättningarna för kommunen att anlita ett privat bolag för att utföra transporten av C.M-E.

### Utredning

Bistånds-, arbetsmarknads- och sociala servicenämnden (BAS-nämnden) i Kramfors kommun anmodades att komma in med ett yttrande beträffande transporten av C.M-E. Nämndens socialutskott anförde i ett remissvar bl.a. följande.

#### Yttrande

I anslutning till att BAS-nämndens ordförande fattade beslut om att omplacera C.M-E. jml 11 § LVU från familjehemmet till SiS ungdomshem begärdes polishandräckning för att flytta C.M-E. till ungdomshemmet utanför Enköping. Anledningen till begäran om polishandräckning var den hotbild som vid rådande tillfälle rådde mot ansvariga socialsekreterare. Det var därmed helt uteslutet att

socialtjänsten själva skulle kunna ombesörja transporten. Samma förhållande bedömdes gälla även familjehemsföräldern. Handräckningsbegäran sändes till Polismyndigheten i Jämtlands län eftersom C.M-E. var familjehemsplacerad där. Ansvariga socialsekreterare vid socialtjänsten fick via telefon besked om att polisen ej avsåg att verkställa transport. Polisen hänvisade till deras reglementen och lagstöd som de uppgav säger att polis är skyldig att biträda socialnämnden med transport av omhändertagna ungdomar endast då det avser verkställighet vid första omhändertagandet samt flyttning från en institution till en annan. Då detta ej var fallet i vårt ärende frånsade sig polisen allt ansvar.

Polisen hänvisade istället socialtjänsten till att kontakta ett privat vaktbolag, som Östersund kommuns socialtjänst brukade anlita. Ansvarig enhetschef kontaktade även vakthavande befäl vid polisen via telefon gällande frågan och fick samma besked som socialsekreteraren fått. Vakthavande befäl hänvisade till polisens egna jurister för ytterligare klarlägganden. Då nämnden bedömde att det ej fanns tid för att ytterligare utreda ansvarsförhållanden samt att det var av stor vikt att omplaceringen verkställdes snarast bestämde enhetschef och områdeschef att ge uppdraget till det privata vaktbolaget PD-Bevakning AB. Med anledning av den hotbild som vid detta tillfälle även rädde mot en enskild polisman blev vaktbolaget av vakthavande befäl vid polisen starkt rekommenderad att vara 3 väktare vid transporten. Detta var enligt vaktbolaget mycket ovanligt men varken de eller socialtjänsten fann skäl till att ej följa rekommendationen. Socialtjänsten i Kramfors fann i denna uppkomna situation ingen annan möjlighet än att anlita det av polisen rekommenderade vaktbolaget för att ombesörja flyttningen av C.M-E. från familjehemmet i Jämtland till SiS Ungdomshem Eknäs utanför Enköping. BAS-nämnden har ej erhållit ett skriftligt avslagsbeslut från Polismyndigheten.

I ett beslut den 12 november 2013 anförde *JO Wiklund* följande.

### Bedömning

Av utredningen framgår att BAS-nämnden bedömde att polis skulle medverka vid omplaceringen av C.M-E. från familjehemmet till ett särskilt ungdomshem. Nämnden lämnade därför en begäran om biträde (s.k. handräckning) till polisen, som dock svarade att man inte avsåg att utföra transporten.

Jag vill inledningsvis peka på bestämmelsen i 43 § 2 LVU. Av denna följer att polisen ska lämna biträde för att på begäran av en socialnämnd eller någon ledamot eller en tjänsteman som nämnden har förordnat genomföra beslut om vård eller omhändertagande med stöd av LVU.

En flyttning av en ungdom som vårdas med stöd av LVU från ett familjehem till ett särskilt ungdomshem är normalt sett ett led i genomförandet av beslutet om vård enligt LVU av den unge. Omständigheterna i det här fallet var sådana att nämnden hade rätt att med stöd av 43 § LVU begära biträde av polisen för transporten (jfr t.ex. JO:s beslut den 8 februari 2010, dnr 3134-2009).

När det stod klart att polisen inte skulle hjälpa till, lämnade nämnden i uppdrag till ett privat vaktbolag att utföra transporten. Mina uttalanden begränsas till frågan om det fanns rättsligt stöd för den åtgärden.

Utgångspunkten för prövningen är 12 kap. 4 § andra stycket regeringsformen. Där stadgas att förvaltningsuppgifter kan överlämnas åt juridiska personer (t.ex. ett bolag) och enskilda individer. Om uppgiften innefattar myndighetsutövning, får ett överlämnande göras endast med stöd av lag.

Av utredningen framgår att den hjälp som nämnden ansåg sig behöva vid omplaceringen av C.M-E. avsåg de särskilda tvångsbefogenheter som handräckningsbestämmelsen i 43 § LVU omfattar, dvs. i praktiken möjligheten att vid behov kunna genomföra den aktuella transporten med tvång. Nämnden anlidade vaktbolaget för att säkerställa säkerheten under transporten och de väktare som medverkade utförde således bevakningsuppgifter under resan. Det uppdrag som nämnden lämnade till bolaget innefattade därmed myndighetsutövning (jfr prop. 1997/98:95 s. 66). Någon bestämmelse som ger mandat åt en nämnd att vända sig till ett privat bolag för biträde med en sådan handräckningsåtgärd (dvs. myndighetsutövning) finns inte i LVU eller i någon annan lag. Det saknades följaktligen rättsligt stöd för BAS-nämnden att anlita ett privat bolag för att utföra transporten av C.M-E.

Polisens vägran att utföra transporten innebar att nämnden hamnade i ett läge där möjligheten till hjälp med handräckning i enlighet med LVU i praktiken var utesluten på grund av omständigheter utanför nämndens kontroll. Jag har förståelse för att situationen var besvärlig för nämnden, särskilt som det synes ha varit angeläget att snarast genomföra omplaceringen av C.M-E.

Av remissvaret framgår att en tjänsteman vid förvaltningen försökte ”övertala” polisen att godta nämndens handräckningsbegäran. Jag noterar vidare att det var polisen som hänvisade nämnden till att anlita det aktuella vaktbolaget. Även om nämndens uppdrag till vaktbolaget, som framgått, inte var förenligt med gällande rätt finner jag vid en samlad bedömning, på grund av de speciella omständigheterna i det här ärendet, inte tillräckliga skäl för att uttala någon kritik mot nämnden. Jag förutsätter dock att nämnden i framtida ärenden beaktar de uttalanden jag gjort ovan.

Vad som i övrigt har förekommit föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Jag finner skäl att översända en kopia av detta beslut till Inspektionen för vård och omsorg (IVO).

Jag översänder även en kopia av beslutet till Polismyndigheten i Jämtlands län för kännedom.

## Allvarlig kritik mot en kommunal nämnd för handläggningen av två ärenden om umgängesreglering enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU

(Dnr 6524-2012)

**Beslutet i korthet:** Nämnden hade beslutat om en tidsbegränsad reglering av föräldrarnas umgänge med stöd av 14 § andra stycket LVU. Nämnden har därefter förlängt besluten om reglering av umgänget i s.k. överväganden enligt 14 § tredje stycket LVU.

JO konstaterar att nämnden, genom att förlänga regleringen av umgänget i övervägandena i stället för att fatta nya formella beslut, har åsidosatt grundläggande bestämmelser om ärendehandläggningen. JO riktar allvarlig kritik mot nämnden.

JO kritiserar också nämnden för att ett överklagande inte vidarebefordrades till förvaltningsrätten.

### Initiativet

I en anmälan till JO framförde Ove Q. klagomål mot Myndighetsnämnden i Färgelanda kommun angående handläggningen av ärenden om omhändertagande enligt LVU som rörde hans barn M. och R. (JO:s dnr 4523-2012). JO hämtade in vissa handlingar från nämndens förvaltning. Efter genomgång av handlingarna fann JO Wiklund inte skäl att fortsätta utredningen med anledning av det som Ove Q. hade anfört (JO:s beslut den 8 november 2012).

Vid granskningen av förvaltningens akt gjordes vissa iakttagelser som rörde nämndens reglering av umgänget mellan föräldrarna Ove Q. och Maria K. och barnen M. och R., samt handläggningen av ett överklagande. Med anledning av de gjorda iakttagelserna beslutade JO Wiklund att, inom ramen för ett särskilt ärende (6524-2012), inleda en utredning beträffande nämndens handläggning i dessa delar.

### Utredning

JO begärde att Myndighetsnämnden i Färgelanda kommun skulle yttra sig över ett antal specifika frågeställningar. De frågor som ställdes framgår av remissvaret nedan.

Nämnden anförde i sitt remissvar bl.a. följande (innehållet i den omnämnda bilagan har utelämnats).

#### Anledning till yttrande

Myndighetsnämnden i Färgelanda har på uppdrag av JO sammanställt ett yttrande i form av redogörelse för aktuell handläggning samt bedömning av densamma. I fet stil nedan redovisas frågorna från JO.

**Innefattade övervägandena den 26 april, 21 juni och 30 augusti 2012 nya beslut om reglering av umgänget och fick besluten/övervägandena i så fall en korrekt utformning?**

I samband med nämnda överväganden har ej nya beslut fattats. Myndighetsnämnden har dock uppmärksammat att formuleringen gällande övervägandet kan formuleras på ett bättre och mer korrekt vis. Myndighetsnämnden kommer därav att ändra denna formulering i kommande överväganden. Ny formulering kommer att lyda enligt följande: *"Myndighetsnämnden överväger att beslutet enligt 14 kap. 1 § 1 pkt LVU gällande begränsning av umgänget mellan x och x fortfarande behövs."*

**Underrättades Ove Q. om vad nämnden hade beslutat vid sammanträdena?**

Kommunicering av aktuella överväganden genomfördes i brev till Ove Q. 2012-04-27, 2012-06-26 respektive 2012-08-31.

**Underrättades Maria K. om vad som förevarit vid sammanträdet 2012-04-26?**

Kommunicering av aktuellt övervägande genomfördes i brev till Maria K. 2012-04-27.

**Kunde "övervägandena" rörande umgänget ha överklagats till förvaltningsrätten (fick föräldrarna i så fall någon underrättelse om den möjligheten)?**

Överväganden är ej beslut och kan ej överklagas. De beslut som övervägandena görs mot är möjliga att överklaga enligt gällande regler för överklagan och besvärshänvisning skickas med i samband med att beslut har fattats. Under pågående LVU-vård, och efter det att tid för överklagande av beslut har gått ut, kan när som helst begäras att besluten skall omprövas. Denna information lämnas till berörda i samband med att beslut fattas och i samband med att föräldrar uttrycker kritik gällande tidigare fattade beslut.

**Kom överklagandet att handläggas på ett riktigt sätt?**

2012-05-23 inkom Maria K. med en överklagan gällande överväganden gjorda av myndighetsnämnden 2012-04-27.1 Myndighetsnämnden 2012-04-27 gjordes överväganden gällande beslut fattade 2012-01-26. Dessa överväganden är inga nya beslut och därför ej överklagningsbara. Överklagan inkommen 2012-05-23 kommer att läggas till barnens respektive akter och inte skickas in till förvaltningsrätten.

2012-05-29 Skickar svar på överklagan till Maria K. Kopia skickas till hennes advokat Ann-Marie Jansson samt till advokat Katarina Engström. Se bilaga.

2012-06-11 Inkommer brev från Marias advokat Ann-Marie Jansson. I brevet står att Ann-Marie Jansson anser att Maria K:s överklagan bör skickas till förvaltningsrätten.

2012-06-19 Svar på skrivelse.

**Bedömning och förslag till beslut**

Sammanfattningsvis görs bedömningen att handläggningen skötts på ett korrekt sätt och enligt gällande lagstiftning.

**Rättslig reglering**

**Reglering av umgänge enligt LVU**

Enligt 14 § första stycket LVU har socialnämnden ett ansvar för att den unges behov av umgänge med föräldrar och vårdnadshavare så långt möjligt tillgodoses. Nämnden får, om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vård



enligt LVU, med stöd av 14 § andra stycket besluta bl.a. hur den unges umgänge med vårdnadshavare och med förälder som har umgängesrätt reglerad genom dom eller beslut av domstol eller genom avtal ska utövas. Nämnden ska enligt 14 § tredje stycket LVU minst en gång var tredje månad överväga om ett sådant beslut fortfarande behövs.

### Överklagande

Socialnämndens beslut om reglering av umgänget med stöd av 14 § andra stycket LVU får, enligt 41 § LVU, överklagas hos förvaltningsrätten.

Av 24 och 25 §§ förvaltningslagen (1986:223), FL, framgår bl.a. följande. Den myndighet som har meddelat ett beslut som överklagas ska pröva om överklagandeskrivelsen har kommit in i rätt tid. Om myndigheten inte avvisar skrivelsen som för sent inkommen ska myndigheten överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som ska pröva ärendet.

I ett beslut den 13 juni 2014 uttalade *stf JO Nordenfelt* följande.

### Bedömning

#### Reglering av umgänget

M. och R. hade beretts vård enligt 2 § LVU. Myndighetsnämnden beslutade den 26 januari 2012 bl.a. att med stöd av 14 § andra stycket LVU begränsa föräldrarnas Ove Q. och Maria K. umgänge med M. och R. under tidsperioden från den 1 februari till och med den 30 april 2012. Den 26 april 2012 övervägde myndighetsnämnden besluten om begränsning av umgänget mellan föräldrarna och barnen. Enligt protokollet gällde övervägandena för tidsperioden från den 1 maj till och med den 31 juli 2012.

Begränsningen av umgänget mellan Maria K. och barnen upphörde den 22 juni 2012. När det gäller begränsningen av umgänget mellan Ove Q. och barnen övervägde nämnden den 21 juni 2012 umgängesbegränsning under perioden den 1 augusti till och med den 31 augusti 2012. Den 30 augusti 2012 övervägde nämnden umgängesbegränsning under perioden den 1 september till och med den 2 november 2012.

Nämndens handläggning av ärendena om umgänge mellan föräldrarna och barnen aktualiserar frågan om skillnaden mellan ett *beslut* om reglering av umgänget (14 § andra stycket LVU) och ett *övervägande* av ett sådant beslut (14 § tredje stycket LVU).

Om nämnden anser att det finns skäl att reglera umgänget mellan bl.a. vårdnadshavaren och ett barn, som vårdas med stöd av LVU, ska ett formellt beslut fattas enligt 14 § andra stycket LVU såvida nämnden och vårdnadshavaren inte kan komma överens om umgängets omfattning eller hur umgänget ska utövas. Ett sådant beslut om reglering av umgänget ska tydligt ange på vilket sätt umgänget ska vara reglerat, innehålla en motivering av beslutet och en underrättelse om att beslutet kan överklagas till förvaltningsrätten (se 20 och 21 §§ FL).

Enligt 14 § tredje stycket LVU ska socialnämnden minst en gång var tredje månad överväga om ett beslut om reglering av umgänget fortfarande behövs. I

praktiken brukar den tjänsteman vid förvaltningen, som har den närmare uppsikten över vården av den unge, anmäla frågan till nämnden. Avsikten med anmälan till socialnämnden är inte att den alltid skall leda fram till ett formellt beslutsförfarande. Det är först när nämnden finner anledning att ifrågasätta behovet av en fortsatt reglering av umgänget som en prövning i nämnd skall ske. Om nämnden beslutar sig för att ändra ett beslut om umgänget ska nämnden ta initiativ till att behövliga kompletteringar av utredningen görs, varvid förvaltningslagens bestämmelser om bl.a. kommunikation och parts rätt att meddela sig muntligt ska iakttas. Det beslut som nämnden därefter fattar får överklagas. Finner däremot nämnden vid sina överväganden att anmälan om umgänget inte ger anledning till någon åtgärd av nämnden, kan nämnden lägga anmälan till handlingarna utan beslut i saken. Om nämnden beslutar att lägga tjänstemannens ”anmälan” till handlingarna utan att fatta något beslut kan ställningstagandet, det s.k. övervägandet, inte överklagas.

De beslut som nämnden fattade den 26 januari 2012 var emellertid tidsbegränsade och gällde endast under tiden från den 1 februari till och med den 30 april 2012. Efter den tidsperioden upphörde således besluten att gälla. Nämnden ansåg uppenbarligen att det fanns skäl för att umgänget skulle vara begränsat även efter den 30 april 2012. Eftersom beslutet den 26 januari 2012 då hade upphört att gälla skulle nämnden alltså ha fattat nya formella beslut enligt 14 § andra stycket LVU om reglering av umgänget.

Nämndens s.k. överväganden har i själva verket innefattat nya beslut om reglering av umgänget. Däremot har övervägandena inte utformats som nya beslut. Någon underrättelse om möjligheten att överklaga ”övervägandena” lämnades inte. Såvitt framgår av utredningen i ärendet har bestämmelsen i 17 § förvaltningslagen om kommunikation inte heller iakttagits. Genom att förlänga regleringen i överväganden i stället för att fatta nya formella beslut har således grundläggande bestämmelser om ärendehandläggningen åsidosatts. Bristerna är allvarliga och ger vid handen att det har funnits betydande okunskap om hur ett ärende om reglering av umgänget med stöd av 14 § LVU ska handläggas. Det är anmärkningsvärt att nämnden inte ens vid besvarandet av JO:s frågor i remissen har uppmärksammat bristerna.

#### **Handläggning av överklagandet**

Maria K. överklagade de överväganden som nämnden gjorde den 26 april 2012. Nämnden gjorde bedömningen att övervägandena inte kunde överklagas och meddelade Marie K. sin bedömning samt att överklagandeskriften skulle läggas till handlingarna i barnens akter och inte skickas till förvaltningsrätten.

Den myndighet som har fattat det beslut som överklagas ska enbart pröva om skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid. Det är den högre instansen, i det här fallet förvaltningsrätten, som ska ta ställning till bl.a. om det aktuella beslutet går att överklaga. Även om Myndighetsnämnden ansåg att de s.k. övervägandena inte kunde överklagas borde nämnden alltså ha överlämnat Maria K:s överklagande till förvaltningsrätten. Även i detta avseende för tjänar nämnden kritik.

Jag finner skäl att för kännedom sända en kopia av detta beslut till Inspektionen för vård och omsorg (IVO), avdelning sydväst.

Ärendet avslutas med den allvarliga kritik som har uttalats ovan.

Handläggningen av ett ärende om reglering av umgänge med stöd av 14 § LVU. Den omständigheten att vårdnadshavaren inte har begärt ett formellt beslut påverkar inte nämndens skyldighet att utreda umgängesfrågan och fatta ett formellt beslut

(Dnr 2628-2013)

**Beslutet i korthet:** Vårdnadshavaren till ett barn som vårdades med stöd av LVU begärde i maj 2012 skriftligen ett utökat umgänge. Det dröjde till oktober 2012 innan hon fick ett svar från handläggaren på sin begäran. Ett formellt beslut om umgängesreglering fattades först i maj 2013.

JO uttalar att när det inte är möjligt att nå en överenskommelse om umgänget ska en begäran om utökat umgänge leda till ett formellt beslut som, om beslutet går den enskilde emot, kan överklagas till förvaltningsrätten.

Socialnämnden kritiseras för långsam handläggning och för att nämnden dröjde med att fatta beslut om umgängesreglering.

## Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO i maj 2013, framförde Theres J. klagomål mot socialtjänsten i Örebro kommun angående handläggningen av ett ärende enligt LVU. Hon anförde i huvudsak följande. Hennes dotter är omhändertagen enligt LVU och placerad i ett familjehem sedan februari 2009. Socialtjänsten begränsar hennes umgänge med dottern utan hennes samtycke. Något beslut om umgängesbegränsning har aldrig fattats trots att hon tydligt sagt att hon inte samtycker till den planering som socialtjänsten har föreslagit.

## Utredning

JO begärde att Socialnämnd Väster i Örebro kommun skulle yttra sig över det som Theres J. hade framfört.

I remissvaret anförde socialnämnden bl.a. följande.

### Bakgrund

Barnet F., född 2004, är sedan den 17 september 2007 omhändertagen med stöd av 2 § LVU på grund av brister i omsorgen om henne.

F. vistas i nuvarande familjehem sedan februari 2009.

Umgänge och telefonkontakt mellan F. och modern har skett i samförstånd mellan handläggaren och modern.

En skriftlig begäran om utökat umgänge inkom till socialnämnden den 9 maj 2012.

## Handläggningen

Den 25 maj 2012 tog handläggaren telefonkontakt med modern, utifrån inkommen begäran. Vid telefonsamtalet bestämdes en träff den 31 maj 2012, för att samtala om umgänget.

Modern kom inte till den träff som var bestämd.

Handläggaren kontaktade modern per telefon den 6 juli 2012. Samtalet avslutades med överenskommelse om att beslut om umgänge ska fattas till hösten.

Den 11 september 2012 genomfördes ett möte med modern, handläggaren för F. och handläggarna för F:s broder. Mötet var planerat med tanke på att prata om umgänget mellan modern och de båda barnen.

I samband med umgängesresa dagen efter, det vill säga den 12 september 2012, fortsatte samtalet mellan modern och handläggaren, om umgänget mellan modern och F. Modern sa att hon ville börja med att utöka umgänget i stället för att begära att LVU skulle upphöra. Modern tänkte dock att F. inom en snar framtid skulle flytta hem till henne.

Vid telefonsamtal från handläggaren till modern den 2 oktober 2012 framförde handläggaren att ingen förändring av umgänget skulle ske under hösten då ett utökat umgänge inte var till F:s bästa. Modern sa att hon ville fundera på om hon ville ha ett formellt beslut för eventuell överklagan.

Under hösten 2012 och våren 2013 var planeringen att umgänget skulle fortsätta som tidigare. Närmare planering av datum för umgänget under våren skedde i kontakten mellan familjehemmet och modern.

Umgänget under perioden oktober 2012 till och med april 2013 ställdes flera gånger in, dels på grund av att modern ställde in umgänget och dels på grund av att handläggaren ställde in umgänget med beaktande av F:s bästa.

Den 27 mars 2013 uppgav modern vid telefonsamtal med handläggaren att hon inte ville ha något formellt beslut om umgänget.

Vid telefonsamtal från handläggaren till modern den 19 april 2013, angående kommande umgänge, uppgav modern att hon då ville ha ett formellt beslut om umgänge.

Gruppledare fattade, med stöd av delegation, beslut om begränsning av umgänget den 3 maj 2013.

Modern har inte överklagat beslutet.

Övervägande av beslutet har skett i socialnämndens utskott den 7 augusti 2013 och den 6 november 2013.

## Bedömning

Socialnämnden har ansvar för att barn som vårdas enligt LVU får sitt behov av umgänge tillgodosett med vårdnadshavare, förälder, syskon, andra släktingar och andra viktiga personer så långt som möjligt.

Frågor om umgänge brukar som regel kunna lösas genom att en överenskommelse träffas mellan handläggaren och vårdnadshavaren eller föräldern. Det måste dock finnas visst utrymme för att diskutera förändringar beträffande det framtida umgänget, innan det faktiskt förändras.

Handläggaren har uppfattat att modern och handläggaren haft en överenskommelse om umgänget och att modern har accepterat den umgängesplanering som gjorts, fram till slutet av april 2013.

Av journalanteckningar och av redogörelse från handläggaren framgår att angående den begäran om utökning av umgänge som inkom till socialnämnden i maj 2012, uppgav modern att det var "ok" att denna skulle hanteras och beslutas under hösten 2012. I oktober 2012 uppgav modern att hon ville fundera över om hon ville ha ett beslut eller inte. Något svar på frågan inkom inte till handläggaren.

I mars 2013 uppgav modern att hon då inte ville ha ett beslut på umgängesbegränsning.

Modern återkommer i april 2013 med begäran om formellt beslut, varvid beslut fattas.

Socialnämnden anser att frågor om umgänge mellan barn, vårdnadshavare och förälder är en grannliga uppgift som ställer stora krav på lyhördhet i samspelet med parterna.

Socialnämnden konstaterar att det av rättssäkerhetsskäl är av största betydelse att det enskilde får en domstolsprövning av frågan om någon överenskommelse inte kan nås och att frågor om umgängesrestriktioner som regel ska behandlas skyndsamt.

Mot bakgrund av att frågor om umgänge i LVU-ärenden är en grannliga arbetsuppgift, ska förvaltningens interna resurspersoner tillsammans med socialnämndens handläggare inom berörd enhet, föra samtal om samtycke till umgängesplanering och när utredning enligt 11 kap. 1 § SoL ska inledas angående eventuell begränsning av umgänge.

Theres J. fick tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 20 mars 2014 anförde *JO Wiklund* följande.

### Bedömning

En socialnämnd har, enligt 14 § första stycket LVU, ett ansvar för att en underårig som vårdas enligt LVU får sitt behov av umgänge med föräldrar och vårdnadshavare så långt som möjligt tillgodosett. Nämnden har enligt 14 § andra stycket LVU en möjlighet, om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vården, att besluta hur den unges umgänge med vårdnadshavare och med föräldrar som har umgängesrätt reglerad genom dom eller beslut av domstol eller genom avtal ska utövas. Ett sådant beslut kan enligt 41 § 3 LVU överklagas till förvaltningsrätten. Ofta brukar socialförvaltningen komma överens med föräldern eller vårdnadshavaren om hur umgänget ska utövas. I ett sådant fall behöver nämnden inte fatta ett formellt beslut om umgänget. Jag vill rent allmänt framhålla att en överenskommelse mellan socialförvaltningen och en förälder om umgänget ska dokumenteras.

Av utredningen framgår inte något annat än att umgänget mellan Theres J. och hennes dotter har skett i samförstånd mellan handläggaren och Theres J. fram till den 9 maj 2012. Jag har inte några synpunkter på handläggningen så långt.

Den 9 maj 2012 begärde Theres J. skriftligen ett utökat umgänge. Denna begäran föranledde handläggaren att boka ett möte för att samtala om umgänget. Det dröjde till den 11 september 2012 innan ett första möte kom till stånd.

Vid ett telefonsamtal med Theres J. den 2 oktober 2012 framförde handläggaren att hon bedömde att det inte var möjligt att tillgodose Theres J:s önskemål angående umgänget. Det dröjde alltså ända till oktober 2012 innan Theres J. fick svar på den begäran som hon lämnade in i maj samma år. Jag kan inte finna annat än att handläggningstiden har varit för lång. Förvaltningen borde långt tidigare än i oktober ha bestämt sig för om den skulle godta Theres J:s önskemål om ett utökat umgänge.

Nämnden verkar vara av den uppfattningen att Theres J. accepterade förvaltningens förslag att umgänget inte skulle utökas. Det finns dock inte någon dokumentation av överenskommelsen i form av en vårdplan eller liknande

handling som visar att Theres J. samtyckte till förvaltningens förslag. Förvaltningen har uppgett att Theres J. underrättats om handläggarens bedömning av umgängesfrågan och att Theres J. då inte sagt att hon ville ha ett formellt beslut. När hon inte återkom i den frågan förefaller förvaltningen ha ansett att hon samtyckte till förvaltningens förslag angående regleringen av umgänget.

Det är inom socialtjänsten naturligtvis angeläget med en så obyråkratisk och enkel handläggning som möjligt. Detta får dock inte leda till att de grundläggande reglerna för ärendehandläggningen sätts ur spel. I det aktuella fallet hade Theres J. i maj 2012 skriftligen begärt att umgänget skulle utökas. En sådan begäran ska normalt sett alltid leda till ett formellt beslut som, om beslutet går den enskilde emot, kan överklagas till förvaltningsrätten. Den omständigheten att Theres J. inte begärde ett formellt beslut har inte påverkat skyldigheten att utreda frågan och fatta ett beslut. Eftersom Theres J. inte uttryckligen samtyckte till handläggarens förslag i oktober 2012 att umgänget skulle fortsätta som tidigare, trots att hon begärt att det skulle utökas, borde handläggaren skyndsamt ha överlämnat en utredning till nämnden eller någon tjänsteman som med stöd av delegation hade behörighet att fatta beslut i ärendet.

Först när Theres J. i april 2013 återkom i saken fattade nämnden ett beslut rörande umgänget. Genom att nämnden dröjde med att fatta beslut i ärendet fördröjdes Theres J:s möjlighet till domstolsprövning av umgängesfrågan.

Ärendet avslutas med den kritik som framgår av det ovan sagda.

### Fråga bl.a. om föräldrarna till ett omhändertaget barn hade rätt att videofilma vid ett övervakat umgänge med barnet

(Dnr 6351-2012)

**Beslutet i korthet:** Föräldrarna till en pojke som var omedelbart omhändertagen enligt LVU träffade sin son under ett övervakat umgänge. Socialnämnden förbjöd en person som var med som ett stöd till föräldrarna att videofilma umgänget.

Enligt JO är utgångspunkten att en förälder får videofilma sitt barn vid ett umgänge även om barnet är omhändertaget enligt LVU och umgänget är övervakat. Nämnden kan dock förbjuda en videoinspelning vid ett sådant umgängestillfälle om inspelningen i ett visst fall skulle anses vara olämplig. Några sådana omständigheter har inte kommit fram i det aktuella fallet. Föräldrarna (stödpersonen) borde därför inte ha nekats att videofilma barnets umgänge med föräldrarna.

### Bakgrund

V.S. och N.S. är vårdnadshavare för pojken A., född 2009. A:s förskola gjorde hösten 2011 en orosanmälan enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) till Socialnämnden i Huddinge kommun. Anmälan gällde en misstanke om att A.

utsatts för misshandel. Ordföranden i socialutskott 1 vid Socialnämnden i Huddinge kommun beslutade den 18 oktober 2011 att omedelbart omhänderta A. med stöd av 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Beslutet verkställdes samma dag, och A. placerades i ett jourhem. Förvaltningsrätten i Stockholm fastställde den 28 oktober 2011 beslutet om omedelbart omhändertagande. Domstolen anförde som skäl för sitt beslut bl.a. följande:

Av utredningen framgår att personal på förskolan vid olika tillfällen upptäckt blåmärken på A. Föräldrarna har polisanmälts och har under tre dagar varit anhållna misstänkta för barnmisshandel. Såvitt framkommit pågår förundersökningen fortfarande. Förvaltningsrätten finner mot bakgrund av de uppgifter som framkommit i utredningen att det är angeläget att A:s situation kan utredas närmare av sociala myndigheter. Det får därför för närvarande anses sannolikt att A. behöver beredas vård med stöd av LVU. Rättsens beslut om vård kan inte avvaktas med hänsyn till risken för hans hälsa och utveckling. Det underställda beslutet ska därmed fastställas.

Samma dag som ordföranden beslutade att omedelbart omhänderta A. inledde socialförvaltningen en utredning enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen. Utredningen rörde frågeställningarna

1. Är A. i behov av stöd eller skydd från barnenheten?
2. Är A. utsatt för fysisk misshandel av modern och/eller fadern?

Ansvarig handläggare för utredningen var socialsekreteraren Cecilia Wetter. En inhyrd socialsekreterarkonsult, Sami Hussein, var s.k. medhandläggare i ärendet.

Den 8 november 2011 föreslog förvaltningen att socialnämnden skulle ansöka om att A. skulle få vård enligt 2 § LVU. Grunden för förvaltningens förslag var misstanke om fysisk misshandel av så allvarlig art att det fanns en påtaglig risk för att A:s hälsa och utveckling kunde skadas och att behövlig vård inte kunde ges med vårdnadshavarnas samtycke.

Socialnämndens socialutskott 1 beslutade den 14 november 2011 att inte ansöka om vård enligt LVU. Som skäl angavs att A:s vårdbehov kunde tillgodoses på frivillig väg. Utskottet beslutade också att omhändertagandet av A. skulle upphöra samma dag.

## Anmälan

I en anmälan till JO klagade Mattias S. i flera avseenden på socialförvaltningens handläggning av A:s ärende. Klagomålen avsåg bl.a. att förvaltningen inte hade tagit emot en utredning från föräldrarna och inte hade beaktat material som föräldrarna lämnat in, att Sami Hussein (dvs. en extern konsult) förbjudit föräldrarna att vid ett umgängestillfälle tala hindi med A. och även videofilma umgänget, samt att förvaltningen inte kommunicerat viktigt utredningsmaterial med föräldrarna innan nämnden fattade beslut i ärendet. Vidare anförde Mattias S. att förvaltningen som alternativ till beslutet om omedelbart omhändertagande inte hade övervägt mindre ingripande åtgärder, t.ex. att placera A. hos Mattias S. och hans familj. Han ansåg även att JO borde pröva om det fanns

tillräckliga skäl för att upprätthålla omhändertagandet av A. under hela utredningstiden.

Till sin anmälan fogade Mattias S. vissa handlingar samt en cd-skiva med ljudinspelningar.

### Utredning

JO begärde att socialnämnden skulle yttra sig över det som gjorts gällande i anmälan, med undantag av det som anförts om upprätthållande av omhändertagandet under utredningstiden. Nämnden beslutade att som sitt remissvar lämna in ett tjänsteutlåtande undertecknat av förvaltningschefen Britt-Marie Karlén och verksamhetschefen Yvonne Kokkola samt en utredning som var bifogad utlåtandet.

I tjänsteutlåtandet anfördes bl.a. följande:

Förvaltningen anser att dokumentationen i det aktuella ärendet är bristfällig. Vid tidpunkten för utredningen var personalomsättningen hög och socialsekreterare som var upphandlade enligt lagen om offentligt upphandling (LOU) var anlitate. Arbetsledningen har regelbundna ärendegenomgångar med personalen där krav på rättssäker dokumentation ställs. Arbetsledningen ser också regelbundet över enhetens handläggningsrutiner, vilka går igenom med personalen. Samtliga beslut i en utredning fattas enligt kommunens delegationsordning.

Förvaltningen använder i regel alltid tolk, det har inte skett vid alla umgängestillfällen i detta ärende. Den tidigare inhyrde socialsekreteraren uppger att han föreslog att umgänget skulle ske på engelska för att handläggaren skulle höra om, och i så fall förhindra, att barnet påverkades negativt av föräldrarna. Föräldrarna samtyckte till att de skulle prata på engelska.

Förvaltningen prövar alltid möjligheten att placera barn i det egna nätverket först. Bedömningen gjordes att barnet i det aktuella ärendet var i akut behov av skydd från sina föräldrar. I vårdens inledande skede fanns, enligt förvaltningens bedömning, behov av att han skulle placeras på egen hand utan sina föräldrar.

I den bifogade utredningen anfördes bl.a. följande (förvaltningens återgivande av Mattias S. anmälan har kursiverats, JO:s anm.):

*Mattias S. anmäler att handläggarna inte ville, 2011-10-31, ta emot ett utkast av en rapport angående brister på A. förskola och förskolekoncern. Rapporten ville inlämnas av föräldrarnas ombud.*

---

Svar:

Ingen av handläggarna arbetar kvar i Huddinge kommun så informationen kommer från aktanteckningar samt telefonsamtal med den inhyrde socialsekreteraren. Enligt aktanteckning från samtal med föräldrarna och ombudet 2011-10-31 framgår att ombudet inlämnade kopia på föräldrarnas ansökan till ny förskola för A. samt utdrag av mail från referenspersoner som vill intyga/vitna till föräldrarnas fördel. Kopia tas av föräldrarnas utdrag över tandläkarbesök för A. Av aktanteckningen framgår att ovanstående handlingar tas emot av handläggarna. Utöver detta framkommer inget i aktanteckningen. Den inhyrde socialsekreteraren uppger i telefonsamtal att han, vad han minns, tog emot den ovanstående rapporten. Detta är inte dokumenterat i ärendet.

Den rapport anmälaren nämner inkom även till förvaltningen via förvaltningsrätten. Detta är dokumenterat i ärendet.



*Mattias S. anmäler att handläggarna inte har redovisat i utredningen att föräldrarna haft en oro för att A. hade berättat att han blivit slagen av andra barn och förskolepersonal, berättelser från människor i deras omgivning som beskrivit föräldrarnas relation till A. som kärleksfull och utan våld, uttalande från granne som uppger att hon aldrig hört något bråk från familjens bostad samt ett brev från en vän som berättar att A. har sagt att han blivit slagen av en förskolepersonal. Det framgår inte heller av utredningen att uppgifterna har följts upp av utredarna.*

Svar:

Av de referenter föräldrarna nämner har ett visst urval gjorts som måste göras i en utredning. Omständigheter som talar för att skador har uppkommit genom våld från föräldrarna måste ställas mot uppgifter som talar här emot. Enligt förvaltningens uppfattning har detta resonemang förts i utredningen.

*Mattias S. anmäler att uppgifter har utelämnats från utredningen gällande att det genomförts ett barnförhör med A. utan resultat samt att A. uppgett till jourhemsföräldrarna att hans smärtor i sidan uppkommit genom att han ramlat.*

Svar:

Ett visst urval görs alltid i en utredning. A. har under utredningen beretts möjlighet att berätta om vad han varit utsatt för. Det kan finnas många anledningar till att ett barn inte framför/eller framför den ena eller andra berättelsen och ibland kan inte några egentliga slutsatser dras av detta.

*Mattias S. anmäler att föräldrarna förbjöds att tala hindi med A. vid umgänget 2011-11-03 i syfte att skydda honom från att föräldrarna skulle kunna säga något olämpligt som skulle kunna göra honom ledsen.*

Svar:

Förvaltningen använder i regel alltid tolk vid behov, det har inte skett vid alla umgängestillfällen i detta ärende. Den tidigare inhyrde socialsekreteraren uppger under telefonsamtalet att han föreslog att umgänget skulle ske på engelska för att handläggaren skulle höra om, och i så fall förhindra, att A. påverkades negativt av föräldrarna. Föräldrarna samtyckte till att de skulle prata på engelska. Den inhyrde socialsekreteraren gjorde ingen aktanteckning om detta.

*Mattias S. anmäler att föräldrarna förbjöds att spela in umgänget med A. 2011-11-03 utan motivering.*

Svar:

Enligt den inhyrde socialsekreteraren nekade han föräldrarna att spela in umgänget. Syftet var att säkerställa att fokus låg på att skapa ett tryggt umgänge för A. med sina föräldrar. Detta resonemang framkommer inte av dokumentationen i ärendet.

*Mattias S. anmäler att det var en konsult som fattade handlägningsbeslut i utredningen rörande A. och att den andre handläggaren som var den ansvarige inte hade det ansvaret.*

Svar:

Socialtjänsten i Huddinge kommun anlitar inhyrda socialsekreterare från bemanningsföretag vid hög arbetsbelastning. De inhyrda socialsekreterarna har socionomutbildning och kompetens att driva en utredning. Samtliga beslut i en utredning ska fattas enligt socialnämndens delegationsordning. Det är mycket beklagligt att så inte har skett i detta fall.

*Mattias S. anmäler att två handlingar, inkomna 2011-11-11, inte kommunicerades med föräldrarna utan presenterades vid socialuskottets sammanträde 2011-11-14. Enligt Mattias så uppgav kommunjurist att handlingarna kommunicerades 2011-11-11 vilket enligt Mattias är felaktigt. Föräldrarna fick handlingarna 2011-11-14.*

Svar:

Enligt aktanteckning 2011-11-11 kommunicerades rättsläkarintyg och mailkonversation med rättsläkare per fax till föräldrarnas ombud 2011-11-11.

*Mattias S. anmäler att det inte har framkommit i utredningen om mindre ingripande åtgärder har övervägts.*

Svar:

Möjligheten att placera ett barn i det egna nätverket prövas alltid först. Bedömning gjordes att A. var i akut behov av skydd från sina föräldrar. I vårdens inledande skede fanns, enligt förvaltningens bedömning, behov av att han skulle placeras på egen hand utan sina föräldrar.

Huddinge kommuns riktlinjer är att jourhem alltid skall vara utredda och godkända av arbetsutskottet.

### **Barnenhetens slutsats:**

Som framgår ovan är dokumentationen i ärendet tyvärr bristfällig. Vidare borde den inhyrde socialsekreteraren ha frågat ansvarig gruppleddare om tolk vid umgänge samt om filmning av umgänge skulle ha tillåtits. Vid tidpunkten för utredningen var personalomsättningen hög och flera inhyrda socialsekreterare var anlitade. Arbetsledningen har regelbundna ärendegenomgångar med personalen där krav på rättssäker dokumentation ställs. Arbetsledningen ser också regelbundet över enhetens handläggningsrutiner, vilka går igenom med personalen. Förvaltningen anser att de brister som uppmärksammats är beklagliga, de har dock inte haft någon påverkan på förvaltningens bedömning avseende beslutet av det omedelbara omhändertagandet eller ansökan om vård enligt LVU.

Mattias S. kommenterade remissvaret. Under handläggningen hos JO skickade han in ytterligare skrivelser.

I ett beslut den 18 juni 2014 uttalade *JO Wiklund* följande.

### **Bedömning**

Jag vill till en början framhålla att syftet med JO:s granskning i första hand är att undersöka om myndigheterna har handlat enligt de regler för förfarandet som gäller för dem, dvs. om myndigheterna har agerat korrekt i formellt hänseende. JO kan inte ändra eller upphäva myndigheters beslut, och JO:s granskning är inte heller avsedd att ersätta den prövning som har skett eller har kunnat ske i ordinarie ordning, t.ex. av en domstol. Vidare brukar JO vara återhållsam med att uttala sig om myndigheters bedömningar i enskilda fall.

Anmälan från Mattias S. ger anledning till följande synpunkter från min sida.

**Skäl för omhändertagande?**

Förenklat uttryckt tillgodoses den unges och vårdnadshavarnas rättssäkerhet vid ett omedelbart omhändertagande enligt LVU genom att socialnämndens (eller dess ordförandes) beslut i frågan ska underställas förvaltningsrätten som prövar om beslutet ska fortsätta att gälla. Det är också domstol som, efter en ansökan av socialnämnden, beslutar om den unge ska vårdas enligt LVU. Vissa beslut som nämnden fattar under vården av den unge kan överklagas till domstol. Det gäller t.ex. beslut om inskränkningar i den unges kontakter med sina föräldrar.

Förvaltningsrätten godkände det omedelbara omhändertagandet av A. Jag finner mot bakgrund av det som anförts ovan inte skäl att göra något uttalande i fråga om det fanns skäl för att omhänderta A. eller att upprätthålla omhändertagandet av honom under utredningens gång.

**Mindre ingripande alternativ m.m.?**

I nämndens remissvar kommenteras klagomålen på att mindre ingripande alternativ inte hade övervägts när A. placerades i ett jourhem, att en utredning inte hade tagits emot av förvaltningens personal, att förvaltningen inte hade beaktat vissa uppgifter och att vissa handlingar inte hade kommunicerats med A:s föräldrar. Mot bakgrund av det som nämnden har redovisat i dessa frågor och då utredningen i övrigt inte ger skäl till något annat uppehåller jag mig inte ytterligare vid klagomålen i dessa delar.

**Anlitande av extern konsult?**

Nämnden gav ett utredningsuppdrag till Sami Hussein som inte var anställd vid förvaltningen. JO har i tidigare beslut (se bl.a. JO 2001/02 s. 250, dnr 2898-2000) behandlat frågor om anlitande av externa konsulter. Jag finner inte skäl att rikta någon kritik mot nämnden i denna del. Jag återkommer nedan till frågan om Sami Hussein kan ha överträtt sina befogenheter i samband med att föräldrarna hade umgänge med A.

**Umgängestillfället den 3 november 2011**

Jag har valt att främst inrikta min granskning på hur förvaltningen hanterade vissa frågor i samband med att A. träffade sina föräldrar den 3 november 2011, dvs. under tiden som A. var omhändertagen med stöd av 6 § LVU. Vid det umgängestillfället var, utöver A. och hans föräldrar, Mattias S. närvarande som stöd till föräldrarna. Från förvaltningen deltog Sami Hussein och Cecilia Wetter.

Som jag har förstått saken bedömde förvaltningen att umgänget mellan A. och hans föräldrar skulle övervakas vid det här tillfället. Vid umgänget uppstod bl.a. en fråga om vilket språk som föräldrarna skulle använda när de talade med A. Jag vill i sammanhanget först peka på följande.

I 11 § LVU föreskrivs att socialnämnden bestämmer hur vården av den unge ska ordnas och var han eller hon ska vistas under vårdtiden. Nämnden har under vårdtiden samma ansvar som en vårdnadshavare för att den unges grundlägg-

gande rättigheter enligt 6 kap. 1 § föräldrabalken tillgodoses. I sistnämnda bestämmelse framgår bl.a. att ett barn har rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran.

Enligt 14 § första stycket LVU har socialnämnden ett ansvar för att den unges behov av umgänge med föräldrar och vårdnadshavare så långt möjligt tillgodoses. Av andra stycket 1 följer att om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vården enligt LVU får nämnden besluta hur den unges umgänge med vårdnadshavarna ska utövas, dvs. en umgängesbegränsning. Ett beslut om en umgängesbegränsning kan överklagas (41 § 3 LVU).

Förvaltningen ansåg i detta fall att det fanns skäl för att tjänstemän från förvaltningen skulle vara närvarande när föräldrarna träffade A. Jag har inte underlag för att hävda att det ställningstagandet var felaktigt. Att förordna om att ett umgänge ska vara övervakat är en sådan reglering av umgänget som kan förutsätta ett formellt beslut enligt 14 § LVU. Såvitt har kommit fram i ärendet hade föräldrarna inte någon invändning mot förvaltningens förslag att tjänstemännen skulle vara närvarande. Jag kan därför inte se att det skulle ha funnits någon skyldighet att fatta ett formellt beslut om en reglering av umgänget.

Av remissvaret framgår att förvaltningens ”personal” ville förstå det som sades mellan föräldrarna och A. Enligt Sami Hussein var skälet till det att han skulle ha möjlighet att förhindra ”att A. påverkades negativt av föräldrarna”.

När det gäller vilket språk som ska talas vid ett umgängestillfälle har JO i ett tidigare beslut (JO 2012/13 s. 274, dnr 1909-2010) uttalat bl.a. följande:

Om socialtjänsten finner skäl att övervaka umgänge som sker mellan ett barn som är omhändertaget enligt LVU och dess föräldrar bör personalen ha möjlighet att förstå vad som sägs. Om det inte klart framgår att det är naturligt för barnet och dess anhöriga att tala svenska med varandra, och det inte heller finns någon kontaktperson eller annan personal som förstår familjens språk som kan medverka vid umgänget, är det enligt min mening mest naturligt att en tolk anlitas för att tolka det som sägs åt den som övervakar umgänget.

För det fall socialtjänsten ensidigt förordnar att vårdnadshavarna till ett barn som vårdas med stöd av LVU ska tala svenska vid umgänget med barnet utgör förordnandet en sådan reglering av umgänget som ska komma till uttryck i ett överklagbart beslut enligt 14 § LVU.

A. och hans föräldrar verkar ha hindi som förstaspråk. En självklar utgångspunkt, inte minst med hänsyn till A:s låga ålder, är att förvaltningen borde ha ordnat en tolk som kunde översätta det som sades mellan A. och föräldrarna för förvaltningens personal. Enligt remissvaret brukar förvaltningen anlita tolk när det finns ett sådant behov. Att en tolk inte medverkade vid det aktuella tillfället förefaller ha berott på tillfälliga omständigheter. Jag utgår från att umgänget vid det här tillfället inte hade kunnat genomföras om inte föräldrarna samtyckte till att tala engelska. Jag har därför inte någon invändning mot att förvaltningen föreslog att föräldrarna skulle tala engelska med A.

Frågan om vilket språk som en förälder ska använda för att tala med sitt barn vid ett övervakat umgängestillfälle är när det gäller den formella handläggningen inte helt enkel. Såvitt framgår av remissvaret ingick det inte i Sami Husseins uppdrag att självständigt handlägga saken. Han borde därför ha samrått

med en arbetsledare vid förvaltningen när det gällde språket vid umgängestillfället.

Nämnden har anfört att dokumentationen är bristfällig eftersom föräldrarnas inställning till att umgänget ”ägde rum” på engelska inte dokumenterades. Det är naturligtvis inte tillfredsställande.

Mattias S. var närvarande vid umgängestillfället som stöd till föräldrarna. Han ville videofilma A:s umgänge med föräldrarna för att kunna visa att ”A. naturligt tydde sig till [föräldrarna] och att det förelåg en kärleksfull anknytning mellan barn och föräldrar”. Sami Hussein tillät inte inspelningen. Skälet var att ”säkerställa att fokus låg på att skapa ett tryggt umgänge för A. med sina föräldrar”.

En allmän utgångspunkt är att en förälder som träffar sitt barn för ett umgänge får videofilma, eller för den delen fotografera, (barnet) under umgänget. Den utgångspunkten gäller även om barnet är omhändertaget enligt LVU och det är fråga om ett övervakat umgänge. Nämnden har dock ett ansvar för den unges omvårdnad och trygghet (jfr 11 § LVU) och måste därför kunna förbjuda en videoinspelning (fotografering) vid ett övervakat umgänge om inspelningen i ett visst fall skulle anses olämplig. Huruvida en förälder eller en stödperson ska få filma (fotografera) vid ett övervakat umgänge kan inte ses som en sådan reglering av umgänget som avses i 14 § LVU utan får närmast betraktas som en ordningsfråga. Något formellt beslut behöver därför inte fattas. Av det anförda följer att nämnden kan förbjuda en videoinspelning (fotografering) vid ett övervakat umgängestillfälle bl.a. om inspelningen (fotograferingen) kan tänkas kränka barnet eller kan komma att användas på ett sätt som är till men för barnet. (Jag går i det här sammanhanget inte in på vilka möjligheter den personal som medverkar vid umgänget kan ha att motsätta sig att själva bli filmade eller fotograferade.)

Nämnden har i sitt yttrande inte närmare förklarat på vilket sätt inspelningen skulle ha kunnat vara till nackdel eller skada för A. Man kan givetvis ifrågasätta lämpligheten av en videoinspelning som sker i syfte att dokumentera samspelet mellan föräldern och barnet vid umgänget, dvs. när inspelningen sker för att bidra till utredningen. Jag kan emellertid inte se att inspelningen hade kunnat medföra något men för A. eller inverka störande på umgänget. Föräldrarna (Mattias S.) borde därför inte ha nekats att videofilma A:s umgänge med föräldrarna.

### Övrigt

Vad som i övrigt har kommit fram leder inte till något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det som anförts ovan.

En sjuttonårig pojke hade omhändertagits med stöd av 6 § LVU och placerats i ett särskilt ungdomshem; fråga bl.a. om nämnden med stöd av 11 § LVU kunde inskränka den unges kontakt med sin far enbart därför att det fanns oklarheter i en polisutredning om ett allvarligt brott som den unge eventuellt varit inblandad i

(Dnr 120-2012)

**Beslutet i korthet:** En 17-årig pojke, som tillsammans med sin far miss-tänktes för ett allvarligt brott, omhändertogs omedelbart med stöd av 6 § LVU och placerades i ett särskilt ungdomshem. Beslutet fattades av Socialnämnden i Upplands Väsby kommun.

Pojken fick under den första tiden i hemmet inte ta emot samtal eller besök eftersom ”allt kring polisutredningen är för oklart än”. En konsekvens av beslutet blev att pojken inte fick ha någon kontakt med sin far.

Ett beslut om att inskränka kontakten mellan far och son hade varit godtagbart om det hade behövts för att genomföra vården. Socialnämnden har inte ens påstått att inskränkningen motiverades av sådana skäl som brukar ha att göra med själva vården av den unge. Det har därför inte funnits förutsättningar för nämnden att med stöd av 11 § LVU inskränka kontakten på det sätt som gjordes.

## Bakgrund

I en anmälan till JO framförde K.H. klagomål mot socialförvaltningen i Upplands Väsby kommun när det gällde handläggningen av ett ärende som rörde fem barn (JO:s ärende 4922-2011). Klagomålen avsåg bl.a. att barnen, som hade omhändertagits med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, inte hade fått den omvårdnad som de var berättigade till. Efter att vissa handlingar hämtats in från förvaltningen avslutades ärendet utan ytterligare åtgärd den 10 januari 2012.

## Initiativet

Av de inhämtade handlingarna i JO:s ärende 4922-2011 framgick att socialförvaltningen vid olika tillfällen och på skilda sätt hade reglerat ett av barnens, H:s, kontakter med omvärlden. Mot bakgrund av vad som hade kommit fram i ärendet beslutade JO att inom ramen för ett särskilt ärende utreda saken (JO:s ärende 120-2012).

## Utredning

Social- och äldrenämnden i Upplands Väsby kommun uppmanades att komma in med en utredning och ett yttrande över vad som varit grunden för inskränkningarna. Yttrandet skulle även belysa vilka formella beslut som hade fattats om umgänge, telefonkontakt och brevkontroll.

Nämnden beslutade att som sitt remissvar översända ett yttrande från resultatenschefen Anna Conzen. I yttrandet anfördes bl.a. följande:

### Redogörelse

Ärendet gäller en 17 årig pojke som varit omhändertagen med stöd av §2 LVU, lag med särskilda bestämmelser om vård av unga, sedan 2009. Pojken har fyra syskon som även de är omhändertagna med stöd av §2 LVU. Syftet med LVU vården är att skydda barnen från deras pappa. Barnen har sedan 2009 varit placerade på skyddat boende, utredningshem och familjehem tillsammans med sin mamma. 17 åringen är inte längre placerad tillsammans med sin mamma utan bor i ett stödboende för ungdomar.

Ärendet är komplext. Familjen kom till Sverige för fyra år sedan. Det har i socialtjänstens utredningar framkommit att det förekommit våld och hot om våld inom familjen sedan länge, redan innan familjen kom till Sverige. Efter att barnen och mamman skilts från pappan har 17-åringen, i perioder, på uppdrag av pappan, kontrollerat resten av familjen. Mamman har efter att hon ansökt om skilsmässa och enskild vårdnad om barnen upplevt ett allt större hot mot sin egen säkerhet. Hotet kommer från pappan och hans släkt. I juli 2011 blev mamman och ett av syskonen misshandlad av 17 åringen. Mamman fruktade för sitt liv vid denna händelse.

17 åringen har sedan dess inte bott med sin mamma. Pappan och hans släkt har även på olika sätt hotat socialtjänsten under åren. Flertal polisanmälningar har gjorts.

Mamman är sedan mars 2011 ensam vårdnadshavare och pappan har ingen umgängesrätt.

I september 2011 anhölls både 17 åringen och pappan misstänkta för stämpling till mord. Under de första dagarna efter anhängan var det oklart om planerna gällde mamman och socialtjänsten eller socialtjänstens uppdragstagare. 17 åringen omhändertogs med stöd av § 6 LVU och placerades på Margaretelunds behandlingshem som är ett sk § 12 hem. Pojken kunde inte transporteras samma dag som beslut om omedelbart omhändertagande fattas utan han placerades på en ”transportplats” på Bärby ungdomshem, avd Sirius.

I samtal med mamman, dokumenterat i journal, 2011-09-29 hålls fokus på hennes säkerhet mot bakgrund av att det inte är klarlagt om hoten riktas mot henne. Det är även mot samma bakgrund som inskränkning i kontakter meddelas pojken.

2011-09-27. Inget formellt beslut fattades om umgängesbegränsning i förhållande till mamman som är ensam vårdnadshavare. Pojken hindrades inte heller att ha kontakt med sin mamma då hon trots rekommendationer från socialtjänsten ringde sonen. De hade regelbunden telefonkontakt under tiden pojken var placerad på Margaretelunds behandlingshem. När det gäller pojkens besök av pappan och andra släktingar gjordes en bedömning som dokumenterades i särskilt dokument daterat 2011-09-30. Se bilaga. Bedömningen var underlag till institutionschefen, som har att besluta om eventuella besöksinskränkningar.

Vid handläggares besök på Margaretelunds behandlingshem 2011-10-07 lämnar pojken brev som ska vidarebefordras till mamman och flickvännen. Handläggaren som tar emot breven kommer överens med pojken om att hon kan läsa dem innan de lämnas vidare. Denna överenskommelse görs dels mot bakgrund av skyddsaspekt i förhållande till mamman dels i kontrollerande syfte då risk för avvikelse kunde föreligga. Dock fattas inga formella beslut om brevkontrollen.

Rutiner och riktlinjer gällande restriktioner vid LVU vård ska ses över och tydliggöras.

I ett beslut den 31 mars 2014 anförde *JO Wiklund* följande.

## Bedömning

Det var flera noteringar i journalhandlingarna om begränsning av H:s kontakter med omvärlden som ledde till att JO begärde ett yttrande från socialnämnden. Jag väljer dock att begränsa mina uttalanden till den inskränkning som nämnden beslutade om när det gällde kontakten mellan H. och hans far.

H. var vid tillfället 17 år gammal. Han och hans far var misstänkta för stämpling till mord beträffande H:s mor. Efter att H. hade anhållits beslutade socialnämnden att omedelbart omhänderta honom med stöd av 6 § LVU. Han placerades i ett särskilt ungdomshem.

Enligt en journalanteckning den 29 september 2011 skulle H. inte få ta emot samtal eller besök under den första tiden vid hemmet eftersom ”allt kring polisutredningen är för oklart än”.

I bilagan till remissyttrandet anfördes bl.a. följande:

Nämndens bedömning är att H. inte ska tillåtas ta emot besök eller telefonsamtal från sin pappa för närvarande då det bedöms vara till men för honom. Skäl till bedömningen är att det råder, för socialnämnden, oklarheter gällande de brottsmisstankar som riktats mot både H. och hans pappa 2011-09-23. Det är i dagsläget oklart vilket inflytande pappan har/har haft på H. när det gäller det brott han är misstänkt för. Pappan är inte vårdnadshavare och har inte någon umgängesrätt. [– –]

– – –

När det gäller personer, t.ex. bröder, släktingar eller kompisar gör nämnden också bedömningen att H. inte heller ska tillåtas ta emot besök eller telefonsamtal för närvarande då situationen kring H. är mycket rörig och det är svårt att förstå vilka som är inblandade i de brott som H. är misstänkt för.

Huvudfrågan i ärendet är om socialnämnden har kunnat begränsa H:s kontakt med omvärlden av hänsyn till polisutredningen.

I 24 kap. 4 § rättegångsbalken, RB, anges bl.a. att om det på grund av den misstänktes ålder, hälsotillstånd eller någon annan liknande omständighet kan befaras att häktning skulle komma att medföra allvarligt men för den misstänkte, får häktning ske endast om det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan ordnas.

I 24 kap. 5 § RB anges att ett beslut att häkta någon meddelas av rätten. Enligt samma lagrum ska en domstol som har beslutat att häkta någon på begäran av åklagaren pröva om den häktades kontakter med omvärlden ska få inskränkas.

Av 23 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare följer att den som är under arton år får häktas endast om det finns synnerliga skäl.

Om den unge som alternativ till häktning placeras i ett särskilt ungdomshem med stöd av LVU har domstol eller åklagare inte möjlighet att meddela några föreskrifter om en begränsning av den unges kontakt med omvärlden.

När det gäller den unges kontakt med föräldrar och vårdnadshavare finns en grundläggande bestämmelse i 14 § LVU. Enligt den bestämmelsen ansvarar socialnämnden för att den unges behov av umgänge med föräldrar och vårdnadshavare så långt som möjligt tillgodoses. Om det är nödvändigt med hänsyn



till vården enligt LVU får dock socialnämnden besluta bl.a. hur umgänget ska se ut mellan den unge och vårdnadshavare eller förälder som har umgängesrätt reglerad genom en dom eller ett beslut av en domstol eller genom ett avtal.

En reglering av umgänget med stöd av bestämmelsen i 14 § LVU tar således sikte på situationer när en reglering är nödvändig med hänsyn till LVU-vården. Så kan vara fallet om det finns en risk för att en förälder på ett olämpligt sätt griper in i vården eller därför att en förälders personliga förhållanden, t.ex. vid ett långtgående missbruk, är sådana att han eller hon inte bör träffa den unge. Som lagstiftningen är utformad kan nämnden med stöd av den bestämmelsen inte reglera umgänget enbart därför att en pågående polisutredning av ett brott skulle kunna påverkas negativt av att den unge får träffa en förälder.

H:s far var inte vårdnadshavare och han hade inte heller någon umgängesrätt med H. Det har därför inte funnits några förutsättningar för att fatta ett beslut om reglering av umgänget med stöd av 14 § LVU. Enligt remissvaret har regleringen av kontakten mellan H. och hans far inte heller grundats på 14 § LVU utan inskränkningen har skett med stöd av bestämmelsen i 11 § LVU. Enligt 11 § bestämmer socialnämnden hur vården av den unge ska ordnas och var den unge ska vistas under vårdtiden. Efter ett beslut om vård eller omedelbart omhändertagande enligt LVU träder socialnämnden in i föräldrarnas ställe. Nämnden har då samma skyldigheter och rättigheter som barnets vårdnadshavare. Nämnden eller den som nämnden har uppdragit vården åt ska ha uppsikt över den unge och, i den utsträckning det behövs för att genomföra vården, bestämma om hans eller hennes personliga förhållanden. Det kan gälla t.ex. medicinsk vård eller behandling och rätt för den unge att göra en resa. I likhet med vårdnadshavaren kan nämnden således vidta åtgärder som behövs för att den unge inte ska skada sig själv eller någon annan. Nämnden bör också på samma sätt som föräldrarna t.ex. kunna hindra att den unge rymmer (prop. 1979/80:1 del A s. 597). Möjligheten att bestämma om den unges förhållanden begränsas till vad som behövs för att genomföra LVU-vården.

H. var tillsammans med sin far misstänkt för ett allvarligt brott och det fanns oklarheter i fråga om vad som hade hänt. Detta har emellertid inte inneburit att nämnden utan vidare har kunnat inskränka H:s kontakt med sin far. Som jag nyss nämnt är nämndens möjlighet att besluta om sådana inskränkningar begränsad till situationer när inskränkningen behövs för att vården ska kunna genomföras. Så kan vara fallet t.ex. om det finns risk för att kontakten kan leda till att den unge dras in i ny brottslighet eller uppmuntrar den unge till en positiv syn på en brottslig verksamhet. I ett sådant fall skulle kontakten i sin förlängning kunna hindra vården av den unge.

Med utgångspunkt från de brottsmisstankar som fanns har det givetvis funnits skäl att ifrågasätta om det var lämpligt att H. och hans far hade kontakt med varandra. Det har också funnits skäl för nämnden att verka för att H. t.ex. inte genom påtryckningar skulle ta på sig ansvar för ett brott som han inte hade begått. Det kan därför i och för sig inte uteslutas att det rent objektivt sett funnits anledning för nämnden att med stöd av 11 § LVU hindra en kontakt mellan H. och hans far. Såvitt framgår av remissvaret har dock inskränkningen av H:s kontakt med sin far uteslutande motiverats av att det fanns oklarheter i den pågående polisutredningen. Enbart den motiveringen medför dock enligt min

mening inte att socialnämnden kan inskränka den unges kontakt med en förälder eller annan närstående. Detta är förhållanden som i första hand åklagaren har att ta ställning till när han eller hon bedömer behovet av bl.a. häktning.

Nämnden har inte ens påstått att inskränkningarna motiverades av sådana skäl som brukar ha att göra med själva vården av den unge. Med utgångspunkt i de uppgifter som nämnden har lämnat i sitt yttrande och de handlingar som nämnden har gett in till JO kan jag därför inte se att det funnits förutsättningar för nämnden att med stöd av 11 § LVU inskränka kontakten mellan H. och hans far.

Nämnden har i remissvaret uppgett att det beslut som fattades var ett ”underlag till institutionschefen, som har att besluta om eventuella besöksinskränkningar”. Jag kan med anledning av det uttalandet konstatera att ett särskilt ungdomshem enligt 15 a § LVU kan vägra den unge telefonsamtal och besök. Även ett beslut om en sådan inskränkning av den unges kontakt med omvärlden kan dock endast beslutas om kontakterna kan äventyra vården eller ordningen vid hemmet. Enligt min mening kan därför inte heller ett sådant beslut fattas med motiveringen att den unges kontakt med t.ex. en anhörig skulle kunna vara till nackdel för en brottsutredning.

Sammanfattningsvis är jag kritisk till att nämnden inskränkt H:s möjlighet till kontakt med sin far på den grunden att det fanns oklarheter i den pågående polisutredningen.

Det pågår för närvarande en översyn av LVU (Utredningen om tvångsvård för barn och unga (S 2012:07)). Jag finner skäl att översända en kopia av detta beslut till utredningen.

Ärendet avslutas.

**Ett beslut om tillfälligt flyttningsförbud får inte fattas enbart för att hindra en vårdnadshavares umgänge med sitt barn vid ett enstaka tillfälle**

(Dnr 6394-2012)

**Beslutet i korthet:** I en anmälan till JO framfördes flera klagomål mot Socialnämnden i Luleå kommun för handläggningen av ett ärende om en flicka som var placerad i familjehem på frivillig grund. Klagomålen avsåg bl.a. hanteringen av frågor om flyttningsförbud.

När ett barn är familjehemsplacerat på frivillig grund är utgångspunkten att vårdnadshavaren bestämmer var barnet ska vistas och om eller när barnet ska flytta hem igen. Det finns dock bestämmelser i LVU som gör det möjligt att under vissa förutsättningar hindra vårdnadshavaren från att flytta barnet från det familjehem där barnet är placerat. Bestämmelserna ska skydda barnet mot en alltför abrupt hemtagning och separation från familjehemsföräldrarna.

I det aktuella ärendet hade vårdnadshavaren (fadern) vid ett tillfälle meddelat att han avsåg att utöva helgumgänge med flickan ett visst veckoslut. När fadern var på väg för att hämta flickan för helgumgänget beslutade

nämndens ordförande om tillfälligt flyttningsförbud. Beslutet motiverades med att fadern avsåg att hämta flickan mot hennes vilja och att det fanns en påtaglig risk att flickans hälsa och utveckling skulle skadas av en flytt från familjehemmet.

JO uttalar i beslutet att reglerna om flyttningsförbud enbart tar sikte på de situationer där en vårdnadshavare avser att flytta barnet, dvs. ändra barnets boendeförhållanden. Det kan alltså inte komma i fråga att tillämpa ett flyttningsförbud för att hindra en vårdnadshavares umgänge med sitt barn vid ett enstaka tillfälle. Det fanns i detta fall ingenting som tydde på att fadern avsåg att behålla flickan hos sig efter umgänget. Utifrån den utredning JO haft tillgång till fanns således inga rättsliga förutsättningar för beslutet.

I beslutet kritiseras nämnden även för bl.a. brister i utformningen av själva beslutet om tillfälligt flyttningsförbud och för hanteringen av en begäran från fadern om att flickan skulle flytta hem. Bristerna i handläggningen är i vissa fall av allvarlig karaktär. En kopia av beslutet sänds därför till Inspektionen för vård och omsorg.

## Anmälan

Henrik K. och Marie K. har tillsammans dottern J. som är född 2002. År 2005 placerades J. i ett familjehem på frivillig grund med stöd av bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453), SoL.

I december 2011 fick Henrik K. ensam vårdnad om J.

Advokaten Karin Mùchler framförde som ombud för Henrik K. klagomål mot Socialnämnden i Luleå kommun. Hon ifrågasatte på flera punkter nämndens handläggning av ärendet rörande J.

## Utredning

JO hämtade in handlingar som rörde J., bl.a. journalanteckningar, från socialförvaltningen i Luleå kommun. Anmälan remitterades därefter till Socialnämnden i Luleå kommun för yttrande över vissa delar av Karin Mùchlers anmälan.

Socialnämndens enskilda utskott lämnade som sitt remissvar en skrivelse som hade upprättats vid socialförvaltningen. I skrivelsen anfördes i huvudsak följande (de punkter i anmälan som JO begärde nämndens yttrande över återges med kursiverad text i anslutning till nämndens svar på de olika frågorna).

## Bakgrund

J. har varit placerad i familjehem sedan 2005-04-10 [...]. Umgänget med fadern Henrik har skett kontinuerligt under tiden då J. varit placerad och har i stort fungerat väl och successivt utökats över tid. [...] Han blev enskild vårdnadshavare till J. 2011-12-31.

Fadern Henrik har varit positiv till J:s vård i familjehemmet, men meddelade i januari 2012 att han ville att J. skulle bo med honom. Henrik hade kort dessförinnan meddelat att han inte känt sig redo för att J. skulle bo med honom. Utifrån Henriks ohälsa har inte heller socialtjänsten bedömt det lämpligt att lyfta frågan tidigare utan Henriks egen bedömning av sin förmåga har inväntats. I och med Henriks vilja att J. skulle flytta till honom blev det tydligt hur stark J:s anknytning till familjehemmet var. J. uttryckte

att hon vill bo kvar i familjehemmet och reagerade även negativt då umgänget skett i större utsträckning. I och med detta blev även frågan om vårdnadsöverflyttning aktuell. Möjligheten att belysa och utreda frågan skulle givetvis varit möjlig tidigare, men faderns positiva utveckling och önskan att J. framöver skulle kunna flytta till honom, har beaktats.

### **Socialnämndens yttrande och redogörelse för handläggningen**

*Punkt 4. Socialen har, utan lagstöd, bestämt över och begränsat Henriks umgänge med J., någon gång till och med med anledning av att Henrik avsåg att ta dottern med sig till bönemöte.*

Socialnämnden har inte under J:s placering i familjehem beslutat om umgängesbegränsning. Placeringen har hela tiden skett enligt Socialtjänstlagen. Däremot har samtal förts med fadern Henrik angående former för umgänge utifrån J:s perspektiv. Vidare har fadern fått uppgifter om att J. själv uttryckt att hon inte önskar åka på bönemöte. Socialnämnden har inte gjort bedömning om olämplighet beträffande ett bönemöte i sig och inte heller talat om att begränsa umgänget utifrån detta. Däremot har samtal förts med Henrik om svårigheter som uppstår då J. vistas i stora folksamlingar, där även personer varit sjuka, då ett barn i familjehemmet är infektionskänsligt utifrån njursjukdom.

*Punkt 11. Henrik underrättades inte om när flyttningsförbudet som meddelades av förvaltningsrätten i juni 2011 upphörde att gälla.*

*Punkt 12. Det framgår inte av handlingarna i ärendet när och hur flyttningsförbudet upphörde att gälla.*

Beslut om tillfälligt flyttningsförbud fattades 2011-05-05 då modern avsåg flytta J. från familjehemmet. Förvaltningsrätten biföll socialnämndens ansökan om flyttningsförbud enligt 24 § LVU 2011-06-20 och förordnade att vårdnadshavarna tills vidare inte fick flytta J. från familjehemmet. I socialnämndens övervägande 2011-09-21 bedömdes att behov av fortsatt flyttningsförbud förelåg.

Vid tillfället för beslut om flyttningsförbud ovan hade vårdnadshavarna olika inställning till J:s familjehemsvård och fadern ifrågasatte moderns inställning. Fadern ansåg att J. skulle bo kvar i familjehemmet. Vårdnadshavarna överenskom i september 2011 att fadern Henrik skulle vara ensam vårdnadshavare, vilket han blev 2011-12-31. Fadern Henrik accepterade vården i form av fortsatt placering i familjehem och således fanns inte heller behov av flyttningsförbud längre. Socialnämnden fattade dock inte ett formellt beslut om att flyttningsförbudet skulle upphöra, vilket strider mot lagstiftningen. Socialnämndens avsikt var dock inte att undanhålla Henrik information om att flyttningsförbudet inte längre förelåg. J:s umgänge med fadern fungerade enligt planering även under tiden för flyttningsförbudet.

*Punkt 14. Socialnämnden handlade inte Henriks önskemål den 25 januari 2012 om att J. skulle flytta hem till honom med den skyndsamhet som kan krävas. Först i maj 2012 inleddes formellt sett en utredning och därefter vidtogs knappt några åtgärder.*

Fadern Henriks önskemål om att J. skulle flytta till honom kom till socialnämndens kännedom 2012-01-30 då Henrik lämnat meddelande om detta på den nya socialsekreterarens röstbrevlåda. Socialnämnden uppfattade det dock inte då som en formell begäran. Kontakt skedde med Henrik 2012-02-03 och han erbjöds tid för samtal 2012-02-15. Henrik har då inte möjlighet att komma till Luleå utan överenskommelse gjordes att samtala per telefon med ny socialsekreterare i ärendet. Samtal sker med J. i familjehemmet 2012-02-15. Vid telefonsamtal med Henrik 2012-02-21 önskar han att socialsekreterare och familjehemssekreterare ska komma på hembesök till honom i Gällivare. Tid bokas för detta 2012-03-30. Efter hembesök och

samtal med Henrik sker nytt samtal med J. 2012-04-24 för att klarlägga J:s inställning.

Vid telefonkontakt med Henrik 2012-05-04 meddelades han J:s inställning till sin boendesituation. Utifrån att Henriks inställning var att han ville att J. skulle flytta hem till honom inleddes utredning samma dag. Socialnämndens bedömning är att de personliga kontakterna med såväl J. och Henrik var nödvändiga för att klarlägga inställning och behov av utredning. Utifrån de långa avstånden både till J:s familjehem i Kalix samt fadern Henrik i Gällivare kunde inte samtalen ske mer skyndsamt.

*Punkt 15. Socialen besvarade inte min skrift av den 28 juni 2012 förrän genom ett icke diariefört telefonsamtal i slutet av augusti 2012. Detta sedan jag skickat en påminnelse som inte heller den förts in i akten.*

Socialnämnden har kännedom om att Henrik K:s ombud efter sin skrivelse sökt kontakt med J:s handläggare. I kontakt med gruppleddare på barn- och ungdomssektionen blev hon i augusti 2012 hänvisad att avvakta tills ordinarie handläggare skulle vara åter i tjänst efter semester. Utredning pågick under denna tid utifrån Henriks begäran att J. skulle flytta hem till honom.

*Punkt 19. Socialnämnden har, i enda syfte att förhindra helgumgänge mellan J. och Henrik, den 16 november 2012 fattat beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU trots att man uppgivit att tillfälligt flyttningsförbud meddelats. Om man avsåg att fatta ett beslut enligt 27 § LVU är beslutet felformulerat. Vidare är beslut enligt 27 § LVU inte avsedda att hindra umgänge eller bestämma utformningen av sådant utan endast att förhindra att barnet flyttas från familjehemmet. Med hänsyn till att frågan om flyttningsförbud är föremål för prövning av kammarrätten kan även med anledning därav ifrågasättas att sådant beslut fattats.*

Beslut om tillfälligt flyttningsförbud enligt 27 § LVU fattades 2012-11-16 utifrån att fadern Henrik avsåg hämta J. i familjehemmet mot hennes vilja och att bedömningen var att det fanns en påtaglig risk att J:s hälsa och utveckling skulle skadas av en flytt från familjehemmet. Henrik informerades om beslut om flyttningsförbud per telefon.

I socialnämndens förtryckta blankett för beslut enligt LVU är beslut enligt 6 § förtryckt. Fel uppstod då ändring av lagrum inte korrigerades innan underskrift. Henrik erhöll dock rättelse både muntligt och skriftligt. Henrik meddelade även samma dag att han inte avsåg hämta J. i familjehemmet och därmed upphörde det tillfälliga flyttningsförbudet.

Karin Mächler yttrade sig över remissvaret.

JO hämtade in Kammarrätten i Sundsvalls dom den 28 februari 2013 (mål nr 2330-12). Genom domen bifölls Socialnämnden i Luleå kommuns ansökan om flyttningsförbud avseende J.

I ett beslut den 28 februari 2014 anförde JO Wiklund följande.

## Bedömning

### Allmänna utgångspunkter

I anmälan framförs flera klagomål mot socialnämndens handläggning från 2005 fram till slutet av 2012. Enligt de regler som gäller för JO:s verksamhet bör JO inte utreda händelser eller förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden om det inte finns särskilda skäl för det. Sådana särskilda skäl finns inte i detta ärende varför min prövning är inriktad på några av de punkter i anmälan som avser handläggningen från slutet av 2010. Jag vill i detta sammanhang

påminna om att JO:s granskning främst är inriktad på myndigheternas handläggning i formellt hänseende. JO brukar däremot vara återhållsam med att uttala sig om de bedömningar som en myndighet har gjort i ett enskilt ärende.

I det följande kommer jag att beröra nämndens handläggning när det gäller frågor som rör flyttningsförbud, hemflyttning, umgängesbegränsning och dokumentation.

### **Handläggningen med anledning av beslut om flyttningsförbud i juni 2011**

J. var sedan 2005 placerad i familjehem med samtycke från båda vårdnadshavarna. I maj 2011 uppgav modern att hon önskade avbryta familjehemsplacementen. Socialnämnden i Luleå kommun beslutade den 5 maj 2011 om s.k. tillfälligt flyttningsförbud som innebar att vårdnadshavarna inte fick flytta J. från familjehemmet. Socialnämnden ansökte därefter hos förvaltningsrätten om att flyttningsförbudet skulle gälla tills vidare. Rätten biföll ansökan den 20 juni 2011. Socialnämnden övervägde flyttningsförbudet den 21 september 2011 och fann då att det fanns behov av fortsatt flyttningsförbud.

I 24–31 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, finns bestämmelser om flyttningsförbud. Bestämmelserna gör det möjligt att under särskilt angivna förutsättningar för viss tid eller tills vidare förhindra den som har vårdnaden om ett barn att flytta barnet från det familjehem där barnet är placerat. Beslut om flyttningsförbud meddelas av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden. Av 26 § LVU framgår att socialnämnden minst en gång var tredje månad ska överväga om ett flyttningsförbud fortfarande behövs. När ett sådant förbud inte längre behövs ska socialnämnden besluta att förbudet ska upphöra.

Enligt remissvaret fanns det inte något behov av flyttningsförbud sedan Henrik K. blivit ensam vårdnadshavare i december 2011.

Det är socialnämndens uppgift att se till att ett flyttningsförbud inte gäller under längre tid än nödvändigt. Nämnden borde därför i december 2011 ha fattat beslut om att flyttningsförbudet skulle upphöra och underrättat Henrik K. om beslutet. Socialnämnden fattade inte, varken då eller senare, något sådant formellt beslut utan lät saken ”rinna ut i sanden”. Först i augusti 2012, efter förfrågan från Henrik K:s ombud, fick ombudet besked om att flyttningsförbudet inte längre gällde.

En så informell handläggning är givetvis inte godtagbar. Med hänsyn till att ett flyttningsförbud utgör en ingripande åtgärd finns det skäl att se med visst allvar på bristen i handläggningen.

### **Handläggningen av begäran om hemflyttning**

Henrik K. har ansett att hans begäran i januari 2012 om att J. skulle flytta hem till honom inte har handlagts med den skyndsamhet som kan krävas.

Av utredningen framgår att Henrik K. den 25 januari 2012 ringde till socialförvaltningen och talade in ett meddelande på förvaltningens telefonsvarare. Han uppgav att han avsåg att planera för att J. skulle flytta hem till honom. Enligt en anteckning några dagar senare från ett telefonsamtal mellan Henrik

K. och den ansvariga gruppleddaren uppgav Henrik K. att hans mål var att flickan senare skulle flytta hem till honom, men att det inte skulle göras än.

Den 30 mars 2012 gjorde socialförvaltningen ett hembesök hos Henrik K. Han begärde då att möjligheterna för en hemflyttning skulle utredas. Den 24 april 2012 gjordes ett hembesök i familjehemmet då bl.a. ett enskilt samtal hölls med J. Hon informerades vid samtalet om Henrik K:s önskemål att hon skulle flytta hem till honom. Henrik K. blev informerad om hennes inställning den 4 maj 2012. Samma dag beslutade socialnämnden att inleda en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL, med anledning av Henrik K:s begäran om flickans hemflyttning.

Utgångspunkten är att vårdnadshavaren har rätt att bestämma var ett barn ska vistas. Vid frivilliga placeringar ska vården upphöra när en vårdnadshavare begär det. I samband med en sådan begäran är det socialnämndens uppgift att omedelbart ta ställning till om barnet kan återvända till föräldrahemmet och, om så är fallet, om några insatser behövs från socialtjänstens sida för att underlätta en återförening. Om nämnden bedömer att omständigheterna är sådana att barnet inte bör flytta hem till vårdnadshavaren ska nämnden överväga om den ska ansöka om vård eller flyttningsförbud med stöd av LVU.

Det framgår inte av anteckningarna från det meddelande som Henrik K. lämnade den 25 januari 2012 och det telefonsamtal som hölls med honom den 3 februari 2012 att Henrik K. hade framfört någon konkret begäran om att familjehemsvården skulle upphöra omedelbart. Däremot framkom Henrik K:s begäran om detta tydligt vid det hembesök som socialförvaltningen gjorde hos honom den 30 mars 2012. Nämnden borde då ha fattat ett formellt beslut om att inleda en utredning. Ett sådant beslut fattades först den 4 maj 2012. Nämnden kan inte undgå kritik för dröjsmålet.

Det ligger i ärendets natur att en utredning om s.k. hemflyttning ska bedrivas skyndsamt. Nämnden avslutade inte utredningen förrän den 27 augusti 2012. Handläggningstiden framstår som väl lång, särskilt med hänsyn till att nämnden måste anses ha haft mycket god kännedom om Henrik K:s förhållanden och J:s behov. Utredningen borde därför rimligen ha kunnat slutföras tidigare än vad som blev fallet.

#### **Beslut om tillfälligt flyttningsförbud den 16 november 2012**

Det fanns en överenskommelse mellan Henrik K. och socialförvaltningen om J:s umgänge med honom under hösten och julen 2012. Den 19 oktober 2012 skrev Henrik K., genom sitt ombud Karin Mückler, till förvaltningen och meddelade att han avsåg att ha ytterligare umgänge med J. vissa angivna dagar i november och december, bl.a. den 16–18 november 2012. I ett svar samma dag upplyste handläggaren att hon skulle framföra önskemålet till familjehemmet. Därefter förekom ytterligare skriftväxling angående umgänge och det verkar ha funnits vissa oklarheter om vad som egentligen var bestämt. På en uttrycklig fråga från Karin Mückler svarade socialförvaltningens handläggare i ett e-brev den 9 november 2012 följande.

Hej!

Då har jag varit otydlig, vi har informerat familjehemmet om de nya tiderna som ni har beslutat om.

Den 16 november 2012 begav sig Henrik K. till Kalix för att hämta J. för umgänge under helgen. När det kom till handläggarens kännedom att Henrik var på väg till Kalix föredrogs saken för nämndens ordförande som fattade ett beslut om tillfälligt flyttningsförbud. Henrik K. informerades om beslutet per telefon. Han talade med J. och avbröt sedan resan till Kalix. Därefter upphävdes beslutet om tillfälligt flyttningsförbud.

Frågan är om det fanns rättsliga förutsättningar för ordföranden att fatta ett beslut om tillfälligt flyttningsförbud. Den saken behandlas i det följande. Därefter kommer jag att behandla frågan om brister i utformningen av beslutet. Jag inleder med ett allmänt avsnitt om flyttningsförbud.

#### *Allmänt om tillfälligt flyttningsförbud*

I förarbetena till den nu gällande LVU uttalades bl.a. följande. När en familjehemsplacering upphör utsätts barnet för en separation. Särskilt om barnet bott under lång tid i ett familjehem kan denna separation bli svår. Barnets behov av att bearbeta separationen från familjehemmet är som regel lika stort som behovet att bearbeta separationen från föräldrarna. Socialnämnden bör gå varsamt fram och respektera den känslomässiga bindning barnet utvecklat till sina familjehemsföräldrar. En alltför abrupt hemtagning bör undvikas. I samband med beslut om upphörande av vård enligt LVU eller i samband med föräldrarnas begäran bör socialnämnden därför ta ställning till om barnet omedelbart kan återvända till föräldrahemmet eller om några insatser från socialtjänstens sida behövs för att underlätta en återförening (prop. 1989/90:28 s. 88).

En av förutsättningarna för att barnet, åtminstone efter en längre tids placering, ska kunna återförenas med sina föräldrar är att kontakten dem emellan varit god under placeringstiden. Socialnämnden bör därför på olika sätt medverka till att kontakten mellan barn och föräldrar upprätthålls under vårdtiden (se 14 § första stycket LVU; jfr 6 kap. 1 § tredje stycket SoL). Det förekommer att nämnden åsidosatt sina skyldigheter att under placeringstiden verka för en god kontakt mellan barnet och vårdnadshavarna. Detta är givetvis inte tillfredsställande, men den bristen i nämndens egen handläggning innebär å andra sidan inte att nämnden ska underlåta att ansöka om ett flyttningsförbud om det i det enskilda fallet finns skäl för att dröja med hemflyttning av barnet (jfr RÅ 1984 ref. 2:78). När nämnden tar ställning till om man ska ansöka om flyttningsförbud ska bl.a. beaktas att enbart en övergående störning eller något annat tillfälligt problem inte är tillräckliga skäl för att meddela ett förbud (prop. 1979/80:1 A s. 541).

Bestämmelsen om flyttningsförbud ska skydda barnet mot en alltför abrupt hemtagning och separation från familjehemsföräldrarna. Av 27 § LVU följer att socialnämnden kan besluta om ett tillfälligt flyttningsförbud om det är sannolikt att ett flyttningsförbud behövs och rättens beslut inte kan avvaktas med hänsyn till risken för den unges hälsa eller utveckling. Skälet till att socialnämnden har getts en möjlighet att meddela ett tillfälligt förbud är att nämnden



i annat fall riskerar att bli ställd inför det faktum att en vårdnadshavare redan har genomfört flyttningen (prop. 1979/80:1 A s. 541; se även HFD 2011 ref. 13).

*Förutsättningar för beslutet den 16 november 2012 om tillfälligt flyttningsförbud*

Jag noterar att nämnden redan den 12 september 2012 hade lämnat in en ansökan om flyttningsförbud till förvaltningsrätten. Domstolen avslog nämndens ansökan den 1 oktober 2012. Nämnden överklagade beslutet till kammarrätten. Domstolen, som bedömde att nämndens ansökan skulle bifallas, beslutade om flyttningsförbud i en dom den 28 februari 2013. Under tiden frågan var föremål för kammarrättens prövning fattade alltså nämnden den 16 november 2012 ett beslut om tillfälligt flyttningsförbud. Eftersom förvaltningsrätten hade avslagit ansökan kunde nämnden inte utan vidare fatta ett sådant beslut. Det förefaller dock som om nämndens beslut grundades på delvis nya omständigheter. Mot den bakgrunden ser jag inte att det fanns något formellt hinder mot att fatta beslutet.

I sitt remissvar har nämnden anfört att beslutet om tillfälligt flyttningsförbud fattades därför att Henrik K. avsåg att hämta J. mot hennes vilja och att det fanns en ”påtaglig risk att J:s hälsa och utveckling skulle skadas av en flytt från familjehemmet”. Någon uppgift om att Henrik K. skulle avbryta familjehemsplaceringen finns inte. I handläggarens journalanteckning, som upprättades den 16 november 2012, noterades följande.

Ut ringer Henrik som är på väg till Kalix. Ut uppger att ut försökt komma i kontakt med honom idag och tidigare utan framgång varav ut då har samtal med hans ombud Karin Mühler. Karin har sagt att Henrik hämtar J. oavsett umgängesplaneringen. Ut uppger att umgängesplaneringen som gjordes under sommaren är den som gäller, och ut ställer sig frågande till att Henrik tagit eget beslut att hämta J. Ut uppger att J. är tydlig med att hon inte vill åka till sin pappa och sagt att hon vägrar vilket ut framfört till Karin. Utifrån att Henrik har som avsikt att hämta J. mot sin vilja har beslut om tillfälligt flyttningsförbud beslutats enligt 27 § LVU. Henrik vill ringa J. och höra hennes inställning. Öv att Henrik sedan kontaktar ut.

Reglerna om flyttningsförbud tar enbart sikte på de situationer då en vårdnadshavare har för avsikt att flytta barnet, dvs. ändra barnets boendeförhållanden. Det är i dessa situationer som socialnämnden kan ingripa för att förhindra en flyttning som kan vara skadlig för barnet. Det kan alltså inte komma i fråga att tillämpa ett flyttningsförbud för att hindra en vårdnadshavares umgänge med sitt barn vid ett enstaka tillfälle.

Det går av utredningen inte att dra någon annan slutsats än att socialnämndens beslut om tillfälligt flyttningsförbud fattades för att förhindra ett helgumgänge mellan Henrik K. och J. Det finns ingenting som tyder på att Henrik K. hade någon avsikt att behålla J. hos sig efter umgänget. Utifrån den utredning som jag har haft tillgång till fanns det således inga rättsliga förutsättningar för beslutet.

Jag har i och för sig förståelse för nämndens uppfattning att situationen den 16 november var komplicerad eftersom J. den dagen uttryckt att hon inte ville

åka till sin far. Det finns frågetecken om huruvida förvaltningen på ett tillfredsställande sätt hade verkat för att förbereda och stödja J. inför de nya umgängestillfällena. Journalanteckningarna ger vid handen att nämnden i det avseendet varit väl passiv. Den passiviteten kan ha medverkat till den situation som uppstod den 16 november när Henrik K. var på väg till Kalix för att träffa J. Detta är givetvis inte tillfredsställande.

#### *Utformningen av beslutet om tillfälligt flyttningsförbud*

Ordförandens beslut om tillfälligt flyttningsförbud dokumenterades i en blankett som är avsedd att användas vid beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § LVU. Blanketten har rubriken ”Beslut av ordförande/annan ledamot som nämnden förordnat, om omedelbart omhändertagande”.

Enligt den förtryckta och ikryssade beslutsmotiveringen gällde beslutet ”Omedelbart omhändertagande jml 6 § LVU, då det är sannolikt att den unge behöver beredas vård enligt LVU och rättens beslut om vård inte kan avvaktas med hänsyn till [X] Risken för den unges hälsa/utveckling”. I övre vänstra hörnet på blanketten har manuellt gjorts en notering om 27 § LVU. Enbart en sådan notering innebär givetvis inte att beslutet kan betraktas som ett beslut om tillfälligt flyttningsförbud.

Till skillnad från nämnden kan jag för egen del inte förstå hur den handläggare vid förvaltningen som föredrog ärendet eller ordföranden som fattade beslutet resonerade när det gällde utformningen av beslutet. Enligt min mening är det anmärkningsvärt att beslutet utformades på det sätt som skedde. Jag vill framhålla vikten av att nämndens olika befattningshavare har kunskap om hur olika beslut om tvång ska utformas.

Jag vill tillägga att datum för beslutet har korrigerats för hand, vilket är mycket olämpligt när det gäller beslut som ska underställas en högre instans inom en viss bestämd tid.

#### **Dokumentation**

I anmälan till JO anges att Henrik K., genom sitt ombud, i en skrivelse till socialnämnden den 20 juni 2012 återkallade sitt samtycke till familjehemsplacement och yrkade att socialnämnden skulle ompröva och upphäva det tidigare meddelade beslutet om flyttningsförbud. Då socialnämnden inte svarade på skrivelsen skrevs en ny inlaga till socialnämnden den 20 augusti 2012, varefter gruppledaren vid socialförvaltningen i telefon meddelade att en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL hade inletts och att det inte längre fanns något flyttningsförbud.

I journalanteckningarna för denna period finns noterat att en skrivelse från ombudet kom in till socialnämnden den 2 juli 2012. Några åtgärder med anledning av skrivelsen förefaller inte ha vidtagits och journalen innehåller inte någon notering om den skrivelse som ombudet ska ha skickat den 20 augusti 2012 eller det telefonsamtal som ska ha genomförts i anslutning till denna.

I 15 § förvaltningslagen (1986:223) finns en bestämmelse om myndigheters skyldighet att dokumentera uppgifter i ärenden som avser myndighetsutövning mot en enskild. För socialtjänstens del finns dessutom särskilda regler om

dokumentation. I 11 kap. 1 § andra stycket SoL anges att vad som har kommit fram vid utredning och vad som har betydelse för ett ärendes avgörande ska tillvaratas på ett betryggande sätt. Av 5 § framgår att handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförandet av beslut om stödinsatser, vård och behandling ska dokumenteras. Dokumentationen ska utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter av betydelse.

Bland annat från rättssäkerhetssynpunkt är det av största vikt att alla uppgifter som behövs för ärendets bedömning redovisas i akten (vanligtvis i journalen). Det är handläggarens skyldighet att kontinuerligt tillföra journalen de uppgifter som kan vara av betydelse i ärendet. Dokumentationen ska vara sådan att det vid varje tid är möjligt att av akten utläsa vad som kommit fram i ärendet och vilka faktiska åtgärder som har vidtagits. Jag konstaterar att det finns brister i journalföringen i fråga om det som anförts i anmälan.

### Övrigt

Av vad jag anförst ovan framgår att jag på ett flertal punkter riktar kritik mot Socialnämnden i Luleå kommun för det sätt på vilket ärendet har handlagts. Bristerna i handläggningen är i vissa fall av allvarlig karaktär. Det finns därför skäl att sända en kopia av detta beslut till Inspektionen för vård och omsorg.

## Allvarlig kritik mot en socialnämnd för dröjsmål med att överlämna ett överklagande av ett beslut om omprövning av vård enligt LVU till förvaltningsrätten

(Dnr 6620-2012)

**Beslutet i korthet:** Ett barn vårdades med stöd av 3 § LVU. Socialnämnden i Markaryd omprövade vården enligt dåvarande 13 § tredje stycket LVU och beslutade bl.a. att vården skulle fortsätta. Barnets vårdnadshavare överklagade beslutet. I stället för att överlämna överklagandet till förvaltningsrätten inledde nämnden en utredning av om vården skulle upphöra. Därefter beslutade nämnden om fortsatt vård. När vårdnadshavaren överklagade även det senare beslutet överlämnades båda överklagandena till förvaltningsrätten. Det medförde att det dröjde mer än tre månader innan förvaltningsrätten fick möjlighet att pröva det första överklagandet, vilket enligt domstolen i viss mån kunde anses ha påverkat utgången i målet.

Bestämmelsen om möjlighet att överklaga ett beslut om vård med stöd av 3 § LVU är en grundläggande bestämmelse i LVU. Nämnden skulle, efter omprövning av om överklagandet kommit in i rätt tid, utan dröjsmål ha överlämnat överklagandet till förvaltningsrätten. Nämnden får allvarlig kritik för sin bristfälliga handläggning.

### Bakgrund

Den 21 december 2011 förordnade Förvaltningsrätten i Växjö att L. (född 1996) skulle beredas vård med stöd av 1 och 3 §§ LVU.

Den 13 juni 2012 omprövade Socialnämnden i Markaryds kommun vården enligt 13 § tredje stycket LVU (i dess dåvarande lydelse) och beslutade dels att vården enligt 3 § LVU skulle fortsätta, dels att L. skulle omplaceras från det HVB-hem där han var placerad till ett familjehem.

L:s vårdnadshavare Lena H. överklagade besluten den 27 juni 2012. Socialnämnden inledde då en utredning om vårdens upphörande. Den 19 september 2012 beslutade socialnämnden om fortsatt vård. Även detta beslut överklagades av vårdnadshavaren. Den 17 oktober 2012 överlämnades överklagandena till Förvaltningsrätten i Växjö som meddelade dom den 6 november 2012. I domen anförde förvaltningsrätten, såvitt avsåg beslutet att omplacera L. till ett familjehem, bl.a. följande. ”Förvaltningsrätten vill dock särskilt understryka att det är mycket anmärkningsvärt att nämnden dröjt med att överlämna överklagandet till förvaltningsrätten, i synnerhet som tidsutdräkten i viss mån kan anses ha påverkat utgången i målet.”

### Anmälan

Advokaten Cecilia Neijbert framförde, i egenskap av ombud för Lena H., i en anmälan klagomål mot nämndens handläggning av ärendet. Klagomålen avsåg främst att nämnden underlåtit att överlämna överklagandet till förvaltningsrätten. Hon anförde bl.a. att Lena H. på grund av dröjsmålet betogs möjligheten att få en domstolsprövning inom rimlig tid och att dröjsmålet inverkad på målets utgång.

Lena H. framförde i en separat skrivelse till JO klagomål mot socialnämndens bemötande av och bristande information till henne under ärendets handläggning. Hon anförde i huvudsak att beslut i ärendet har fattats utan att hon som vårdnadshavare fått vara delaktig.

### Utredning

Ärendet remitterades till Socialnämnden i Markaryds kommun. Nämndens arbetsutskott anförde i ett remissvar i huvudsak följande.

Planeringen var redan från början att L. efter en kortare tids placering på institution skulle flyttas till ett familjehem. Planeringen var också att L. under placeringstiden på institutionen skulle genomgå en utredning av sin beteendeproblematik vilken också genomfördes. Denna planering diskuterades första gången vid möte med L:s mamma Lena H. den 21 mars 2012.

Den utredning som genomfördes visade att L. har en uppförandestörning samt depression. [...]

Vid mötet uttalade psykiatrikern som anlätades av HVB att det bästa för L. vore att stanna på HVB. Denna uppfattning delades av L:s mamma [...] Socialnämndens uppfattning var och är att L. behöver en långvarig placering som är så familjeliknande som möjligt. Allt för att ge honom en miljö med trygga vuxna personer som är tillgängliga för honom och kan ge honom social och känslomässig vägledning.

Det är alltid olyckligt när en expert som endast träffat ungdomen vid några tillfällen uttalar sig tvärsäkert om den vidare vården. Trovärdigheten blir inte så hög när denne expert är knuten till en institution som är ekonomiskt beroende av socialnämndens placering. När socialnämnden gör sin bedömning grundar den sig på en långvarig kontakt med familjen och att socialnämnden har kännedom om ungdomens hela situation.

Efter en omprövning av LVU-vården fattar socialnämndens arbetsutskott 2012-06-13 beslut om fortsatt vård enligt LVU samt omplacering till ett familjehem. 2012-06-27 inkom en överklagan av socialnämndens beslut och Lena H. begärde att vården skulle upphöra men att placeringen på institutionen skulle fortsätta.

Socialnämnden gjorde här ett handläggningsfel och behandlade ärendet som om det vore ett § 2 LVU-ärende varvid en utredning inleddes. Syftet var att göra en mer ingående utredning avseende L:s behov av vård med anledning av hans mammas begäran om vårdens upphörande.

Det är beklagligt att handläggningsfelet medförde att överklagandeprocessen fördröjdes men socialnämndens uppfattning är att L. inte tagit skada av detta då han idag har en fungerande vård. Socialnämndens, familjehemmets och behandlarnas uppfattning är att L. idag mår bättre. [...]

Lena H. skriver i sin anmälan till JO att hon ej fått vara med på möte med skola och BUP. Vid ett första möte på BUP var det L:s önskan att hans mamma inte skulle vara med. L. är 16 år och har rätt att delta i möte med socialtjänst och sjukvård utan att vårdnadshavare är närvarande. Vid ett planerat möte på BUP i januari 2013 ska Lena H. vara med då L. nu godkänner detta. När det gäller L:s skolgång har Lena H. fått all information av handläggaren och Lena H. har också deltagit i möte med skolan.

Lena H. har också framfört synpunkter på att hon inte fått information. Socialnämnden delar inte denna uppfattning då Lena H. löpande har fått information om L:s vård. Socialnämndens uppfattning är att Lena H. vill bestämna över vården men då L. är föremål för vård enligt LVU är det socialnämnden som har det yttersta ansvaret över vården och även måste ta hänsyn till L:s vilja som ibland har varit att utesluta mammans deltagande i vården.

Lena H. skriver att L:s vårdplan inte upprättats i samråd med henne eller L. Socialnämndens uppfattning är att detta inte stämmer då handläggaren gjort ett förslag till vårdplan som hon gått igenom tillsammans med L. och hans mamma som då kunnat framföra synpunkter och förslag på förändringar. L. och hans mamma har godkänt vårdplanen genom att skriva under den.

Socialnämndens bedömning är att det handläggningsfel som gjorts är beklagligt ur ett rättssäkerhetsperspektiv men att det ej medfört några negativa konsekvenser för L. och hans vård. L. får idag den vård han behöver genom placering i ett familjehem med trygga och stabila vuxna som kan ge honom social och känslomässig vägledning.

Lena H. har under ärendets gång fått information och varit delaktig i L:s vård och planering. Socialnämndens handläggare har idag en tät kontakt med Lena H. där hon får information muntligt och skriftligt om L:s aktuella situation och hans vård.

Cecilia Neijbert och Lena H. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 22 november 2013 anförde *JO Wiklund* följande.

### **Bedömning**

Av 13 § LVU framgår att om den unge har beretts vård med stöd av 3 § LVU ska socialnämnden inom sex månader från dagen för verkställighet av vårdbeslutet pröva om vård med stöd av lagen ska upphöra. Denna fråga ska därefter prövas fortlöpande inom sex månader från senaste prövning. Nämndens omprövning av vården ska föranleda ett formellt beslut och beslutet kan överklagas till förvaltningsdomstol.

I förvaltningslagen (1986:223), FL, finns bestämmelser om hur beslut överklagas. Ett överklagande ska ges in till den myndighet som har meddelat beslutet. Beslutsmyndigheten prövar om överklagandet har kommit in i rätt tid och om så har skett ska myndigheten, enligt 25 § FL, överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till den högre instansen. I FL anges inte inom vilken tid beslutsmyndigheten ska överlämna ett överklagande till den överprövande instansen. Det ligger i sakens natur att överlämnandet måste ske utan dröjsmål. JO har vid flera tillfällen uttalat att tiden som regel inte bör överstiga en vecka (se bl.a. JO 1995/96 s. 314).

Lena H:s överklagande inkom till förvaltningen den 27 juni 2012. I stället för att överlämna överklagandet till förvaltningsrätten inledde nämnden en utredning av om vården skulle upphöra. Utredningen avslutades den 31 augusti 2012 och beslut om fortsatt vård meddelades av nämnden den 19 september 2012. När Lena H. överklagade det senare beslutet överlämnades båda överklagandena till förvaltningsrätten. Detta skedde den 17 oktober 2012.

Nämndens hantering av överklagandet medförde att det dröjde innan förvaltningsrätten fick möjlighet att pröva överklagandet. Jag vill framhålla att det ur rättsäkerhetssynpunkt är viktigt att ett överklagande handläggs på korrekt sätt. Särskilt angeläget är det att ett överklagande av beslut som avser tvång mot den enskilde utan dröjsmål överlämnas till domstolen. Förvaltningsrätten i Växjö uttalade i domen den 6 november 2012 att just tidsutdräkten i viss mån kunde anses ha påverkat utgången i det där aktuella målet. Om utgången av målet kunde ha blivit en annan om förvaltningsrätten fått in överklagandet tidigare har nämndens felaktiga handläggning medfört allvarlig skada.

Orsaken till den bristfälliga handläggningen av överklagandet synes vara att nämnden "av misstag" behandlade ärendet som om L. vårdades med stöd av 2 § LVU, dvs. att vården hade föranletts på grund av brister i den unges hem. När det gäller vård enligt 2 § LVU ska nämnden enligt 13 § första stycket LVU (i dess nuvarande lydelse) minst en gång var sjätte månad överväga behovet av fortsatt vård, men nämndens ställningstagande i ett sådant fall kan, till skillnad från en s.k. omprövning av vård som ges med stöd av 3 § LVU, inte överklagas. Bestämmelsen om möjlighet att överklaga ett beslut om fortsatt vård med stöd av 3 § LVU är en grundläggande bestämmelse i LVU, och jag vill uttrycka viss förvåning över att nämnden beskrivit det inträffade som ett misstag och att ett sådant misstag över huvud taget har kunnat inträffa.

Om L. hade vårdats med stöd av 2 § LVU hade, som nyss nämnts, nämndens övervägande av vården inte kunnat prövas av förvaltningsrätten. Det ankommer dock inte på beslutsmyndigheten att ta ställning till om ett beslut går att överklaga, utan det är en fråga som domstolen ska avgöra. Nämnden skulle därför ha vidarebefordrat överklagandet till förvaltningsrätten även om det överklagade beslutet enligt nämndens mening inte var överklagbart. Handläggningen hade således inte varit felfri ens om nämnden hade haft rätt i sitt antagande, att överklagandet avsåg ett övervägande av vård enligt 2 § LVU.

Det finns skäl att se allvarligt på nämndens bristfälliga handläggning av Lena H:s överklagande. Jag förutsätter att nämnden ser över sina rutiner när det gäller handläggningen av överklaganden.

I anmälan har även förts fram klagomål mot vårdens utformning och nämndens bristande samarbete med barnets vårdnadshavare. Utgångspunkten är att det är socialnämnden som bestämmer hur vården av den unge ska ordnas och var den unge ska vistas under vårdtiden. Den omständigheten att nämnden har tagit över ansvaret för vården av den unge får emellertid inte leda till att föräldrarna fräntas allt inflytande. Nämnden har en skyldighet att låta vårdnadshavarna vara delaktiga i frågor rörande vården av den unge. Även om det är nämnden som beslutar om vårdplanens innehåll är det viktigt att involvera den unge och vårdnadshavarna så långt det är möjligt i vårdplaneringen. Hur samarbetet ska gå till får avgöras i varje enskilt fall beroende på vårdnadshavarnas och den unges vilja och förmåga. Utredningen visar dock inte att nämnden brustit i detta avseende gentemot Lena H.

Vad som i övrigt framförts om nämndens handläggning och bedömningar föranleder inget särskilt uttalande från min sida.

Ärendet avslutas med den allvarliga kritik som innefattas i det ovan anförda.

Jag finner vidare skäl att översända en kopia av beslutet till Inspektionen för vård och omsorg, som har tillsyn över bl.a. socialtjänsten.

### När en socialnämnd med stöd av 11 § andra stycket LVU medger att den unge får vistas i sitt hem finns det inte något formellt hinder mot att nämnden förordnar om s.k. växelvist boende hos vårdnadshavarna

(Dnr 5515-2013)

Daniel W. framförde i en anmälan till JO klagomål mot barn- och utbildningsförvaltningen i Forshaga kommun för brister i handläggningen av ett LVU-ärende. Klagomålen avsåg bl.a. att förvaltningen, i strid med en genomförd utredning och i syfte att påverka utgången i vårdnadsprocessen, hade beslutat om LVU i hemmet genom växelvis boende hos vardera vårdnadshavaren.

Daniel W. gav in vissa handlingar till JO.

I ett beslut den 15 november 2013 anförde *JO Wiklund* följande.

Enligt 11 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, ankommer det på socialnämnden att bestämma hur vården av den unge ska ordnas och var han eller hon ska vistas under vårdtiden. Nämnden får medge att den unge vistas i sitt eget hem, om detta kan antas vara bäst ägnat att främja vården av honom eller henne. Vård enligt lagen ska dock alltid inledas utanför den unges hem. Utformningen av vården får avgöras i varje enskilt fall, men det föreligger enligt min mening inte något formellt hinder mot att nämnden, som i det nu aktuella fallet, förordnar att vården ska genomföras på så sätt att den unge ska vistas växelvis hos vårdnadshavarna.

Vad som i övrigt har anförts i anmälan föranleder inget uttalande från min sida och ger mig inte anledning att fortsätta utredningen.

Fråga om ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande enligt 13 § LVM kunde fattas efter att ett tidigare beslut hade förfallit därför att beslutet inte hade underställts förvaltningsrätten i rätt tid

(Dnr 7099-2013)

**Beslutet i korthet:** Den som är i behov av vård för att komma ifrån ett pågående missbruk kan bli föremål för tvångsvård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Beslut om vård fattas av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden. Om domstolens beslut inte kan avvaktas får nämnden under vissa omständigheter besluta att omhänderta personen i fråga. När nämnden har ansökt om vård får även domstolen besluta om omhändertagande. – Ett beslut om omhändertagande ska senast dagen efter beslutet underställas förvaltningsrätten. Godkänner domstolen omhändertagandet ska en ansökan om vård ha kommit in till domstolen inom en vecka. Annars upphör omhändertagandet automatiskt.

I en anmälan från Individ- och familjenämnden i Västerås kommun anfördes bl.a. följande. En ansökan från nämnden om vård enligt LVM för en missbrukare som var omedelbart omhändertagen kom inte in till domstolen inom tidsfristen. Detta berodde på ett misstag när ansökan faxades till domstolen och medförde att beslutet om omhändertagande upphörde att gälla. Ett nytt beslut om omhändertagande godkändes inte av domstolen med hänvisning till att samma skäl för omhändertagande inte får användas två gånger. – Det är olyckligt att administrativa misstag leder till att en missbrukare inte får den vård som han eller hon är i behov av.

JO uttalar i beslutet bl.a. följande. I lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, finns bestämmelser som liknar de regler i LVM som ska tillämpas i dessa situationer. Vissa uttalanden i förarbetena till LVU och vissa beslut från JO som rör tillämpningen av den lagen bör kunna ge vägledning i den situation som beskrivs i anmälan. – Nämnden torde inte kunna fatta ett nytt beslut om omhändertagande när ett tidigare sådant beslut har upphört därför att ansökan om vård inte har gjorts i rätt tid. Att det tidigare beslutet har upphört innebär dock inte att själva ansökan om vård har förfallit. I en sådan situation kan en möjlig väg vara att nämnden i anslutning till ansökan om vård av missbrukaren yrkar att domstolen ska besluta att omedelbart omhänderta honom eller henne. – JO avslutar ärendet utan att rikta någon kritik mot nämnden.

### Anmälan

Av en anmälan till JO från Individ- och familjenämnden i Västerås kommun framgick i huvudsak följande.

Efter att nämnden hade beslutat att ansöka om att NN skulle ges vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, skickades ansökan med telefax och post till Förvaltningsdomstolen i Uppsala den 19 november 2013. Dagen därpå kontaktade domstolen nämndens förvaltning och meddelade att faxet hade inkommit i form av ”blanka papper”. Konsekvensen av det



var att ett beslut om omedelbart omhändertagande av missbrukaren hade upphört. Ordföranden i nämnden fattade ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande enligt 13 § LVM den 20 november 2013. Förvaltningsrätten beslutade samma dag att inte fastställa beslutet. Grunden för domstolens beslut var att samma skäl för omhändertagande inte får användas två gånger. Kammarrätten avslog en begäran om inhibition av förvaltningsrättens beslut. Nämnden anförde i sin anmälan till JO vidare:

Det är olyckligt när omständigheter och administrativa misstag leder till att människor i behov av vård inte erhåller sådan. Utifrån lagstiftningen är det riktigt hanterat men det hade kunnat medföra allvarliga konsekvenser för den enskildes hälsa i form av återfall i missbruk. Det kan inte vara lagstiftarens mening att den här typen av administrativa misstag inte ska kunna rättas till.

I ett beslut den 28 februari 2014 anförde *JO Wiklund* följande.

### **Bedömning**

Vad som har kommit fram om det enskilda fall som berörs i nämndens anmälan ger mig inte anledning att vidta någon åtgärd eller att göra något uttalande. Jag vill dock med utgångspunkt i den situation som beskrivs i anmälan rent allmänt anförda följande.

Om någon till följd av ett fortgående missbruk av alkohol, narkotika eller flyktiga lösningsmedel är i behov av vård för att komma ifrån sitt missbruk, och vårdbehovet inte kan tillgodoses enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller på något annat sätt, ska han eller hon enligt 4 § lagen (1988:890) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) under vissa förutsättningar som anges i bestämmelsen ges tvångsvård.

Beslut om vård med stöd av LVM fattas av förvaltningsrätten efter en ansökan av socialnämnden.

Socialnämnden får med stöd av 13 § LVM besluta att en missbrukare omedelbart ska omhändertas om det är sannolikt att den enskilde kan ges vård med stöd av LVM och rättens beslut om vård inte kan avvaktas bl.a. på grund av att den enskilde kan antas få sitt hälsotillstånd allvarligt försämrat om han eller hon inte får omedelbar vård. Om inte heller nämndens beslut kan avvaktas får nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har utsett fatta beslut om ett omhändertagande.

Ett beslut om omedelbart omhändertagande ska senast dagen efter beslutet underställas förvaltningsrätten som ska pröva om beslutet ska bestå.

För att ett omedelbart omhändertagande enligt 13 § LVM inte ska bestå längre än nödvändigt ska ansökan om tvångsvård ha kommit in till förvaltningsrätten inom en vecka från det att domstolen beslutade att omhändertagandet skulle bestå (18 § LVM). Av 18 a § 2 LVM följer att ett omedelbart omhändertagande upphör att gälla om en ansökan om vård inte har gjorts inom den tid som anges i 18 §.

Nämnden pekar i sin anmälan på att bestämmelsen att ett omedelbart omhändertagande upphör när en ansökan om vård inte har gjorts i rätt tid kan leda till oönskade resultat när förseningen beror på misstag eller förbiseenden under

nämndens handläggning. JO har berört liknande frågeställningar i ärenden som rör vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga m.m., LVU.

I förarbetena till LVM behandlas inte frågan om förutsättningarna för nämnden att fatta ett nytt beslut i en sådan situation som är aktuell i det här ärendet. I LVU finns en bestämmelse i 9 § som motsvarar den i 18 a § LVM. Vid tillkomsten av LVU-bestämmelsen anfördes i förarbetena (prop. 1979/80:1 Del A s. 592) bl.a. följande.

Försummar nämnden att inom föreskriven tid ge in ansökan till rätten om vård av den som är omhändertagen, skall omhändertagandet genast upphöra. Det får anses följa av allmänna rättsgrundsatser att ett nytt beslut om omhändertagande i sådant fall inte får träffas på samma grunder som föranledde det tidigare beslutet. Det är uppenbart att en regel av detta innehåll, vars syfte är att förstärka rättssäkerheten i förfarandet, ställer ett oavvisligt krav på nämnden att iaktta tidsfristen. Den omständigheten att omhändertagandet enligt vad förut har sagts skall upphöra utgör självfallet inte hinder mot att nämnden ansöker om vård enligt LVU och att länsrätten prövar sådan ansökan.

I ett beslut som rörde tillämpningen av 9 § LVU uttalade JO bl.a. följande (JO 1998/99 s. 282)

När ett beslut om omedelbart omhändertagande förfallit enligt 9 § LVU har socialnämnden i och för sig möjlighet att fatta ett nytt beslut om omhändertagande. Detta förutsätter emellertid att det kommit fram nya omständigheter som kan läggas till grund för bedömningen. Det räcker således inte med att de tidigare vårdmotiverande förhållandena alltjämt står kvar. I så fall hade den stipulerade tidsfristen i 8 § LVU saknat betydelse.

— — —

I det uppkomna läget hade nämnden enligt min mening bort pröva om det fanns andra alternativ. Jag vill peka på möjligheten att överlåta åt länsrätten att ta ställning till om ett omedelbart omhändertagande är motiverat. Nämnden hade således omgående kunnat ge in en ansökan om vård enligt LVU till länsrätten – utredningen var ju vid det här laget avslutad – och i samband därmed enligt 6 § tredje stycket LVU göra en framställning om att pojken omedelbart skulle omhändertas. Ett sådant alternativ hade svarat bättre mot lagstiftarens intentioner att ett av socialnämnden fattat beslut om omedelbart omhändertagande skall till följd av sin provisoriska karaktär endast kunna gälla under begränsad tid.

Det synsätt för fall enligt LVU som kommer till uttryck i propositionen och det nyss berörda beslutet från JO bör kunna anläggas även när det gäller LVM. Med den utgångspunkten torde nämnden således inte kunna fatta ett nytt beslut om omhändertagande när ett beslut om omedelbart omhändertagande har upphört därför att ansökan om vård inte har gjorts i rätt tid.

Jag har nyligen i ett beslut som rör LVU konstaterat att det i många fall kan stå i strid mot barnets intresse att ett beslut om omedelbart omhändertagande upphör i en situation som motsvarar den som är aktuell i det här ärendet (JO:s beslut den 27 november 2013, dnr 534-2013). Mina överväganden i det beslutet grundades på bl.a. det s.k. barnperspektivet som kommer till uttryck i 1 § LVU. Resonemanget i beslutet kan därför inte utan vidare läggas till grund för be-

dömningen av det här aktuella fallet. Ett beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av LVM fattas emellertid i mycket akuta situationer för att, förenklat uttryckt, skydda den enskilde eller någon närstående. Att ett sådant beslut upphör på grund av formella brister i handläggningen kan därför i vissa fall framstå som stötande. Å andra sidan finns det starka rättssäkerhetsskäl som talar för att omhändertagandet ska upphöra om ansökan om vård inte görs i rätt tid och att nämnden i ett sådant fall inte ska kunna fatta ett nytt beslut på samma grund som låg till grund för det beslut som upphörde.

Jag utgår från att de handlingar som nämnden skickade per post kom fram till domstolen. Den omständigheten att ett beslut om ett omedelbart omhändertagande har upphört på grund av att nämndens ansökan om vård har kommit in för sent innebär inte att själva ansökan om vård har förfallit. En möjlig väg i en situation som denna kan därför vara att nämnden kompletterar sin ansökan om vård med ett yrkande om att domstolen ska besluta om ett omedelbart omhändertagande. Som framgått prövas då frågan om det finns skäl för ett ”nytt” omedelbart omhändertagande av domstolen och inte av samma instans som fattat det första (förfallna) beslutet.

Jag sänder en kopia av detta beslut till Socialdepartementet, Socialstyrelsen och Inspektionen för vård och omsorg för kännedom.

Ärendet avslutas med ovan gjorda uttalanden, som alltså inte innefattar någon kritik mot nämnden.

## Fråga om socialnämndens möjlighet att under en utredning enligt 7 § LVM inhämta uppgifter från hälso- och sjukvården

(JO:s inspektionsprotokoll den 21 januari 2014, dnr 6532-2013)

**Beslutet i korthet:** Den 27–29 november 2013 inspekterade JO Wiklund Individ- och familjeomsorgsnämnden i Sandvikens kommun. Under inspektionen granskade JO bl.a. ärenden som rörde vård med stöd av LVM. Det som kom fram vid granskningen av de ärendena väckte bl.a. en fråga om nämndens möjlighet att inhämta uppgifter från hälso- och sjukvården. I den delen anförde JO Wiklund i sitt protokoll den 21 januari 2014 bl.a. följande.

### **Inhämtande av uppgifter från hälso- och sjukvården i utredningar angående vård enligt LVM**

Vid granskningen av ärenden som rörde vård med stöd av LVM framgick det att nämnden regelmässigt vände sig till hälso- och sjukvården och begärde att få ta del av den enskildes journaler som rörde dennes missbruksproblematik. Förvaltningen använde då en blankett som skickades till hälso- och sjukvården i vilken hänvisades till nämndens rätt att enligt 7 § LVM erhålla uppgifter.

Enligt 7 § LVM har socialnämnden en långtgående möjlighet att från andra myndigheter erhålla uppgifter som omfattas av sekretess. Myndigheternas

skyldighet att lämna uppgifter till socialnämnden är kopplad till bestämmelsen om anmälningsskyldighet i 6 § första stycket LVM.

Myndigheter som i sin verksamhet regelbundet kommer i kontakt med missbrukare är enligt 6 § första stycket LVM skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de får kännedom om att någon kan antas vara i behov av vård enligt denna lag. Detta gäller dock inte myndigheter inom hälso- och sjukvården. I 6 § andra stycket LVM finns en särskild bestämmelse som rör hälso- och sjukvårdens anmälningsskyldighet. I den anges att en läkare genast ska göra anmälan till socialnämnden, om han eller hon i sin verksamhet kommer i kontakt med någon som kan antas vara i behov av omedelbart omhändertagande enligt 13 § eller vård enligt LVM och läkaren bedömer att denne inte kan beredas tillfredsställande vård eller behandling genom läkarens egen försorg eller i övrigt inom hälso- och sjukvården. Hälso- och sjukvårdens skyldighet att göra anmälan gäller således enbart för läkare. Om det i en verksamhet som bedriver hälso- och sjukvård inte skulle finnas en läkare föreligger således inte någon anmälningsskyldighet (prop. 1981/82:8 s. 128).

Under en utredning om vård enligt LVM är myndigheter som avses i 6 § första stycket LVM skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för en sådan utredning. Eftersom det är fråga om en skyldighet att lämna uppgifter bryts sekretessen enligt 10 kap. 28 § OSL. Det har ansetts att sekretesslagstiftningen inte bör få lägga hinder i vägen för socialnämndens utredning eller för ett nödvändigt samråd om alternativa vårdformer, eftervårdande insatser m.m. Intresset av att domstolen får ett riktigt och fullständigt beslutsunderlag väger i detta fall över intresset av att inte lämna ut uppgifter. Det skulle inte vara godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt om beslut skulle grundas på lösa antaganden eller på en utredning som på grund av ofullständighet ger en missvisande bild av missbrukarens situation (prop. 1981/82:8 s. 105).

Som redogjorts för ovan omfattas inte myndigheter inom området för hälso- och sjukvård av anmälningsskyldigheten enligt 6 § första stycket LVM, och de är således inte heller skyldiga att på begäran av socialnämnden lämna ut uppgifter till nämndens utredning. En läkare i allmän eller enskild verksamhet är anmälningsskyldig enligt 6 § andra stycket LVM. Någon uppgiftsskyldighet gentemot socialnämnden som motsvarar den skyldighet som finns för myndigheter har inte ansetts kunna åläggas läkarna. Deras utlämnande av uppgifter ur behandlingsjournalerna, utöver vad som måste framgå av själva anmälan, får därför avgöras enligt en sådan intresseavvägning som följer av sekretessbestämmelserna (prop. 1981/82:8 s. 105).

Enligt 25 kap. 12 § OSL hindrar sekretessen inte att en uppgift om en enskild eller närstående till denne lämnas från en myndighet inom hälso- och sjukvården till bl.a. socialnämnden, om det behövs för att ge den enskilde nödvändig vård, behandling eller annat stöd om denne fortgående missbrukar alkohol, narkotika eller flyktiga lösningsmedel. Utgångspunkten är att hälso- och sjukvården ska diskutera frågan om utlämnande av uppgifter med den enskilde och att dennes synpunkt ska respekteras. Detta undantag från sekretessen ska användas med försiktighet (prop. 1990/91:111 s. 41 och prop. 2007/08:70 s. 135).

Som framgår av det anförda har socialnämnden inte någon rätt att med stöd av 7 § LVM begära att hälso- och sjukvården lämnar ut hela journaler eller ens lämnar uppgifter som rör den enskilde om uppgifterna omfattas av sekretess hos hälso- och sjukvården. Att nämnden likväl mer eller mindre rutinmässigt vänder sig till hälso- och sjukvården och begär att få handlingar är således inte acceptabelt. Förvaltningen bör upphöra med att använda den ovan nämnda blanketten. Nämnden bör, förslagsvis i samråd med berörda myndigheter inom hälso- och sjukvården i kommunen, diskutera hur samarbetet mellan de olika myndigheterna bör utformas när det gäller LVM-utredningarna.

Fråga om ett LVM-hem har kunnat införa en rutin för posthanteringen som innebär att en intagen regelmässigt ska öppna alla sina inkommande brev i närvaro av personal

(Dnr 2793-2013)

**Beslutet i korthet:** Vid en inspektion av SiS LVM-hem Hessleby noterades att hemmet hade en rutin för posthanteringen som innebär att de intagna öppnade alla inkommande brev i närvaro av personal. Något beslut om granskning hade dock inte fattats i det enskilda fallet.

JO uttalar i beslutet att det inte är tillåtet med en generell granskning av försändelser som kommer in till en intagen. Ett beslut måste fattas i varje enskilt fall om förutsättningarna för detta är uppfyllda. LVM-hemmet kritiserades för den otillåtna brevkontrollen.

### Initiativet m.m.

På uppdrag av JO Wiklund genomförde tjänstemän vid JO:s NPM-enhet den 4–5 december 2012 en inspektion av Statens institutionsstyrelses (SiS) LVM-hem Hessleby (JO:s ärende dnr 6378-2012).

Vid inspektionen antecknades följande i inspektionsprotokollet under rubriken Kontakt med omvärlden (s. 4):

Pappersbrev till intagna delas ut i medicinutdelningsrummet genom lucka. I samtal med personal framkom att den intagne regelmässigt öppnar mottagna brev i närvaro av personal, också när försändelsen kommer från en myndighet. Vid privata försändelser behåller hemmet ofta kuvertet.

JO Wiklund beslutade att i ett särskilt ärende (dnr 2793-2013) utreda om det beskrivna förfarandet utgör en sådan kontroll av försändelser som avses i 35 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM.

### Utredning

JO begärde att SiS skulle yttra sig över det som framkommit vid inspektionen i fråga om hanteringen av brev och förhållandet till kontroll av försändelser enligt 35 § LVM.

SiS anförde i ett remissvar bl.a. följande:

Institutionschefen har uppgett bl.a. följande.

Vid samtal med de personer som beslutar om kontroll av försändelser enligt 35 § LVM framkommer att posten på de låsta avdelningarna delas ut antingen direkt till klienterna eller i samband med medicinutdelning genom lucka. Vår analys är att vi har haft en felaktig hantering när brev delats ut till klienter på låsta avdelningar och att vi inte tagit beslut om kontroll av försändelse. Strukturen har varit otydlig och vissa klienter kan ha uppfattat att de varit tvingade till att öppna brev och lämna kuvert till personal, trots att det varit frivilligt. Felaktigheten har gällt samtliga inkomna brev, dvs. både brev från en myndighet och privata brev. Bristerna har åtgärdats genom att all personal har informerats om bestämmelserna kring kontroll av försändelser samt att de lokala riktlinjerna rörande bestämmelsen har uppdaterats.

#### **Rättslig reglering m.m.**

Enligt 35 § LVM får försändelser, till den som vårdas enligt LVM i ett LVM-hem för särskilt noggrann tillsyn, kontrolleras om det behövs med hänsyn till ordningen vid hemmet eller till den intagnes särskilda förhållanden (kontroll av försändelse).

Av SiS Riktlinjer LVM, Flik 6, framgår bl.a. följande ifråga om kontroll av försändelse.

Utgångspunkten är att en klient har rätt att skicka och ta emot post utan att denna kontrolleras. I 35 § LVM regleras möjligheterna att kontrollera försändelser som sänds till en klient. Kontrollen ska i det enskilda fallet alltid föregås av en individuell bedömning och behövas med hänsyn till ordningen vid hemmet eller till den intagnes särskilda förhållanden. Avsikten är inte att alla försändelser rutinmässigt ska kontrolleras. En anledning att kontrollera posten kan vara att ankommande försändelser till en klient misstänks innehålla narkotika eller något annat som klienten inte får inneha. Om en sådan misstanke uppkommer har institutionschefen (eller i förekommande fall delegaten) rätt att öppna försändelsen för att kontrollera att den inte innehåller något som inte får innehas.

---

Klienten har alltid rätt att utan kontroll från personalen ta emot meddelanden från myndigheter, t.ex. JO och andra tillsynsmyndigheter, samt från advokat eller offentligt biträde. Det kan emellertid i särskilda fall uppkomma misstanke om att en ankommande försändelse som enligt avsändaren kommer från en myndighet innehåller t.ex. narkotika. Anledningen kan vara att en privatperson har använt sig av en myndighets kuvert för att undvika misstankar. Institutionschefen bör i dessa fall endast öppna försändelsen (helst i närvaro av klienten) om det efter kontroll står tämligen klart att brevet inte härrör från en myndighet.

---

Beslut om att kontrollera försändelser till klienten samt skälen därtill ska antecknas i klientens journal.

---

I samband med att ett beslut fattas om kontroll av försändelse ska klienten alltid informeras (underrättas) om beslutet och om skälen till beslutet. Det ska också dokumenteras i klientens journal att klienten har informerats om beslutet.

**Bedömning**

SiS anser att den hantering av inkommande försändelser som Hessleby har haft vid låsbara avdelningar, dvs. att en klient ombeds att öppna ett brev tillsammans med eller framför personal utgör en form av kontroll av försändelse enligt 35 § LVM. Försändelser till klienterna får endast kontrolleras om det behövs med hänsyn till ordningen vid hemmet eller till den intagnes särskilda förhållanden. En anledning till kontroll kan vara om institutionen misstänker att försändelsen innehåller narkotika. Institutionschefen har medgivit att LVM-hemmet haft en felaktig hantering när brev delats ut till klienter på låsta avdelningar. Bristerna har numera åtgärdats.

SiS vill här också tydliggöra att klienterna alltid har rätt att utan kontroll från personalen ta emot försändelser från myndigheter. Brev från myndigheter får endast i undantagsfall granskas, t.ex. om det finns anledning misstänka att en privatperson har använt sig av en myndighets kuvert.

Det framkommer vidare av protokollet att LVM-hemmet ofta behåller kuvertet vid privata försändelser. Om kuvert omhändertas – t.ex. därför att frimärket innehåller narkotika – så måste, enligt SiS mening, beslut om omhändertagande av egendom enligt 31 § LVM fattas.

I ett beslut den 23 maj 2014 uttalade *JO Wiklund* följande.

**Bedömning**

LVM-hemmet Hessleby är ett hem med befogenheter för särskild tillsyn enligt 23 § LVM. Enligt 35 § samma lag får försändelser till den som vårdas i ett sådant hem kontrolleras, om det behövs med hänsyn till ordningen vid hemmet eller till den intagnes särskilda förhållanden. Om en ankommande försändelse innehåller förbjuden egendom enligt 31 §, får egendomen omhändertas.

Syftet med LVM-vården är att motivera den enskilde att komma till rätta med sina missbruksproblem. I förarbetena till bestämmelsen om brevkontroll uttalas att kontrollen främst syftar till att hålla droger utanför institutionen och förhindra missbruk där, varför den bör begränsas till att avse de försändelser som kan misstänkas innehålla sådant som den intagne inte får inneha enligt 31 § LVM (prop. 1981/82:8 s. 97). *JO* har tidigare uttalat att brev från myndigheter eller advokater endast bör granskas i undantagsfall (*JO* 1989/90 s. 264). Beslut om en försändelsegranskning får endast fattas om det i det enskilda fallet finns en grundad anledning att misstänka att försändelsen innehåller något som är otillåtet. Försändelserna bör alltid öppnas i närvaro av den intagne, och kontrollen bör kunna genomföras utan att brev eller andra meddelanden läses (a. prop.). En anteckning om beslutet ska göras i den intagnes journal (3 kap. 18 § socialtjänstförordningen [2001:937]).

Utredningen visar att LVM-hemmet Hessleby vid tiden för inspektionen hade en särskild rutin för posthanteringen som innebar att den enskilde regelmässigt öppnade alla inkommande brev i närvaro av personal. Härigenom gjordes i praktiken en sådan kontroll av breven som avses i 35 § LVM. Något beslut om granskning med stöd av den bestämmelsen hade dock inte fattats i det enskilda fallet.

Som jag har redogjort för ovan är det inte tillåtet med en generell granskning av försändelser som kommer in till en intagen. Ett beslut ska fattas i varje enskilt fall om förutsättningarna för detta är uppfyllda. LVM-hemmet förtjänar

kritik för den otillåtna brevkontrollen. Jag noterar att åtgärder nu ska ha vidtagits för att posthanteringen i fortsättningen ska ske enligt bestämmelserna i LVM.

Allvarlig kritik mot en socialnämnd för handläggningen av ett ärende gällande förälders underhållsskyldighet gentemot ett barn som hade fyllt 18 år

(Dnr 6889-2012)

### **Bakgrund**

Den 10 december 2012 fattade en tjänsteman vid socialkontoret i Västerås kommun följande beslut.

#### **Beslut angående betalning till Josefin Å**

Socialtjänsten beslutar att du ska betala 4 345 kr/månad från och med december 2012.

Omräkning kommer att ske en gång per år. Om en förälders ekonomiska förhållanden ändras under perioden ska detta anmälas för att omräkning ska ske.

Betalning ska ske direkt till barnet senast den sista i varje månad för nästkommande månad.

Beslutet är inte överklagningsbart. Om du anser att något i beräkningen är felaktigt v.g. vänd Dig till undertecknad omgående.

### **Anmälan**

I en anmälan till JO framförde Arne Å. klagomål mot Socialkontor barn och ungdom i Västerås kommun. Klagomålen gällde beslutet den 10 december 2012. Han ifrågasatte betalningsskyldigheten och det höga beloppet.

### **Utredning**

Individ- och familjenämnden anmodades att inkomma med utredning och yttrande över anmälan.

I ett remissvar anfördes bl.a. följande.

#### **Redogörelse för handläggningen i ärendet**

120718

Inkommer ansökan från Josefins gode man, Annelie Lundin, om försörjningsstöd under gymnasiestudier.

120724

Socialsekreterare Karin Jonsson fattar beslut om att inleda utredning jml 11 kap. 1 § Socialtjänstlagen.



121121

Individ- och familjenämndens arbetsutskott fattar med stöd av 4 kap. 1 § Socialtjänstlagen beslut om att bevilja Josefin bistånd försörjningsstöd enligt gällande norm och riktlinjer under gymnasietiden, dock längst till att Josefin fyller 21 år.

121210

Arne Å. underrättas per brev om att han ska betala 4.345 kr/månad.

121214

Arne Å. ringer socialsekreterare Karin Jonsson och är upprörd över beslutet. Han är villig att istället betala 800-900 kr/månad. Han informerar att han kommer att driva frågan vidare till JO.

130108

Telefonsamtal med Arne Å. Arne kan nu tänka sig att betala 1.000 kr/månad i avvaktan på att ärendet avgörs av JO. Karin Jonsson samråder med konsulent Anne Grundell och bedömning görs att acceptera att Arne bidrar med 1.000 kr/månad för Josefin. Beslut fattas om försörjningsskyldighet för Arne Å. utifrån 7 kap. 1 § FB om 1.000 kr/månad. Motiveringen till att acceptera Arne Å:s förslag på summan som han ska bidra med för försörjning av Josefin Å. är att det utifrån Josefins perspektiv är bättre att nämnden gör en överenskommelse med Arne om summan han anser att han kan betala istället för att frågan ska bli långdragen och Josefin kommer i kläm och blir utan försörjning.

-- --

### Bedömning

Socialsekreterare Karin Jonsson bedömer att gällande riktlinjer och rutiner följts både gällande utredning som utmynnat i beslut om försörjningsstöd och gällande beräkning av föräldrarnas försörjningsskyldighet. Josefin är inskriven och går på Fridnässkolans särskolegymnasium och därmed är föräldrarna fortfarande försörjningsskyldiga.

Arne Å. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 4 mars 2014 anförde *JO Wiklund* följande.

### Bedömning

När ett barn får vård i ett annat hem än det egna är föräldrarna skyldiga att i vissa fall bidra till kommunens kostnad för barnets vård. Bestämmelser om detta finns i 20 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, och 8 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453). Det ansvaret gäller barn som inte har fyllt 18 år. I det här fallet hade Josefin Å. fyllt 18 år och de nu nämnda bestämmelserna kunde därför inte ligga till grund för något beslut om betalningsskyldighet. Beslutet den 10 december 2012 om betalningsskyldighet för Arne Å. synes inte heller ha grundats på någon av de bestämmelserna. Utredningen ger närmast vid handen att förvaltningen fattat någon form av beslut om underhållsskyldighet för Arne Å. gentemot hans vuxna dotter Josefin Å.

Föräldrar ska enligt föräldrabalkens bestämmelser svara för underhåll åt sina barn efter vad som är skäligt med hänsyn till barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga. Föräldrarnas underhållsskyldighet upphör när

barnet fyller 18 år. Går barnet i skolan efter denna tidpunkt, är föräldrarna underhållsskyldiga under den tid som skolgången pågår, dock längst intill dess barnet fyller 21 år. Till skolgång räknas studier i grundskolan och gymnasieskolan och därmed jämförlig utbildning.

Frågan om en förälders skyldighet att betala underhållsbidrag till ett vuxet barn är en s.k. civilrättslig fråga som parterna själva disponerar över. Givetvis har socialförvaltningen möjlighet att ge råd till parterna om någon av dem önskar det. Om föräldern och barnet inte kan träffa ett avtal om underhållsbidrag har barnet möjlighet att väcka talan mot föräldern vid domstol.

En kommun har inte någon möjlighet att med hänvisning till föräldrabalkens bestämmelser besluta att föräldrar ska betala underhållsbidrag till sina myndiga barn. Som nyss sagts bestäms saken i avtal eller genom en dom.

I detta fall beslutade förvaltningen i december 2012 att Arne Å. skulle utge ett visst belopp per månad till sin dotter. I remissvaret har nämnden uppgett att förvaltningen och Arne Å. därefter kom överens om att han skulle betala ett betydligt lägre belopp till sin dotter. Ett nytt beslut angående Arne Å:s underhållsskyldighet fattades därför i januari 2013. Som jag anført ovan finns det inte någon laglig möjlighet för myndigheten att fatta den typen av beslut. Det är anmärkningsvärt att nämnden inte uppmärksammade den felaktiga handläggningen i samband med sitt yttrande till JO. Handläggningen är i strid med gällande lagstiftning och nämnden förtjänar allvarlig kritik för hanteringen.

Det finns skäl att befara att det inträffade inte utgör en engångshändelse. Jag överlämnar därför en kopia av detta beslut till Inspektionen för vård och omsorg för kännedom.

Ärendet avslutas med den allvarliga kritik som uttalats.

## Stöd och service till vissa funktionshindrade

Fråga om skyldighet att kommunicera uppgifter som i ett ärende hade inhämtats från den dagliga verksamheten

(Dnr 5569-2012)

**Beslutet i korthet:** I ett LSS-ärende kommunicerade handläggaren sin utredning med förslag till beslut utan att sökanden först fått möjlighet att yttra sig över de uppgifter som handläggaren hade hämtat in från sökandens dagliga verksamhet. De inhämtade uppgifterna stod i flera avseenden i strid med de uppgifter som sökanden hade lämnat och verkar även ha haft en avgörande betydelse för förvaltningens bedömning att avslå ansökan. Med hänsyn till den betydelse som de inhämtade uppgifterna hade för bedömningen borde skrivelsen från den dagliga verksamheten ha kommunicerats med sökanden i enlighet med 17 § förvaltningslagen innan beslut meddelades. Förvaltningen kritiserades för denna och ett flertal andra brister i handläggningen av ärendet.

### Anmälan

I en anmälan till JO framförde advokaten Sofia Tedsjö, som ombud för Y.T., klagomål mot Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun i fråga om handläggningen av ett ärende enligt LSS. Hon uppgav bl.a. följande:

Den 25 januari 2011 ansökte Y.T. om personlig assistans enligt LSS i en omfattning av 105 timmar per vecka. Den 25 maj 2011 gav hon, som ombud för Y.T., in en kompletterande ADL-bedömning. Trots ett flertal påtryckningar per telefon vidtog stadsdelsförvaltningen inga utredningsåtgärder i ärendet förrän i april 2012, dvs. ett år och tre månader efter Y.T:s ansökan. Den 29 maj 2012 skickade hon ett e-brev till förvaltningen och bad om information om ärendets handläggning. Något svar erhöles inte. Den 27 juli 2012 skickade hon ett brev till förvaltningen och begärde en redogörelse för vilka utredningsåtgärder som förvaltningen hade vidtagit i ärendet. Först då hörde förvaltningen av sig för att boka in ett personligt möte med Y.T. Mötet genomfördes den 20 augusti 2012. Den 31 augusti 2012 kommunicerade förvaltningen en utredning med förslag till beslut. I utredningen, som var synnerligen knapphändig, hänvisades bl.a. till uppgifter som förvaltningen hade inhämtat från personal på Y.T:s dagliga verksamhet. Den dagliga verksamheten hade kontaktats utan att Y.T. eller någon företrädare för honom hade samtyckt till det, vilket strider mot bestämmelserna om sekretess. Förvaltningen har inte heller kommunicerat skrivelsen från personalen på den dagliga verksamheten.

Hon begärde och fick anstånd med att yttra sig över förvaltningens utredning och förslag till beslut till den 21 september 2012. Samma dag begärde hon på nytt anstånd för att komplettera ärendet med ytterligare uppgifter från den dag-

liga verksamheten. Hon beviljades dock inte detta. I stället meddelade förvaltningen beslut i ärendet, i vilket man avslög Y.T:s begäran om personlig assistans. I ärendet meddelades beslut först ett år och tio månader efter det att Y.T:s ansökan kommit in till förvaltningen.

Till anmälan fogades vissa handlingar, bl.a. förvaltningens utredning och förslag till beslut.

### Utredning

JO begärde att Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd i Stockholms kommun skulle yttra sig över vad som hade framförts i anmälan till JO.

I ett remissvar anförde nämnden i huvudsak följande:

#### Förvaltningens utredning och yttrande

Förvaltningen har gjort en intern utredning och granskning av hur ansökan om personlig assistans handlagts i detta ärende och konstaterar att ett flertal fel har gjorts vilka redovisas i den följande texten.

Ansökan om personlig assistans inkom den 25 januari 2011. Förvaltningen påbörjade utredningen drygt ett år senare och kommunicerade förslag till beslut den 31 augusti 2012. Detta är ett allvarligt fel och strider mot förvaltningslagen när det gäller att ett ärende ska handläggas skyndsamt.

Uppgifter om Y.T:s behov av stöd och omvårdnad har bland annat inhämtats från den dagliga verksamhet där han deltar fem dagar i veckan. Förvaltningen har beviljat insatsen daglig verksamhet och har därmed skyldighet att följa upp om verksamheten motsvarar den enskildes behov och om den enskilde är nöjd med verksamheten. I utredningen av personlig assistans är det också rimligt att tänka sig att utredaren gör en förfrågan om den enskildes behov av stöd i den dagliga verksamheten för att få en bild av behovet av personligt stöd i olika moment under dagen. Detta ska dock föregås av att den enskilde och/eller dennes företrädare informeras om hur utredningen om personlig assistans kommer att gå till och vilka kontakter som kommer att tas i utredningsarbetet.

Vid hänvisning till uppgifter som kommer från den dagliga verksamheten ska det framgå vem som lämnat uppgifterna. Dessa uppgifter ska också kommuniceras med den person ärendet berör. Så har inte skett i detta fall vilket också advokaten framhåller i sin skrivelse.

Förvaltningen skickade utredning med förslag till beslut för kommunikering den 31 augusti 2012. Eventuella synpunkter begärdes in till den 10 september 2012. Y.T:s ombud begärde anstånd för att inkomma med synpunkter på utredningen och kompletterande uppgifter. Anstånd medgavs till den 21 september 2012.

Ombudet begärde anstånd ytterligare en tid för att komplettera med uppgifter men medgavs inte denna möjlighet. Förvaltningen bedömde i detta skede att det inte fanns ytterligare omständigheter som talade för att bevilja anstånd.

Vid granskning av ärendet bedömer förvaltningen att begäran om ytterligare anstånd för att komma in med kompletterande uppgifter borde ha tillgodosetts för att säkerställa att samtliga synpunkter och kompletteringar beaktats innan beslut fattats. Detta särskilt med tanke på att förvaltningen brustit i handläggningen av ärendet.

#### Förvaltningens åtgärder med anledning av det inträffade

Förvaltningen har gått igenom handläggningen i det enskilda ärendet som anmälan avser. Vid granskningen konstateras ett flertal brister som ovan

redovisats. Med anledning av de brister som konstateras i detta ärende har en djupare granskning gjorts av ytterligare ärenden för att se om handläggningen följer gällande lagar och riktlinjer. Vid granskning av ytterligare ärenden har inga brister i handläggningen upptäckts. Förvaltningen bedömer att de brister som framkommit i det enskilda ärendet Y.T. är mycket ovanligt.

Förvaltningen har med anledning av detta vidtagit flera åtgärder för att förhindra att detta ska uppstå framgent. Arbetsätt och rutiner har setts över. Enheten har inrättat en mottagningsfunktion som tar emot alla inkommande ansökningar och registrerar ärenden innan dessa fördelas till handläggare för utredning. På detta sätt får arbetsledningen en bra överblick över antalet inkomna ärenden och kan sedan följa upp handläggningstiden och säkerställa att alla ansökningar utreds. Förvaltningen kommer också att utöka arbetet med internkontroll, i form av aktgranskning, under 2013.

Sofia Tedsjö kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 8 maj 2014 uttalade *JO Wiklund* följande.

## **Bedömning**

### **Handläggningstiden**

Som följer av 7 § förvaltningslagen (1986:223), FL, ska en ansökan om personlig assistans handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Det går givetvis inte att ange en bestämd tid inom vilken en utredning ska vara klar eftersom utredningens omfattning beror på omständigheterna i det enskilda fallet.

I detta fall framgår att Y.T:s ansökan om personlig assistans kom in till förvaltningen den 25 januari 2011 och att Sofia Tedsjö kompletterade Y.T:s ansökan med en ADL-bedömning den 25 maj samma år. Förvaltningen träffade Y.T. den 20 augusti 2012 och beslut i ärendet meddelades den 24 september 2012.

Det tog således ett år och tio månader från det att ansökan kom in till förvaltningen till dess att ärendet avgjordes. Såvitt framkommit verkar förvaltningen inte ha vidtagit några aktiva utredningsåtgärder annat än under en begränsad tid. Nämnden har i sitt remissvar anfört att handläggningstiden i detta ärende har utgjort ett allvarligt fel. Någon förklaring till varför handläggningen drog ut på tiden har inte lämnats. Det kan i sammanhanget noteras att Y.T:s ombud vid flera tillfällen ställde frågor om handläggningen. Även om nämnden inte har förklarat varför handläggningen drog ut på tiden har nämnden uppenbarligen tagit det inträffade på allvar. Nämnden har i remissvaret anfört att åtgärder har vidtagits för att något liknande inte ska kunna inträffa på nytt.

Mot bakgrund av det som nämnden har anfört i denna del har jag inte funnit skäl att närmare undersöka orsaken till bristen i handläggningen. Den anmärkningsvärt långa handläggningstiden förtjänar dock allvarlig kritik.

### **Inhämtande av uppgifter från den dagliga verksamheten**

Sofia Tedsjö har ifrågasatt om förvaltningen hade rätt att inhämta uppgifter från Y.T:s dagliga verksamhet utan hans samtycke.

Enligt 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, gäller som regel sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Vid tillämpningen av sekretesslagen jämföras verksamhet enligt LSS med socialtjänst. Enligt 8 kap. 2 § OSL kan sekretess gälla mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet när dessa är att anse som självständiga i förhållande till varandra. Även om verksamheterna bedöms som självständiga i OSL:s mening måste det också prövas om de har organiserats på ett sådant sätt att de förhåller sig självständiga till varandra. Det är bara om båda dessa kriterier är uppfyllda som det uppstår en sekretessgräns inom en myndighet (se prop. 2008/09:150 s. 360).

Den dagliga verksamheten och LSS-enheten är båda organiserade under Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd. Såvitt kommit fram gäller inte någon myndighetsintern sekretess mellan enheterna. Förvaltningens åtgärd att inhämta uppgifter från den dagliga verksamheten kan således inte sägas ha skett i strid med några bestämmelser om sekretess.

Verksamheten enligt LSS ska enligt 6 § LSS vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Av bestämmelsen följer bl.a. att en utredning om insatser enligt LSS ska bedrivas i samråd med den enskilde. Nämnden ska således, om det är möjligt, diskutera med honom eller henne vilka uppgifter som behövs för att nämnden ska kunna fatta ett beslut i ärendet och komma överens med honom eller henne om hur uppgifterna ska inhämtas. Utifrån en integritetsskyddsaspekt är det därför inte tillfredställande att LSS-handläggaren inte samrådde med Y.T. innan han kontaktade den dagliga verksamheten. Förvaltningen ska kritiseras för detta.

#### **Kommunicering m.m.**

Av 17 § FL följer att ett ärende som avser myndighetsutövning mot en enskild inte får avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och han eller hon fått tillfälle att yttra sig över den. Myndigheten får dock avgöra ärendet utan att så har skett i vissa fall, bl.a. om uppgiften saknar betydelse eller om åtgärden av någon annan anledning är uppenbart obehövlig.

Av förvaltningens utredning i det aktuella ärendet framgår under rubriken "Underlag till utredningen" bl.a. att handläggaren har haft ett telefonsamtal med kontaktpersonen på den dagliga verksamheten den 10 augusti 2012 och att förvaltningen den 15 augusti 2012, dvs. innan det personliga mötet med Y.T. ägde rum, fått ett e-brev från den dagliga verksamheten som rörde Y.T:s behov av stöd och omvårdnad där.

Förvaltningen kommunicerade sin utredning med förslag till beslut den 31 augusti 2012. I utredningen hänvisades bl.a. till uppgifter som hade lämnats av personal vid den dagliga verksamheten. Dessa uppgifter stod i flera avseenden i strid med uppgifter som Y.T. hade lämnat i sin ansökan. De inhämtade uppgifterna förefaller ha haft en avgörande betydelse för förvaltningens bedömning och beslut att avslå Y.T:s ansökan om personlig assistans.

Nämnden har i sitt remissvar bekräftat att de uppgifter som förvaltningen hämtade in från den dagliga verksamheten inte kommunicerades med Y.T. och anfört att detta rätteligen borde ha skett. Nämnden har också påtalat att det vid en hänvisning till uppgifter från den dagliga verksamheten ska framgå vem som har lämnat uppgifterna. Med hänsyn till den betydelse som de inhämtade uppgifterna hade för förvaltningens bedömning – och även kunde få vid en eventuell domstolsprövning – borde skrivelsen från den dagliga verksamheten i sin helhet ha kommunicerats innan förvaltningen meddelade beslut i ärendet. Förvaltningen förtjänar kritik för att inte ha gjort detta.

Den 31 augusti 2012 skickade handläggaren utredningen med förslag till beslut till Y.T:s ombud för eventuella synpunkter senast den 10 september. Ombudet begärde och fick anstånd med att komma in med synpunkter på utredningen till den 21 september. Ombudet begärde då ytterligare anstånd med en vecka för att bemöta uppgifterna från den dagliga verksamheten. Detta medgavs inte. Den 24 september beslutade nämnden att avslå Y.T:s ansökan om personlig assistans.

Som jag anfört ovan förefaller uppgifterna från den dagliga verksamheten ha haft stor betydelse för förvaltningens bedömning av Y.T:s ansökan. Mot bakgrund av detta är det anmärkningsvärt att Y.T:s ombud inte fick ytterligare några dagars anstånd. I detta sammanhang noterar jag även den långsamma handläggningen från förvaltningens sida. Jag vill framhålla att det från rättssäkerhetssynpunkt är viktigt att den enskilde ges tillfälle att tillvarata sin rätt genom att komplettera och kontrollera det utredningsmaterial som har tillförts ärendet, inte minst i en situation som denna.

---

Sammantaget är jag mycket kritisk till handläggningen av detta ärende, som visat allvarliga brister i flera hänseenden. Nämnden har dock i sitt remissvar redogjort för vilka åtgärder nämnden vidtagit för att förhindra att något liknande inträffar igen. Mot den bakgrunden anser jag mig kunna lämna saken med den allvarliga kritik som uttalats.

Det som i övrigt har framförts, bl.a. om utredningens kvalitet, ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

Handläggningen av ett ärende om personlig assistans enligt LSS; fråga bl.a. om kommunen har kunnat avvakta med handläggningen av ansökan i avvaktan på att Försäkringskassan skulle fatta ett beslut om assistansersättning

(Dnr 5076-2012)

**Beslutet i korthet:** Sedan en kvinna i september 2011 ansökt om personlig assistans enligt LSS hos vård- och omsorgsnämnden dröjde det cirka tre månader till dess att nämnden inledde en utredning. När utredningen inleddes anmälde nämnden till Försäkringskassan att kvinnan kunde antas ha rätt till assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken (SFB). Vid ett hembesök hos kvinnan i februari 2012, där även en handläggare från Försäkringskassan deltog, kom man överens om att nämnden skulle avvakta med sin utredning till dess att kassan fattat sitt beslut.

JO uttalar att det är tveksamt om det över huvud taget är möjligt att komma överens om att kommunens utredning ska "vila" i avvaktan på Försäkringskassans utredning och bedömning. Om så sker är det under alla omständigheter viktigt att den enskilde blir informerad om eventuella konsekvenser av detta. Att det träffas en sådan överenskommelse innebär inte heller att kommunen kan vara helt passiv under den tid kassans utredning pågår.

Nämnden får kritik för att handläggningstiden, bl.a. till följd av den passivitet som präglade handläggningen hos nämnden under den tid Försäkringskassans utredning pågick, blev avsevärt längre än vad som får betraktas som godtagbart i ett ärende av detta slag.

Nämnden kritiseras också för att överenskommelsen om "vilandeförklaring" inte dokumenterades.

### Anmälan

I en anmälan till JO framförde Rebecca Olsson, Assistans STHLM AB, klagomål mot vård- och omsorgskontoret i Norrköpings kommun angående handläggningen av ett ärende om personlig assistans enligt LSS. Hon anförde bl.a. följande. Den 30 september 2011 skickade bolaget en ansökan om personlig assistans för Nadja R. till Norrköpings kommun. Vid kontakt med vård- och omsorgskontoret i april 2012 framkom att man väntade med att vidta ytterligare utredningsåtgärder i avvaktan på Försäkringskassans beslut om assistansersättning. Den 13 september 2012 hade kommunen ännu inte fattat något beslut. Genom att kommunen överlätit sin utredningsplikt till Försäkringskassan och har för avsikt att fatta beslut utifrån vad Försäkringskassan kommit fram till riskerar kommunens utredning och beslut att brista i såväl objektivitet som opartiskhet. Förfarandet från kommunens sida har också inneburit att handläggningstiden blivit avsevärt längre än vad en utredning av detta slag kräver.



## Utredning

JO begärde att Vård- och omsorgsnämnden i Norrköpings kommun skulle yttra sig över vad som hade framförts i anmälan till JO.

I remissvaret anförde vård- och omsorgsnämnden bl.a. följande:

### Sammanfattning

Vård- och omsorgskontoret har gått igenom handläggningen och de omständigheter som finns kring ärendet. De handläggare och den enhetschef för myndighetsutövningen som anges i anmälan har tillfrågats i ärendet.

Vård- och omsorgsnämnden anser att det fanns en överenskommelse om att avvakta med en eventuell utredning av personlig assistans enligt LSS. Ansökan överskred klart 20 tim och Försäkringskassan inledde sin utredning vid det gemensamma hembesöket som genomfördes 2011-02-10. Försäkringskassan tog heller inget interimistiskt beslut.

I avvaktan på Försäkringskassans beslut har kontakter skett kontinuerligt mellan handläggare och Nadjas olika företrädare. Nadja har under tiden erbjudits andra insatser. Det har varit vissa frågetecken kring vem som är legal företrädare för Nadja vid olika tidpunkter. Det har också bytts företrädare inom assistansbolaget.

### Beskrivning av ärendet

Kommunens handläggning sker inte enbart efter standardiserade mallar, utan även i överenskommelse med den enskilde utifrån dennes behov och ansökans karaktär. I detta enskilda fall så kom man överens om att inleda utredningen med ett gemensamt hembesök hos den sökande tillsammans med Försäkringskassans handläggare. Detta då det framkom i ansökan att sökta timmarna överskred de 20 som är kommunens ansvar att fatta beslut om.

Oturligt i detta ärende är att Försäkringskassans handläggning drog ut på tiden. Ansökan inkom i september 2011, gemensamt hembesök genomfördes i januari 2012, Försäkringskassan fattade beslut i juli 2012. Efter Försäkringskassans avslagsbeslut tog kommunens handläggare vid och fortsatte sin utredning. Det visade sig att det saknades vissa bedömningsunderlag, samt att ett nytt hembesök behövde planeras in då kommunen hade bytt handläggare under tiden.

Den nya LSS handläggaren fattar sedan sitt beslut om avslag på ansökan om personlig assistans i oktober 2012.

Det är olyckligt för den enskilde att behöva vänta så länge på besked i ett ärende. Kommunen vill dock förtydliga att kontakten med den enskilde har varit kontinuerlig under handläggningstiden. Handläggaren har med den enskilde och dennes företrädare diskuterat olika insatser för att underlätta och stötta. Bland annat har insatsen daglig verksamhet enligt LSS § 9 p 10 erbjudits men avböjts.

Vi kan inte se att det skulle vara fel att inte inleda utredning av personlig assistans enligt LSS, i Nadjas fall. Försäkringskassan påbörjade sin utredning enligt socialförsäkringsbalken vid det gemensamma hembesöket. I förarbeten till både socialförsäkringsbalken och LSS framhåller man Försäkringskassans skyldigheter att utreda ärenden när de kan antas överstiga 20 timmar i grundläggande behov. Även i själva paragrafen för personlig assistans, 9 § 2 p LSS, står det att kommunens ansvar gäller till den del behovet av stöd inte täcks av beviljade assistanstimmar, enligt socialförsäkringsbalken. Kommunen har skyldighet att lämna över ansökan om personlig assistans till Försäkringskassan i de fall det kan antas att det grundläggande behovet överstiger 20 tim. Det står även i förarbetena att kommunen har det yttersta ansvaret för att assistansen kommer till men då beskriver man mer utifrån tillfällig utökning eller sjukdom hos assistenten. I det här

fallet saknas det ett grundläggande beslut utifrån socialförsäkringsbalken. Försäkringskassan ska också ta interimistiska beslut om det inte utan dröjsmål kan avgöras om någon har rätt till assistansersättning men där det finns sannolika skäl för att sådan rätt finns, se Försäkringskassans vägledning 2003:6 version 10.

I Nadjas fall så var det ingen tveksamhet i att ansökan var på mer än 20 timmar för grundläggande behov. Av detta skäl genomförde vi också ett gemensamt hembesök med Försäkringskassan och överenskommelsen blev att Försäkringskassan skulle utreda frågan om personlig assistans. När Försäkringskassan sen hade gett avslag utreddes även frågan om personlig assistans enligt LSS och även i den utredningen blev det ett avslag.

Rebecca Olsson fick tillfälle att yttra sig över remissvaret.

JO hämtade in journalanteckningar från vård- och omsorgskontoret beträffande hembesöket hos Nadja R. den 10 februari 2012.

I ett beslut den 24 april 2014 anförde *JO Wiklund* följande.

### Bedömning

I LSS finns bestämmelser om insatser för särskilt stöd och service åt vissa personer med funktionsnedsättning. Den som omfattas av lagens s.k. personkrets har rätt till insatser enligt lagen om han eller hon behöver sådan hjälp i sin livsföring och behovet inte tillgodoses på något annat sätt. En av insatserna enligt LSS är biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans, till den del behovet av stöd inte täcks av beviljade assistanstimmar enligt 51 kap. SFB (9 § 2 LSS).

Den som omfattas av personkretsen enligt LSS kan under vissa förutsättningar få assistansersättning från Försäkringskassan för kostnader för sådan personlig assistans som avses i 9 a § LSS (51 kap. 2 § första stycket SFB). För rätt till assistansersättning krävs att den enskilde behöver personlig assistans i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan för sådana grundläggande behov som avses i 9 a § LSS (51 kap. 3 § SFB). Det statliga stödet syftar till att ge kommunerna avlastning för höga kostnader som kan uppstå när behovet av personlig assistans är omfattande. Ansökan om assistansersättning prövas av Försäkringskassan.

I 15 § 8 LSS anges att kommunen ska anmäla till Försäkringskassan när någon som har ansökt om personlig assistans kan antas ha rätt till assistansersättning enligt SFB. I 51 kap. 21–23 §§ SFB finns bestämmelser om Försäkringskassans samverkan med kommunen. Kommunen ska som regel höras i Försäkringskassans ärende om assistansersättning och kassans beslut ska skickas till kommunen.

Ansvar för personlig assistans är således delat mellan kommunerna och staten. Kommunerna ansvarar för och beslutar om personlig assistans för de personer som har mindre behov (upp till 20 timmar per vecka). Staten, här genom Försäkringskassan, fattar beslut om rätten till personlig assistans vid mer omfattande behov (mer än 20 timmar per vecka) och betalar ut ersättning för assistansen. I LSS-kommitténs slutbetänkande *Möjlighet att leva som andra – Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning* (SOU 2008:77) lyfts frågan om det delade huvudmannaskapet fram. I betänkandet

konstateras att det främst är det dubbla huvudmannskapet för personlig assistans som leder till mer omfattande organisatoriska problem eftersom både kommunerna och staten i regel utreder och beslutar i fråga om samma behov när en person ansöker om assistansersättning (s. 369).

Det förhållandet att ett ärende om assistansersättning har aktualiserats hos Försäkringskassan befriar inte kommunen från skyldigheten att pröva en begäran om en insats i form av personlig assistans. Fram till dess att Försäkringskassan har fattat beslut och börjat betala ut statlig assistansersättning har kommunen ansvar för att finansiera och tillgodose behovet av assistans. I detta sammanhang kan nämnas att Försäkringskassan enligt 112 kap. 2 § SFB kan besluta interimistiskt om assistansersättning.

I detta fall framgår att Nadja R:s ansökan om personlig assistans kom in till nämnden i slutet av september 2011. Först i slutet av december inledde nämnden en utredning och den 10 februari 2012 genomfördes ett hembesök, vid vilket även en handläggare från Försäkringskassan deltog. Därefter vidtog nämnden inga aktiva utredningsåtgärder eftersom man väntade på att Försäkringskassans utredning skulle bli klar och beslut fattas av kassan. Nämnden återupptog sin utredning i början av juli 2012 sedan Försäkringskassan hade avslagit ansökan om assistansersättning. Den 3 oktober 2012, drygt tolv månader efter att ansökan om personlig assistans kom in, beslutade nämnden att avslå ansökan.

Enligt 7 § förvaltningslagen (1986:223), FL, ska varje ärende där en enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Det går givetvis inte att ange en bestämd tid inom vilken en utredning ska vara klar eftersom utredningens omfattning är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet.

Jag konstaterar inledningsvis att det tog cirka tre månader från det att ansökan kom in till dess att nämnden inledde en utredning. I remissvaret har nämnden inte angett några skäl till varför det tog så lång tid innan utredningen inleddes. Enligt min mening överstiger handläggningstiden i den delen vad som får anses godtagbart.

Det framgår inte av utredningen vid vilket datum Försäkringskassan beslutade att avslå Nadja R:s ansökan om assistansersättning. Som jag har förstått det fattade kassan beslutet någon gång kring månadskiftet juni/juli 2012. Efter hembesöket i februari fram till dess att Försäkringskassan fattade sitt beslut vidtog nämnden inte någon utredningsåtgärd. Nämnden har uppgett att detta berodde på att man vid hembesöket kom överens med Nadja R. om att avvakta Försäkringskassans utredning och bedömning. Med hänsyn till att det är fråga om två olika beslut, där ansvaret från Försäkringskassans och kommunens sida skiljer sig åt, är det tveksamt om det över huvud taget är möjligt att träffa en sådan överenskommelse. Det ligger dock i sakens natur att det i många fall finns skäl att ha en viss samordning av den utredning som Försäkringskassan respektive kommunen ska genomföra. Om nämnden kommer överens med den enskilde om att avvakta Försäkringskassans utredning är det under alla förhållanden viktigt att den enskilde blir informerad om eventuella konsekvenser av detta. Den omständigheten att det träffas en överenskommelse mellan kommu-

nen, Försäkringskassan och den enskilde som i praktiken innebär att kommunens utredning ska ”vila” i avvaktan på Försäkringskassans handläggning innebär inte heller att kommunen kan vara helt passiv. Nämnden bör givetvis hålla sig informerad om hur kassans ärende handläggs så att det inte uppstår något dröjsmål när nämnden ska fatta beslut i sitt ärende. Nämnden har det yttersta ansvaret för att den får ett fullgott underlag för det beslut som nämnden ska fatta och att handläggningstiden i det egna ärendet inte blir för lång. Nämnden kan i det avseendet inte freda sig med att Försäkringskassans utredning har dragit ut på tiden eller att kassans utredning är bristfällig. Detta är frågor som nämnden måste bevaka aktivt trots att utredningen är ”vilande”.

Nämnden har i sitt yttrande anfört att det vid hembesöket i februari träffades en överenskommelse med Nadja R. om att nämnden skulle avvakta med sin utredning i ärendet till dess att Försäkringskassan hade fattat sitt beslut. Rebecca Olsson, som har gjort anmälan till JO, har fått möjlighet att yttra sig över nämndens remissvar men har inte hörts av. Det är inte sannolikt att jag kan skapa ytterligare klarhet i vad som förekom vid hembesöket. Jag får därför utgå från att uppgiften i nämndens remissvar om överenskommelsen är riktig. Med den utgångspunkten har jag inte underlag för att rikta någon kritik mot nämnden för att den lät ärendet ”vila” i avvaktan på att Försäkringskassans utredning blev klar.

Jag vill däremot peka på att nämnden, när Försäkringskassans utredning var klar, ansåg att utredningen behövde kompletteras innan nämnden kunde fatta sitt beslut. Om nämnden aktivt hade följt handläggningen av ärendet hos Försäkringskassan borde frågan om en komplettering ha kunnat aktualiseras i ett betydligt tidigare skede än vad som nu blev fallet. Konsekvensen blev att det efter Försäkringskassans beslut i juli dröjde tre månader innan nämnden för egen del fattade ett beslut om Nadja R:s ansökan om assistans. Nämndens passivitet under den tid Försäkringskassans utredning pågick har således lett till en avsevärt längre handläggningstid än vad som får betraktas som godtagbart i ett ärende av detta slag.

Avslutningsvis noterar jag att överenskommelsen om att nämnden skulle avvakta med sin egen utredning tills Försäkringskassans utredning var klar inte har dokumenterats i journalanteckningarna, vilket givetvis borde ha skett (se 21 a § LSS). Jag kan i denna del även hänvisa till 5 kap. 1 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser enligt SoL, LVU, LVM och LSS (SOSFS 2006:5). Överenskommelsen tycks inte heller ha dokumenterats på något annat sätt. Detta är en brist i handläggningen.

Med den kritik som uttalats avslutas ärendet.

## Hälso- och sjukvård

Allvarlig kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för att en patient som har vårdats med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, har belagts med handfängsel trots att det inte finns lagstöd för en sådan åtgärd. Allvarlig kritik även mot den ansvariga läkaren för att hon inte personligen har undersökt patienten inför varje omprövning (förlängning) av bältesläggningen

(Dnr 4471-2011)

**Beslutet i korthet:** En patient som vårdades med stöd av LPT vid Rättspsykiatriska regionkliniken i Vadstena var bälteslagd den 22–24 januari 2011. Läkare beslutade fortlöpande om förlängning av fastspänningen. Besluten fattades per telefon och det gick nästan två dygn utan att läkaren personligen undersökte patienten inför förlängningsbesluten. Vissa av besluten dokumenterades inte i patientens journal. – Patienten blev belagd med handfängsel dels inför bältesläggningen när han fördes till bältessängen, dels under pågående bältesläggning i samband med att han släpptes upp för att duscha eller gå på toaletten.

JO uttalar allvarlig kritik mot den ansvariga läkaren för att hon inte personligen undersökt patienten inför varje omprövning (förlängning) av bältesläggningen. Den bristfälliga dokumentationen får också kritik.

I beslutet konstaterar JO att patienter som vårdas enligt LPT inte med stöd av den lagen kan beläggas med handfängsel. Kliniken får allvarlig kritik för att patienten, i strid med det grundlagsfästa skyddet mot påtvingade kroppsliga ingrepp, belagts med handfängsel.

### Anmälan

I en anmälan till JO framförde G.N. (tidigare J.M.) klagomål mot Rättspsykiatriska regionkliniken i Vadstena, Landstinget i Östergötland. G.N. klagade bl.a. på att han varit bälteslagd under längre tid än vad som varit nödvändigt.

G.N. anförde sammanfattningsvis följande. Under natten mellan den 21 och 22 januari 2011 hamnade han i en konflikt med personal på kliniken. I samband med detta blev han belagd med handfängsel och förd till ”bältesrummet” där han blev bälteslagd fram till den 24 januari. Under fastspänningen var han lugn och fick gå upp och duscha en gång varje dag. Han fick gå på toaletten med handfängsel. Han upplevde att bältesläggningen var en ren bestraffning.

### Utredning

Inledningsvis inhämtade JO journalanteckningar rörande G.N. för perioden den 21–25 januari 2011. Av dessa framgick bl.a. följande.

G.N. vårdades vid kliniken enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT. Efter en incident blev G.N. lagd i bälte den 22 januari 2011 kl. 1.30. Han bedömdes på plats av läkare ("bakjouren") under natten. Samma läkare fattade under morgonen ett beslut om fortsatt bältesläggning. Enligt en anteckning beslutade chefsöverläkaren Julia Bernzen kl. 13.00 om fortsatt bältesläggning av G.N., efter en personlig undersökning av honom. I samma anteckning skrev Julia Bernzen: "Undertecknad fattar beslut att pat även i fortsättningen ska vara fastspänd, men då ska han bli frisläppt på en arm och ett ben. Beslutet tas kl. 13.00 och sträcker sig 4 timmar framåt. I fortsättningen ska personal ringa till undertecknad och diskutera läget och eventuell fortsättning av fastspänningen." Därefter var antecknat beslut om fortsatt bältesläggning av G.N. (fyra timmar i taget varje gång) fattade vid telefonsamtal mellan Julia Bernzen och personal på avdelningen. Mellan vissa av dessa anteckningar hade det gått mer än fyra timmar. Fastspänningen av G.N. upphörde den 24 januari kl. 9.30.

Vidare inhämtade JO två underrättelser (blanketter) till Socialstyrelsen som kliniken upprättat med anledning av bältesläggningen av G.N. I båda dessa angavs att bältesläggningen varade "2011-01-24 kl 09.30 – 2011-01-25 kl 09.30" och att undersökning av beslutande läkare genomförts "2011-01-24 kl 09.30 samt 2011-01-25 kl 09.30".

Muntliga upplysningar inhämtades från en sekreterare vid kliniken.

Landstingsstyrelsen anmodades att göra en utredning och komma in med ett yttrande. Detta skulle avse bl.a. vilket underlag och vilken patientkontakt beslutande läkare hade inför respektive beslut om förlängning av fastspänningen av G.N. Vidare skulle yttrandet avse klinikens rutiner vad gäller upprättandet av underrättelser till Socialstyrelsen om beslut om fastspänning med bälte eller avskiljande.

I ett yttrande daterat den 31 januari 2012 anförde landstingsstyrelsen bl.a. följande.

### **Bakgrund**

En patient vid Rättspsykiatriska regionkliniken i Vadstena har till Justitieombudsmannen anmält Landstinget i Östergötland för att ha hållits fastspänd med bälte längre tid än vad som varit nödvändigt.

### **Utredning**

Rättspsykiatriska regionkliniken i Vadstena bedriver högspecialiserad rättspsykiatrisk vård. Kliniken är en av en handfull enheter i Sverige som på uppdrag av landsting, kriminalvård, polis och migrationsverk bedriver vård och behandling för det absolut tyngsta klientelet ur ett nationellt perspektiv.

Den aktuella patienten vårdas vid Rättspsykiatriska regionkliniken sedan 2010-05-04. Patienten placerades ursprungligen vid kliniken på begäran av Närsjukvårdens psykiatri i Norrköping, efter bland annat en historik av våld mot personal vid ett behandlingshem, något som patienten nu fällt i domstol för. Av den anledningen är patienten sedan 2011-03-28 överlämnad till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning.

Patienten är våldsbenägen och har en historia med återkommande bruk av våld mot personer i sin omgivning. Oprovocerat och oförutsägbart våld har kännetecknat patientens relation med psykiatrisk slutenvård. Det är

också skälet till att han dömts till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning, som nämnts ovan. Han har under sina vårdepisoder brukat våld mot personal vid flera tillfällen och det är ett beteende som patienten haft på flera vårdinrättningar.

Även under vistelsen på Rättspsykiatriska regionkliniken har patienten uppvisat ett våldsamt beteende vid flera tillfällen. Våldet har riktat sig mot tjänstgörande personal, med skadad personal samt polisanmälan till följd.

Patientens bild av det aktuella tillfället i januari 2011 skiljer sig mot hur involverad personal uppfattat situationen vad gäller händelsen, vården och nödvändigheten av tvångsåtgärder.

Tjänstgörande personal innehar lång erfarenhet i att bedöma risk för att våld kan uppstå och när det måste hanteras.

Av berörd vårdpersonals redogörelser för den uppkomna händelsen och övriga delar i patientens framställan framgår att hot om våld från den aktuella patienten varit så överhängande nära att övergå till faktiskt våld att man i vissa situationer tvingats välja att fastspänna patienten. Detta för att inte riskera att personal och medpatienter skadas. Patientens oförutsägbara våldsbenägenhet samt oförmåga till insikt i sin våldsproblematik har också vägts in i de beslut som fattats kring tvångsåtgärder.

Rättspsykiatrisk verksamhet måste förhålla sig till flera lagar och föreskrifter, bland annat:

- Arbetsmiljölagen
- Patientsäkerhetslagen
- Lagen om psykiatrisk tvångsvård
- Lagen om rättspsykiatrisk vård
- Socialstyrelsens föreskrifter bl.a. om säkerhet vid sjukvårdsinrättningar som ger rättspsykiatrisk vård

Det innebär vid tillämpningen av aktuella lagstiftningar att verksamheten måste försäkra sig om att vare sig patienter eller personal kommer till skada och att detta också utmynnar i god medicinsk omvårdnad.

I det aktuella ärendet har chefsöverläkare Julia Bernzen löpande förvässat sig om att fastspänning och avskiljande pågått precis så länge som vårdens samlade bedömning ansett det vara nödvändigt. Omvårdnadspersonalen har dock inte fullt ut dokumenterat eller journalfört de löpande bedömningar, beslut och kontakter som tagits av och med ansvarig läkare. Vid tiden för händelsen avsåg man att överge ett manuellt pappersbaserat rapportsystem, som journalfördes separat, för att i stället helt förlita sig på det digitala journalsystem som infördes vid kliniken under 2008. Rutinerna kring detta förfarande var ej till fyllest. Under senare delen av 2011 har den manuella hanteringen återinförts för att säkerställa att nödvändig information journalföres.

### Landstingets ståndpunkt

Den behandlande läkaren har haft fullgod kontakt med patienten och/eller vårdpersonal för att ta korrekta beslut om förlängning av fastspänning. Dokumentationen av detta har dock varit otillräcklig, och en diskrepans avseende klockslag har också tillkommit genom ett tekniskt fel vid överföring av information från arbetsmaterial till journalsystem. Dessa brister i rutiner och teknik har åtgärdats. Klinikens gällande rutiner för underrättelser till Socialstyrelsen om fastspänning och avskiljande bifogas. Ett program med bevakningslista meddelar även personalen när rapport ska skickas till Socialstyrelsen.

Besluten om fortsatt fastspänning har fattats i överensstämmelse med rättslig reglering på området.

Till yttrandet hade fogats en PM rörande användande av tvångsmedel vid kliniken, framtagen av Julia Bernzen.

Eftersom remissvaret inte bedömdes kunna läggas till grund för en fullständig prövning anmodade JO landstingsstyrelsen att göra en ny utredning och komma in med ett nytt yttrande. Detta skulle avse bl.a. frågan om vid vilka tillfällen Julia Bernzen själv hade kontakt med G.N. inför de beslut som hon fattade om förlängning av fastspänningen av honom.

Landstingsstyrelsen anförde i ett yttrande daterat den 9 maj 2012 bl.a. följande.

### **Bakgrund**

---

JO önskar klargörande avseende chefsöverläkare Julia Bernzens (J.B.) kontakt med patienten samt landstingsstyrelsens uppfattning om huruvida handläggningen stått i överensstämmelse med den rättsliga regleringen på området. JO önskar även förklaring till de felaktigheter avseende angivna tidpunkter som förekommit vid rapportering till Socialstyrelsen.

### **Rättslig reglering**

#### **Lagen om psykiatrisk tvångsvård 19 §:**

Om det finns omedelbar fara för att en patient allvarligt skadar sig själv eller någon annan, får patienten kortvarigt spännas fast med bälte eller liknande anordning. Vårdpersonal skall vara närvarande under den tid patienten hålls fastspänd. Om det finns synnerliga skäl, får beslutas att patienten skall hållas fastspänd längre än som anges i första stycket. Chefsöverläkaren beslutar om fastspänning. Socialstyrelsen skall utan dröjsmål underrättas om beslut enligt andra stycket.

#### **Socialstyrelsens föreskrift, SOSFS 2008:18 2 § 3 kap:**

Innan ett beslut fattas om fastspänning med bälte eller liknande anordning, enligt 19 § andra stycket lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård och 8 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, under längre tid än fyra timmar ska den beslutande läkaren själv undersöka patienten.

I handboken till SOSFS 2008:18 framgår följande (borttagen text avser tvångsätgården avskiljning):

För en rättssäker bedömning inför beslut om förlängning av tvångsätgårderna fastspänning i bälte [...] krävs att beslutande läkare undersöker patienten. Bestämmelsen ska ses som ett lägsta krav och utgångspunkten måste alltid vara att beslutande läkare genomför en personlig undersökning av patienten även inför, eller så snart som möjligt efter, det inledande beslutet om fastspänning [...] kortare tid än fyra [...] timmar.

Således ska beslutande läkare alltid göra en personlig undersökning av patienten inför beslut om fastspänning i bälte som avser viss tid längre än fyra timmar. [...] Om patienten sover är det upp till den beslutande läkaren att ansvara för om fastspänningen ska fortsätta eller inte. Även här måste patientsäkerheten avgöra i valet mellan att väcka patienten eller inte. Är patienten (tvångsvis) sederad, kan det vara etiskt tveksamt att konstatera att sederingen fungerar men behålla fastspänningen. Vid beslut om ytterligare förlängning av fastspänning [...] återigen att den beslutande läkaren själv undersöker patienten innan denne kan fatta beslut.



Fastspänning får i huvudsak ske när en patient riktar aggressivt beteende mot sig själv eller andra. Det ska föreligga en omedelbar fara för att en patient allvarligt ska skada sig själv eller andra, och situationen ska inte kunna bemästras på annat sätt. Det ska vara fråga om risk för en allvarlig fysisk skada. Fastspänning får självfallet aldrig tillgripas i bestraffningssyfte. Åtgärden ska vara kortvarig, dvs. tid understigande fyra timmar och bör så snart det är möjligt ersättas med andra aktiva behandlingsinsatser. Otillräckliga personalresurser får t.ex. inte medföra att patienten hålls fastspänd en längre tid än som är absolut nödvändigt med hänsyn till faresituationen. Bälte bör inte användas längre än någon eller högst några timmar. Det är viktigt att patienten inte lämnas ensam medan han är fastspänd. Personal ska vara närvarande under den tid patienten hålls fastspänd.

Av verksamhetens dokumenterade rutiner för fastspänning är det lämpligt att det framgår vilka metoder, observationer och omvårdnadsåtgärder som kan vidtas samt hur det ska dokumenteras. Därutöver åligger det den läkare som beslutat om fastspänning att bedöma om ytterligare observationer eller åtgärder behövs.

Det finns extrema undantagsfall då patienten måste hållas fastspänd mer än några timmar. Krav tillkommer då på synnerliga skäl. Bestämelsen är avsedd att tillämpas endast i fall där risken för allvarlig skada är överhängande någon tid.

### **Patientkontakt**

J.B. har träffat patienten 22/1 kl. 13.00 och beslutat om fortsatt fastspänning i fyra timmar, därefter har förlängningen prövats var fjärde timme genom telefonkontakt med personal på plats hos patienten. Det första tillfället är dokumenterat kl. 17.00, därefter är nästa dokumenterade kontakt 23/1 kl. 08.00, men enligt J.B. har hon fortlöpande tagit ställning till förlängningar genom telefonkontakt med vårdpersonal på plats hos patienten. Därefter finns dokumenterade förlängningsbeslut fattade via telefon kl. 12.46, kl. 16.00, kl. 17.52 och 24/1 kl. 00.09, kl. 06.26, 08.06 och kl. 09.00, varpå fastspänningen avslutades.

### **Fattade beslut om fastspänning**

Under den period som patienten anser sig ha varit fastspänd på ett felaktigt sätt har J.B. undersökt patienten vid ett första tillfälle och därefter vid ett flertal tillfällen förlängt besluten om fastspänning via telefon. J.B. har haft personlig kännedom om patienten och har informerats av personal på plats om de omständigheter som har förelegat. J.B. har inte vid något tillfälle beslutat om att patienten ska spännas fast längre än fyra timmar.

Den aktuella patienten är mycket våldsbenägen och har vid ett flertal tillfällen brukat våld mot personal. Vid den uppkomna händelsen har personal med lång erfarenhet av att bedöma risk för att våld kan uppstå och när det måste hanteras ansett att hotet om våld från patienten varit så överhängande och nära att övergå till faktiskt våld att man tvingats att ha patienten fastspänd.

Enligt regleringen kring beslut om fastspänning ska beslutande läkare göra en personlig undersökning av patienten inför beslut om fastspänning i längre tid än fyra timmar. Inget beslut i detta ärende har avsett längre tid än fyra timmar. Socialstyrelsens föreskrift på området kan tolkas som att en personlig undersökning ska ske vid varje förlängning även av beslut som avser högst fyra timmar. Om så är fallet har inte hanteringen varit fullgod i det hänseendet. Detta innebär dock inte att patienten har varit fastspänd längre än vad som varit nödvändigt.

För att en patient ska hållas fastspänd i mer än några timmar krävs synnerliga skäl. Synnerliga skäl har funnits då risken för att personal och medpatienter skulle komma till skada varit överhängande.

Dokumentationen av förfarandet har varit bristfällig, och ledningen vid Rättspsykiatriska regionkliniken är uppmärksam på vikten av att enskilda befattningshavare fullgör sin dokumentationsplikt.

### Felaktiga tidsangivelser

JO önskar förtydligande av landstingets tidigare besked om felaktigheter vad gäller klockslag i journaler samt felaktiga uppgifter om datum och klockslag som skickats till Socialstyrelsen. Dessa felaktigheter avser samma sak, nämligen de tidigare journalföringstekniska problem som förelåg under en begränsad tid, under vilken också patienten vårdades.

Fram till i slutet av år 2010 ifylldes manuella blanketter vid alla tvångsåtgärder, med information om datum, tid, patientens namn och personnummer, påbörjande av tvångsåtgärd, notering om ev förlängning samt avslutande av tvångsåtgärden.

Dessa blanketter skickades till Socialstyrelsen och skannades även in i det elektroniska journalföringssystemet.

I slutet av 2010 infördes en rutin som innebar att när uppgifter hade förts in i journalsystemet kasserades listorna. Det elektroniska journalsystemet har haft vissa brister och har i vissa avseenden varit svårt att hantera. Efter några månader upptäcktes att det förekommit att tidpunkter markerats i systemet då *blanketten fördes in i systemet*, och tidsangivelsen stämmer då inte överens med de korrekta tiderna, som dock har funnits i pappersblanketterna.

Under en tid fanns inte någon möjlighet att gå tillbaka till de manuella listorna och dubbelkolla tidpunkter för tvångsåtgärder. Kliniken återgick då till att skanna in listorna fr.o.m. hösten 2011. Den nu aktuella patienten vårdades under den tid då rutinerna inte fungerade på ett fullgott sätt.

Problemet föreligger inte längre, nu kontrolleras de införda tidsangivelserna mot de manuellt angivna.

Vissa beslut hämtades in från Socialstyrelsen. Därefter remitterade JO ärendet till Socialstyrelsen och hemställde att styrelsen skulle inkomma med ett yttrande. Yttrandet skulle avse dels frågan om beslutande läkares skyldighet att inför beslut om förlängning av fastspänning själv undersöka patienten, dels klinikens användande av handfängsel.

Socialstyrelsen anförde i ett remissvar daterat den 26 september 2012 bl.a. följande.

### Yttrande

I 3 kap. 2 § första stycket Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2008:18) om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård anges att innan ett beslut fattas om fastspänning med bälte eller liknande anordning, enligt 19 § andra stycket LPT och 8 § LRV, under längre tid än fyra timmar ska den beslutande läkaren själv undersöka patienten.

Socialstyrelsen anser att den beslutande läkaren enligt 3 kap. 2 § första stycket SOSFS 2008:18 själv ska undersöka patienten inför ett beslut om förlängning av fastspänning där patienten sammantaget är lagd i bälte under längre tid än fyra timmar. Det saknar betydelse för bedömningen huruvida det enskilda separata beslutet i sig avser en kortare tid än fyra timmar.

Socialstyrelsen bedömer att formuleringen "spännas fast med bälte eller liknande anordning" i 19 § första stycket lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, inte kan anses omfatta den situationen att en patient belägs med handfängsel. Det finns inte heller något annat lagstöd för hälso-

och sjukvårdspersonal inom den rättspsykiatriska vården att belägga en patient med handfängsel. Socialstyrelsen anser därför att åtgärden inte kan anses vara förenlig med gällande rätt.

### Tillämpliga bestämmelser m.m.

#### Lagar och förarbeten

I 2 kap. 6 § RF anges att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp även i andra fall än som avses i 4 och 5 §§. Enligt 2 kap. 8 § RF är var och en gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden. Enligt 2 kap. 20 § RF får de angivna fri- och rättigheterna begränsas genom lag i den utsträckning som medges i 21-24 §§.

I artikel 5 i Europakonventionen som ska gälla som lag i landet enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna finns bestämmelser rörande rätten till frihet och säkerhet. Där framgår bl.a. att var och en har rätt till frihet och personlig säkerhet samt att ingen får berövas friheten utom i vissa fall som räknas upp i artikeln och i den ordning som lagen föreskriver.

I 8 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV, anges att vid slutna rättspsykiatrisk vård enligt den lagen gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i 18-24 §§ LPT.

I 19 § första stycket LPT anges att om det finns en omedelbar fara för att en patient allvarligt skadar sig själv eller någon annan, får patienten kortvarigt spännas fast med bälte eller liknande anordning. Vårdpersonal skall vara närvarande under den tid patienten hålls fastspänd.

Av förarbetena till 19 § första stycket LPT framgår bl.a. följande. Bestämmelsen tar sikte på hastigt uppkomna faresituationer som inte kan bemästras på annat sätt än genom att patienten spänns fast med ett bälte. Det ska vara fråga om risk för en allvarlig fysisk skada. Att spänna fast en patient med bälte ska i princip alltid vara en kortvarig åtgärd, som snarast bör ersättas med andra insatser. Otillräckliga personalresurser får t.ex. inte medföra att patienten hålls fastspänd en längre tid än som är absolut nödvändigt med hänsyn till faresituationen. Bälte bör inte användas längre än någon eller högst några timmar (prop. 1990/91:58 Psykiatrisk tvångsvård m.m. s. 260).

I 19 § andra stycket LPT anges att om det finns synnerliga skäl, får beslutas att patienten skall hållas fastspänd längre än som anges i första stycket.

Av förarbetena till 19 § andra stycket LPT framgår bl.a. följande. Bestämmelsen i *andra stycket* innebär att en patient i vissa extrema undantagssituationer får spännas fast med bälte mer än några timmar. Förutsättningarna för fastspänning i första stycket ska givetvis vara uppfyllda för att få spänna fast en patient annat än kortvarigt. Det tillkommer också ett krav på synnerliga skäl. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas endast i fall där risken för allvarlig skada är överhängande någon tid (prop. 1990/91:58 s. 260).

I 19 § tredje stycket LPT stadgas att chefsöverläkaren beslutar om fastspänning. Socialstyrelsen skall utan dröjsmål underrättas om beslut enligt andra stycket.

Av prop. 1990/91:58 s. 236 framgår följande. LPT avser psykiatrisk vård som är förenad med ett frihetsberövande och annat tvång. Sådan vård benämns i lagen tvångsvård. Föreskrifterna ska i förhållande till bestämmelserna i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) ses som undantagsregler som anger i vilka avseenden och under vilka förutsättningar tillämpningen av den lagens vårdprinciper får inskränkas. Av tvångslagens karaktär av kompletterande undantagsreglering som medger vissa integritetskränkande vårdåtgärder följer ett allmänt krav på restriktivitet när den tillämpas.

I prop. 1999/2000:44 Psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård anges följande (s. 84). Fråga har också uppkommit huruvida andra former

av fysiskt tvång skall regleras genom särskilda bestämmelser. Enligt regeringens uppfattning bör en patients rörelsefrihet inte kunna inskränkas på annat sätt än genom fastspänning med bälte eller liknande anordning. Det finns från behandlingssynpunkt inte anledning att genom ändring i 19 § LPT möjliggöra att patienters rörelsefrihet skall kunna inskränkas på annat sätt, t.ex. med s.k. tvångströja eller handfängsel. Samtidigt är det här fråga om en kraftfull inskränkning av patientens integritet som inte utan mycket starka skäl bör komma i fråga. Några förslag härom lämnas därför inte.

I betänkandet *Transporter av frihetsberövade* (SOU 2011:7) anges följande (s. 355 f). Med *fängsel* menas ett tekniskt hjälpmedel som binder samman händer och fötter. Begreppet har emellertid inte definierats i lag, eftersom det har ansetts att utvecklingen på det tekniska området sannolikt skulle medföra att en sådan definition snabbt blev föråldrad. Fängsel kan ibland användas för att genomföra en tjänsteåtgärd med våld. Beläggande med fängsel är således inte ett självständigt tvångsmedel utan en särskild form av våldsanvändning mot en person. Fängsel används främst för att förhindra att en person avviker. Det kan också användas för att förhindra personskadorna i samband med ett frihetsberövande. Användandet av fängsel är, liksom våldsanvändningen i sig, en sådan begränsning i medborgarnas skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp som förutsätter stöd i lag. Får våld inte användas, får inte heller fängsel tillgripas. Vidare gäller att våld får användas endast i de fall mindre stränga åtgärder inte bedöms kunna leda till avsett resultat. Användande av handfängsel är i regel förbehållet Polisen. Det förekommer emellertid också inom vissa andra delar av den offentliga verksamheten.

#### **Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2008:18) om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård m.m.**

I 3 kap. 2 § första stycket Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2008:18) om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård anges att innan ett beslut fattas om fastspänning med bälte eller liknande anordning, enligt 19 § andra stycket LPT och 8 § LRV, under längre tid än fyra timmar ska den beslutande läkaren själv undersöka patienten.

I 4 kap. 7 § SOSFS 2008:18 anges att chefsöverläkaren ska på blanketten SoSB 44515 (bilaga 1) fullgöra underrättelseskyldigheten enligt 19 § tredje stycket LPT eller 8 § första stycket LRV i de fall då en patient ska hållas fastspänd med bälte eller en liknande anordning under en längre tid än fyra timmar.

Av Psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård – Handbok med information och vägledning för tillämpningen av SOSFS 2008:18 framgår bl.a. följande. 3 kap. 2 § första stycket SOSFS 2008:18 reglerar vad som gäller vid beslut om fastspänning med bälte eller liknande anordning för viss tid längre än fyra timmar. För en rättssäker bedömning inför beslut om förlängning av tvångsåtgärderna fastspänning i bälte krävs att beslutande läkare undersöker patienten. Bestämmelsen ska ses som ett lägsta krav och utgångspunkten måste alltid vara att beslutande läkare genomför en personlig undersökning av patienten även inför, eller så snart som möjligt efter, det inledande beslutet om fastspänning kortare tid än fyra timmar. Således ska beslutande läkare alltid göra en personlig undersökning av patienten inför beslut om fastspänning i bälte som avser viss tid längre än fyra timmar. Om patienten sover är det upp till den beslutande läkaren att ansvara för om fastspänningen ska fortsätta eller inte. Även här måste patientsäkerheten avgöra i valet mellan att väcka patienten eller inte. Är patienten (tvångsvis) sederad, kan det vara etiskt tveksamt att konstatera att sederingen fungerar men behålla fastspänningen. Vid beslut om ytterligare förlängning av fastspänning krävs återigen att den beslutande läkaren själv undersöker patienten innan denne kan fatta beslut (s. 50). - Åtgärden enligt 19 § första stycket LPT ska vara kortvarig, dvs. tid understigande fyra

timmar och bör så snart det är möjligt ersättas med andra aktiva behandlingsinsatser (s. 51).

#### **JO:s beslut den 30 juni 2006 (dnr 2172-2006)**

I JO:s beslut den 30 juni 2006 (dnr 2172-2006) behandlas några frågor rörande kortare avbrott i fastspänningen av en patient m.m. I ett antal fall hade fastspänningen upphört strax innan den pågått i fyra timmar. JO yttrade att det avgörande vid bedömningen av om det är fråga om en ny fastspänning eller ett avbrott i en pågående fastspänning är vad som i det enskilda fallet var skälet till att fastspänningen upphörde. Om uppehållet beror på ett toalettbesök eller liknande ska det inte betraktas som om fastspänningen har upphört. Om fastspänningen har upphört på grund av att man har gjort bedömningen att förutsättningar för fastspänning inte längre föreligger och det en kort tid därefter visar sig att patienten på nytt riskerar att skada sig själv eller andra, kan det vara fråga om en ny fastspänning. När det gäller tiden för fastspänning har JO förståelse för att man – när fastspänning skett under så lång tid att synnerliga skäl krävs för fortsatt fastspänning och skyldigheten att underrätta Socialstyrelsen inträder – gör ett försök att släppa upp patienten. Det kan givetvis förekomma att en patient, som släpps upp efter närmare fyra timmar i bälte på grund av att det inte finns synnerliga skäl för fortsatt fastspänning, efter kort tid betar sig på ett sådant sätt att det på nytt finns skäl för fastspänning. Det får dock inte förekomma att man släpper upp en patient ur bälte *enbart* i syfte att få varje fastspänning att vara kortare tid än fyra timmar och därigenom kringgå reglerna om synnerliga skäl och underrättelseskyldighet.

### **Socialstyrelsens bedömning**

#### **Frågan om vilka skyldigheter den beslutande läkaren har att inför beslut om förlängning av fastspänning själv undersöka patienten**

Den första frågan som Socialstyrelsen ska yttra sig över är vilka skyldigheter den beslutande läkaren har att inför beslut om förlängning av fastspänning själv undersöka patienten. Som följer av omständigheterna i förevarande fall har det, enligt Landstinget i Östergötlands egna uppgifter, fattats enskilda beslut om förlängning av bältesläggningen, som var för sig inte överstiger fyra timmar, men där bältesläggningarna avsett mer än fyra timmar sammantaget vid tidpunkterna för alla besluten.

I 8 § LRV anges att vid slutet rättspsykiatrisk vård enligt den lagen gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i 18-24 §§ LPT.

I 19 § LPT anges att om det finns en omedelbar fara för att en patient allvarligt skadar sig själv eller någon annan, får patienten kortvarigt spännas fast med bälte eller liknande anordning. För att det ska få beslutas att patienten ska hållas fastspänd längre tid än kortvarigt krävs att det finns synnerliga skäl och då ska även Socialstyrelsen utan dröjsmål underrättas om beslutet.

I Socialstyrelsens föreskrifter anses en fastspänning kortvarig enligt 19 § första stycket LPT om den understiger fyra timmar (se t.ex. Socialstyrelsens handbok till SOSFS 2008:18 s. 51 samt t.ex. 3 kap. 2 § första stycket och 4 kap. 7 § första stycket SOSFS 2008:18). Bestämmelsen i 3 kap. 2 § första stycket SOSFS 2008:18 ska ses mot den bakgrunden. Där anges att innan ett beslut fattas om fastspänning med bälte eller liknande anordning, enligt 19 § andra stycket LPT och 8 § LRV, under längre tid än fyra timmar ska den beslutande läkaren själv undersöka patienten. Det innebär således att före varje beslut som innebär en längre sammantagen bältesläggning än fyra timmar – oavsett om det är ett beslut som inleder eller förlänger bältesläggningen – ska den beslutande läkaren själv undersöka patienten och Socialstyrelsen ska då även utan dröjsmål underrättas om beslutet (4 kap. 7 § första stycket SOSFS 2008:18 samt 8 § LRV och 19 § LPT).

Oberoende av hur och med vilka intervall besluten om fastspänning fattas så inleds inte en ny fastspänning om fastspänningen inte någon gång i realiteten har upphört. Inte heller blir det att anse som en ny fastspänning när det endast har skett ett avbrott i en pågående fastspänning, t.ex. på grund av toalettbesök eller liknande eller om en patient skulle släppas ur bälte *enbart* i syfte att få varje fastspänning att vara kortare tid än fyra timmar (se JO:s beslut den 30 juni 2006, dnr 2172-2006). Anledningen till detta är givetvis att reglerna om synnerliga skäl, läkarundersökning och underrättelseskyldighet enligt LPT och SOSFS 2008:18 inte enkelt ska kunna kringgås. Detta är av synnerlig vikt bl.a. med hänsyn till den enskildes patientsäkerhet och rättssäkerhet och då bältesläggning är en mycket ingripande åtgärd för den enskilde patienten. Vid en fastspänning överstigande fyra timmar tillkommer även ett krav på synnerliga skäl enligt 19 § andra stycket LPT och 8 § LRV, vilket i sig bör föranleda läkaren att göra en personlig undersökning.

Mot bakgrund av vad som anges ovan anser Socialstyrelsen att den beslutande läkaren själv ska undersöka patienten inför ett beslut om förlängning av bältesläggning där patienten sammantaget är bälteslagd under längre tid än fyra timmar. Det saknar betydelse för bedömningen huruvida det enskilda separata beslutet i sig avser en kortare tid än fyra timmar.

#### **Frågan om användning av handfängsel inom den rättspsykiatriska vården**

Enligt RF är var och en gentemot det allmänna skyddad mot påtvingade kroppsliga ingrepp och frihetsberövanden. Begränsningar av detta skydd får ske endast genom lag i den utsträckning som medges i 2 kap. 21-24 §§ RF (2 kap. 6, 8 och 20 §§ RF).

I 19 § första stycket LPT anges bl.a. under vilka förutsättningar en patient får spännas fast med bälte eller liknande anordning, nämligen om det finns en omedelbar fara för att en patient allvarligt skadar sig själv eller någon annan.

Frågan i denna del är om formuleringen "spännas fast med bälte eller liknande anordning" kan anses omfatta den situationen att en patient beläggs med handfängsel.

Med handfängsel menas ett tekniskt hjälpmedel som binder samman händer. Användande av handfängsel är i regel förbehållet Polisen. Det förekommer emellertid också inom vissa andra delar av den offentliga verksamheten men användandet är då reglerat i lag. Användandet av fängsel är, liksom våldsanvändningen i sig, en sådan begränsning i medborgarnas skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp som förutsätter stöd i lag (2 kap. 6 och 20 §§ RF).

Vid införandet av möjligheten till fastspänning enligt 6 a § LPT och de allmänna proportionalitetsbestämmelserna i 2 a och 2 b §§ LPT uttalades bl.a. följande med anledning av att frågan hade uppkommit huruvida andra former av fysiskt tvång skulle regleras genom särskilda bestämmelser:

"Enligt regeringens uppfattning bör en patients rörelsefrihet inte kunna inskränkas på annat sätt än genom fastspänning med bälte eller liknande anordning. Det finns från behandlingssynpunkt inte anledning att genom ändring i 19 § LPT möjliggöra att patienters rörelsefrihet ska kunna inskränkas på annat sätt, t.ex. med s.k. tvångströja eller handfängsel. Samtidigt är det här fråga om en kraftfull inskränkning av patientens integritet som inte utan mycket starka skäl bör komma i fråga. Några förslag härom lämnas därför inte." (prop. 1999/2000:44 s. 80 ff.)

Vidare är syftet med möjligheten att spänna fast en patient enligt 19 § LPT att förhindra allvarlig skada vilket endast får ske i omedelbara faresituationer, dvs. hastigt uppkomna situationer som inte kan bemästras på något annat sätt (prop. 1990/91:58 s. 260). Det ligger då i sakens natur att det är för att förhindra rörlighet, så att patienten inte allvarligt skadar sig

själv eller någon annan, som fastspänning kan och får komma i fråga. Handfängsel begränsar bara till viss del patientens rörlighet och används vanligtvis när en patient inte kan vara helt fastlåst för att hon eller han ska förflytta sig. Socialstyrelsen bedömer att om situationen inte är så allvarlig att faktisk fastlåsning behövs kan heller inte någon annan form av mindre tvingande fastlåsning komma i fråga.

Mot bakgrund av vad som anförts ovan – och med hänsyn till det allmänna kravet på restriktivitet som uppställs när tvångslagarna tillämpas – bedömer Socialstyrelsen att formuleringen "spännas fast med bälte eller liknande anordning" i 19 § LPT inte kan anses omfatta den situationen att en patient beläggs med handfängsel. Det finns inte heller något annat lagstöd för hälso- och sjukvårdspersonal inom den rättspsykiatriska vården att belägga en patient med handfängsel. Socialstyrelsen bedömer därför att åtgärden inte kan anses vara förenlig med gällande rätt. Denna bedömning har även tidigare gjorts i myndighetens tillsynspraxis (se t.ex. ärende med dnr 35889/2012 och 30006/2011).

Landstingsstyrelsen gavs tillfälle att kommentera Socialstyrelsens yttrande och anmodades att inkomma med ett kompletterande yttrande beträffande uppgifterna i G.N:s anmälan om användande av handfängsel.

I ett yttrande av den 11 december 2012 anförde landstingsstyrelsen bl.a. följande.

### **Användning av handfängsel i det aktuella fallet**

Patienten är en våldsbenägen person som vid upprepade tillfällen har brukat våld mot personer i sin omgivning. Oprovocerat och oförutsägbart våld har kännetecknat patientens relation med den psykiatriska vården.

Under patientens vårdtid har patientens tillstånd samt benägenhet att bruka våld fortlöpande bedömts av chefsöverläkare och specialist med delegation från chefsöverläkare. Bedömningarna har vid ett flertal tillfällen utmynnat i att patienten har hållits fastspänd, bland annat under den aktuella tidsperioden.

Utgångspunkten är att en patient ska utsättas för så lite ingripande tvångsåtgärder som möjligt, och därför kan en fastspänd patient ibland släppas upp för att om möjligt kunna fungera utan att vara fastspänd. Dessa situationer innebär en uppenbar risk för personalen att utsättas för våld. I synnerhet när patienten är kraftig och storväxt ökar risken för att tjänstgörande personal tappar kontroll över situationen då patienten är utagerande och kanske dessutom måste förflyttas tillbaka till en bädd för fastspänning. Även patienten kan komma till skada i det tumult som är vanligt förekommande i dessa situationer.

Ur ett humant perspektiv har en av klinikens arbetsledare vid några tillfällen bedömt att patienten själv ska få äta, göra toalettbesök och sköta sin hygien utan att vara fastspänd i en bältessäng. Detta har varit möjligt genom en tillfällig fixering av patientens händer för att inte människor i dennes omgivning ska komma till skada. Alternativet skulle ha varit att patienten skulle matas fastspänd i bältessäng, fått använda bäcken och urinflaska samt att personalen tvättat patienten medan han varit fastspänd i sängen. Med hänsyn till patientens integritet har man bedömt det vara till förmån för patienten att få utföra nödvändiga hygien- och måltidsgöromål med handfängsel i stället för att dessa bestyr omhändertas under fastspänning i bältessäng.

Vid ett specifikt tillfälle, vilket omnämns i patientens anmälan till Justitieombudsmannen, har arbetsledare låtit belägga patienten med handfängsel under förflyttning till bältessäng när en situation av oförutsett våld har inträffat. I den situation som beskrivits har det varit uppenbar risk för medarbetare och medpatienter att komma till skada.

## Rättsliga förutsättningar för att använda handfängsel

### Handfängsel

I regeringens proposition 1999/2000:44 s. 84 anges följande: ”Fråga har också uppkommit huruvida andra former av fysiskt tvång skall regleras genom särskilda bestämmelser. Enligt regeringens uppfattning bör en patients rörelsefrihet inte kunna inskränkas på annat sätt än genom fastspänning med bälte eller liknande anordning. Det finns från behandlingssynpunkt inte anledning att genom ändring i 19 § LPT möjliggöra att patienters rörelsefrihet skall kunna inskränkas på annat sätt, t.ex. med s.k. tvångströja eller handfängsel. Samtidigt är det här fråga om en kraftfull inskränkning av patientens integritet som inte utan mycket starka skäl bör komma i fråga. Några förslag härom lämnas därför inte.”

### Patientens självbestämmande och integritet

I nämnda proposition s. 80 framgår att ”användningen av tvångsåtgärder skall stå i rimlig proportion till syftet med åtgärden, att mindre ingripande åtgärder skall användas om dessa är tillräckliga, samt att tvång skall utövas så skonsamt som möjligt och med största möjliga hänsynstagande till patienten.”

Regeringen betonar också på s. 81 att ”de grundläggande bestämmelserna i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) om respekt för patientens självbestämmande och integritet gäller självfallet också för den vård som sker med tvång och hans eller hennes önskemål skall därför respekteras så långt det är möjligt. Patientens utsatta ställning gör det särskilt viktigt att vården och behandlingen sker i former som inkräktar så lite som möjligt på hans integritet och värdighet.”

Detta kommer till uttryck i hälso- och sjukvårdslagen, där 2 a § stadgar att hälso- och sjukvården ska bygga på respekt för patientens självbestämmande och integritet.

Av prop. 1999/2000:44 s. 83 framgår att ”tvångs- och kontrollåtgärderna till sin art, omfattning och varaktighet [skall] anpassas till vad som är nödvändigt. [...] I syfte att tydliggöra att tvångsbehandling, fastspänning, isolering och kontrollåtgärder skall användas endast i begränsad utsträckning anser regeringen att det i allmänna bestämmelser också skall fastslås bl.a. att användningen av tvångs- och kontrollåtgärder skall stå i rimlig proportion till syftet med åtgärden och att mindre ingripande åtgärder skall användas om de är tillräckliga.”

Detta kommer till uttryck i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) 2 a §: ”Tvångsåtgärder vid vård enligt denna lag får användas endast om de står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Är mindre ingripande åtgärder tillräckliga, skall de användas. Tvång skall utövas så skonsamt som möjligt och med största möjliga hänsyn till patienten.”

### Nödvärn

Av brottsbalken 24 kap. 1 § framgår att en gärning som någon begår i nödvärn utgör brott endast om den med hänsyn till angreppets beskaffenhet, det angripnas betydelse och omständigheterna i övrigt är uppenbart oförsvarlig. Rätt till nödvärn föreligger mot ett påbörjat eller överhängande brottsligt angrepp på person eller egendom.

Brottsbalken 24 kap. 2 § stadgar att om en person som är berövad friheten sätter sig till motvärn med våld eller hot om våld eller på annat sätt gör motstånd mot någon under vars uppsikt han står, då denne skall hålla honom till ordningen, får det våld brukas som med hänsyn till omständigheterna är försvarligt för att ordningen ska upprätthållas.



## Landstingets bedömning

I den specifika situation då patienten agerade våldsamt och belades med handfängsel för att kunna föras till bältessäng var brottsbalkens regler om nödvärn och rätt att bruka våld tillämpliga och vårdpersonalens agerande korrekt.

I de fall då patienten har belagts med handfängsel under mer kontrollerade former finns inte lagligt stöd för detta. Patienten har dock varit mycket svårbehandlad, och personalen har agerat med utgångspunkten att handfängsel har varit det minst ingripande och kränkande alternativet för patienten.

Enligt nämnda lagar och förarbeten är det särskilt viktigt att vården och behandlingen sker i former som inkräktar så lite som möjligt på patientens integritet och värdighet, och tvång skall utövas så skonsamt som möjligt och med största möjliga hänsyn till patienten. Man har i det aktuella ärendet tagit största möjliga hänsyn till patienten och hans integritet.

Landstingsstyrelsen konstaterar att dokumentationen av vilka åtgärder som har vidtagits och vem som har beslutat om dem har varit bristfällig.

Rättspsykiatriska Regionkliniken i Vadstena har uppmärksammats på de rättsliga förutsättningar som föreligger, och kommer att vidta nödvändiga åtgärder för att komma tillrätta med de kunskapsbrister som förevarit.

G.N. kommenterade remissvaren.

JO inhämtade därefter ett beslut avseende en verksamhetstillsyn som Socialstyrelsen utfört vid kliniken den 4 oktober 2011 (Socialstyrelsens beslut den 14 september 2012 i ärende dnr 9.1-30963/2011). Av beslutet framgick bl.a. att handfängsel använts vid kliniken i speciella situationer där det förekommit hot eller våld. Socialstyrelsen uttalade att det inte är förenligt med gällande psykiatrisk och rättspsykiatrisk tvångslagstiftning att använda handfängsel inom hälso- och sjukvårdens verksamheter.

I ett beslut den 11 december 2013 anförde *JO Wiklund* följande.

## Bedömning

### Inledning

Vid tiden för den aktuella bältläggningen vårdades G.N. vid kliniken enligt LPT. G.N. har bl.a. framfört att bältläggningen varade onödigt länge och att han upplevde åtgärden som en bestraffning.

Jag vill inledningsvis framhålla att JO:s granskning är av rättslig art och främst avser en kontroll av att myndigheterna har följt de regler som gäller för förfarandet i formellt hänseende. Huruvida det i ett enskilt fall finns grund för att lägga en patient i bälte är en bedömningsfråga. JO brukar vara återhållsam med att uttala sig i sådana frågor. Vad som har kommit fram under utredningen i det här ärendet ger mig inte anledning att frångå denna princip.

Mot denna bakgrund kommer jag i det följande att begränsa mig till dels klinikens formella handläggning av vissa frågor rörande bältläggningen av G.N., dels klinikens användande av handfängsel under vården av honom. Mina uttalanden är i princip tillämpliga även vid vård enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV.

Socialstyrelsen har i sitt remissvar (se ovan under Utredning) redogjort för den lagstiftning och de föreskrifter m.m. som är aktuella i sammanhanget. Jag hänvisar till denna redogörelse, men vill peka på att det sedan den 1 juni 2013 är Inspektionen för vård och omsorg (IVO) som bedriver tillsyn över hälso-

och sjukvården samt hälso- och sjukvårdspersonalen i deras yrkesutövning (tidigare var det Socialstyrelsen). Denna ansvarsöverflyttning har i rättsligt hänseende inte inneburit någon ändring i sak.

### **Bältesläggning**

*Beslutande läkares undersökning av patienten inför ställningstagande till eventuell förlängning av bältesläggning, m.m.*

En viktig utgångspunkt är att det för patienten är en mycket ingripande åtgärd att bli lagd i bälte. De formella krav som finns rörande förfarandet har införts bl.a. för att säkerställa den enskildes rättssäkerhet (se t.ex. prop. 1990/91:58 s. 151).

Av utredningen framgår att G.N. blev lagd i bälte lördagen den 22 januari 2011 kl. 1.30. Överläkaren Hans Nilsson, som var s.k. bakjour, undersökte G.N. på plats kl. 3.00. Vid 9-tiden beslutade Hans Nilsson per telefon om fortsatt bältesläggning av G.N. I journalen antecknades att avdelningen skulle ta kontakt med bakjouren igen kl. 13.30. Julia Bernzen undersökte G.N. den 22 januari kl. 13.00, varefter hon löpande per telefon beslutade om förlängning av fastspänningen, varje gång för fyra timmar i taget. Bältesläggningen upphörde kl. 9.30 måndagen den 24 januari efter att Julia Bernzen utfört en ny undersökning på plats av G.N.

Det har alltså framkommit att G.N. efter Hans Nilssons inledande undersökning av honom hade varit lagd i bälte i drygt elva timmar utan läkarundersökning när Julia Bernzen första gången undersökte honom på plats. Därefter var G.N. bälteslagd nästan två dygn utan någon läkarundersökning. Av 19 § andra stycket LPT jämförd med 3 kap. 2 § första stycket Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2008:18) om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård m.m., följer att det krävs synnerliga skäl för att hålla en patient fastspänd under längre tid än fyra timmar. Som framgått stadgas det dessutom i 3 kap. 2 § första stycket i nyss nämnda föreskrifter att den beslutande läkaren själv ska undersöka patienten innan ett beslut fattas om fastspänning med bälte eller liknande anordning under längre tid än fyra timmar.

Socialstyrelsen har i sitt remissvar redovisat sin uppfattning om hur föreskriften ska förstås. Styrelsen har bl.a. anfört att ”den beslutande läkaren själv ska undersöka patienten inför ett beslut om förlängning av bältesläggning där patienten sammantaget är bälteslagd under längre tid än fyra timmar. Det saknar betydelse för bedömningen huruvida det enskilda separata beslutet i sig avser en kortare tid än fyra timmar.”

Jag delar Socialstyrelsens uppfattning. Den ansvariga läkaren skulle alltså personligen ha undersökt G.N. inför varje omprovning (förlängning) av bältesläggningen.

Av det anförda följer att Hans Nilssons beslut den 22 januari vid 9-tiden om fortsatt fastspänning av G.N. skulle ha föregåtts av en undersökning av G.N. och inte ha fattats per telefon.

Det synes som om Julia Bernzen begränsade förlängningsbesluten till fyra timmar i taget för att kunna underlåta att undersöka G.N. på plats. Även om

Julia Bernzen (felaktigt) trodde att hanteringen formellt sett var korrekt framstår det som anmärkningsvärt att hon, som ansvarig läkare, inte ansåg att det var nödvändigt att regelbundet på plats undersöka en patient som var fastspänd under så lång tid. Julia Bernzen förtjänar allvarlig kritik för att hon upprepade gånger förlängde G.N:s fastspänning utan att undersöka honom.

Jag vill även ta upp den ofullständiga journalföringen av Julia Bernzens beslut om fortsatt fastspänning av G.N. Landstingsstyrelsen har uppgett att hon löpande beslutade om förlängning, men att inte samtliga beslut/telefonkontakter med kliniken journalfördes. Det är naturligtvis inte godtagbart att bara vissa beslut om fortsatt bältesläggning har dokumenterats. Den bristfälliga journalföringen förtjänar kritik.

#### *Underrättelseskyldighet*

När en patient som vårdas enligt LPT hålls fastspänd med bälte under längre tid än fyra timmar ska chefsöverläkaren fullgöra en underrättelseskyldighet (19 § tredje stycket LPT). På en särskild blankett ska fyllas i bl.a. uppgift om vid vilken tidpunkt åtgärden inleddes respektive avslutades och uppgift om när undersökning genomförts av beslutande läkare. Vid den aktuella tidpunkten skulle underrättelsen skickas till Socialstyrelsen. Numera ska den inges till IVO.

I de två blanketter som kliniken upprättat avseende G.N:s bältesläggning angavs felaktigt att fastspänningen varade under tiden kl. 9.30 den 24 januari–kl. 9.30 den 25 januari 2011. Uppgiften om när läkarundersökning genomförts var inte heller korrekt angiven. Av remissvaren att döma har bristerna sin huvudsakliga förklaring i tillfälliga problem, delvis av teknisk natur, som nu synes vara lösta. Mot den bakgrunden finner jag inte skäl att ytterligare uppehålla mig vid frågan. Jag vill dock allmänt erinra om att korrekta underrättelser till tillsynsmyndigheten är viktiga eftersom detta har direkt betydelse för säkerheten i vården (jfr RÅ 1998 ref. 14).

#### **Handfängsel**

Av utredningen framgår att G.N. har belagts med handfängsel i olika situationer. Landstinget har (i yttrandet av den 11 december 2012) redogjort för hur handfängsel har använts vid kliniken. Enligt landstinget har det vid ett tillfälle varit fråga om en nödvärnssituation där G.N. belades med handfängsel för att kunna föras till bältessäng. Vidare har handfängsel använts under ”mer kontrollerade former”, t.ex. i samband med att G.N. släppts upp under pågående bältesläggning för att duscha eller gå på toaletten.

Landstinget har medgett att det saknas lagstöd för användande av handfängsel på patienter i ”kontrollerade” situationer, men synes mena att brottsbalkens bestämmelser om ansvarsfrihet (t.ex. nödvärn) öppnar upp för att använda handfängsel i vissa situationer.

Enligt 2 kap. 6 § reageringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot ett påtvingat kroppsligt ingrepp. Detta skydd får enligt 20 § första stycket samma kapitel begränsas genom lag. Att belägga någon med

handfängsel är i sig ett sådant ingrepp som förutsätter stöd i lag. Som Socialstyrelsen anført finns det i LPT inte något stöd för användande av handfängsel på patienter. Av intresse i sammanhanget är att möjligheten att använda handfängsel övervägts i samband med vissa ändringar i LPT och LRV, men inte införts (prop. 1999/2000:44 s. 84).

Enligt min uppfattning är rättsläget klart: Patienter som vårdas enligt LPT kan inte med stöd av den lagen beläggas med handfängsel. Klinikens användande av handfängsel under vården av G.N. står i strid med det grundlagsfästa skyddet mot påtvingade kroppsliga ingrepp. Detta är naturligtvis oacceptabelt och kliniken förtjänar allvarlig kritik.

När det gäller landstingets resonemang rörande brottsbalkens bestämmelser om ansvarsfrihet vill jag endast anföra följande. Den nämnda regleringen aktualiseras i situationer där frågan är om en normalt sett straffbar gärning utgör ett brott eller inte. Det är ytterst en fråga för allmän domstol att pröva om personalens agerande mot en patient i ett visst fall är straffbart. Vad landstinget anført påverkar därför inte min bedömning av saken.

Jag vill i sammanhanget tillägga följande. I min tillsynsverksamhet har jag, framför allt under inspektioner, uppmärksammat att det förekommer mycket ingripande tvångsåtgärder (långa avskiljningar) rörande en liten grupp av svårbehandlade patienter som vårdas enligt LPT och LRV.

Förekomsten av långa avskiljningar och andra slag av ingripande tvångsåtgärder inom den psykiatriska vården beskrivs i en rapport som Socialstyrelsen tagit fram på regeringens uppdrag (Psykiatrisk hälso- och sjukvård – Tillsyn 2012). Under rubriken Sammanfattning anføres bl.a. följande.

Socialstyrelsen har i sin granskning noterat att de tvångsåtgärder lagstiftaren anvisar används i olika omfattning av olika vårdgivare och vårdinrättningar. Det förekommer att dessa åtgärder också används på otillåtna sätt. Även tvångsåtgärder som inte är tillåtna används.

Skilnaderna när det gäller i vilken omfattning tvångsåtgärder används förklaras till stor del av att ett litet antal patienter är föremål för tvångsåtgärder som pågår under lång tid. Något stöd i lag för sådan långvarig tvångsanvändning finns inte och inte heller för den användning av olika typer av handfängsel som också förekommer i denna patientgrupp. Här rör det sig om extremt svårbehandlade patienter, ofta självdestruktiva och farliga. Med hänsyn till de mycket speciella omständigheterna har Socialstyrelsen, när det gäller dessa patienter, i allmänhet inte begärt att verksamheterna ska upphöra med de använda tvångsmedlen.

Av rapporten framgår att det under 2012 rört sig om 10–15 sådana patienter, som lider av särskilt svåra sjukdomstillstånd, och att antalet är relativt konstant över tid. Socialstyrelsens bedömning är att regelverket bör anpassas så att även dessa patienters behov kan tillgodoses inom lagens ram.

Psykiatrilagsutredningen har i betänkandet Psykiatri och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd (SOU 2012:17), lämnat förslag om ett dispensförfarande för att få kontroll över vissa extraordinära tvångsåtgärder som undantagsvis kan vara nödvändiga att vidta inom den slutna psykiatriska tvångsvården mot ett fåtal patienter som har ett mycket extremt och svårhanterligt beteende (s. 407 f. i betänkandet). – Av mitt yttrande över betänkandet

framgår att jag sammanfattningsvis bedömde att utredningens förslag inte var så underbyggt att det kan läggas till grund för lagstiftning.

Betänkandet är föremål för beredning i Regeringskansliet. Jag finner därför skäl att skicka en kopia av detta beslut till Socialdepartementet för kännedom.

#### Avslutande synpunkter

Av det ovan anförda framgår att kliniken brustit i flera avseenden när tvångsåtgärder vidtagits under LPT-vården av G.N. Jag konstaterar således att det förekommit allvarliga brister vid den långa bältesläggningen av G.N. Vidare har handfängsel använts på G.N. trots att det saknas lagstöd för detta. I landstingets första remissvar uttalades att ”besluten om fortsatt fastspänning har fattats i överensstämmelse med rättslig reglering på området”. Även om landstinget i sina senare yttranden nyanserat sin inställning kvarstår en bild av otillräckliga kunskaper hos landstinget vad gäller tillämpningen av bestämmelserna om tvångsåtgärder. Jag förutsätter att landstinget, om så inte redan skett, vidtar erforderliga åtgärder för att säkerställa att tvångsåtgärder mot patienter som vårdas enligt LPT och LRV beslutas och utförs i enlighet med regelsystemet på området.

Vad som i övrigt har framkommit föranleder inte något uttalande från min sida.

De frågor som har behandlats i ärendet kan vara av intresse för den ordinarie tillsynsmyndigheten. Jag sänder därför en kopia av beslutet till IVO.

Ärendet avslutas med den delvis allvarliga kritik som har uttalats.

**Kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för bl.a. användning av s.k. avgränsning för patienter som bedöms ha behov av att vistas på en begränsad yta med mindre stimulerik miljö och liten kontakt med andra patienter**

(Dnr 1169-2012)

**Beslutet i korthet:** Efter en inspektion av Rättspsykiatriska kliniken i Örebro beslutade JO att utreda klinikens handläggning i fråga om en patient som hade blivit bältesfixerad samt klinikens användning av s.k. avgränsning och gränsdragningen mot tvångsåtgärden avskiljande.

I beslutet framhåller JO vikten av att noggrant dokumentera tvångsåtgärder som vidtas och beslut som fattas så att det vid en kontroll i efterhand inte är oklart vad som har beslutats och när det har skett. Kliniken kritiseras bl.a. för att det av patientens journal inte gick att dra någon säker slutsats om klinikens beslut att återinta patienten till sluten rättspsykiatrisk vård hade fattats innan patienten blev lagd i bälte.

Under JO:s utredning kom det fram att kliniken använder ett särskilt förfarande – avgränsning – för patienter som bedöms ha behov av att vistas på en begränsad yta med mindre stimulerik miljö och liten kontakt med andra patienter. Avskiljande – isolering – är en tvångsåtgärd som enligt lag får vidtas om vissa förutsättningar är uppfyllda. JO har ingen invändning i och för sig mot att vårdpersonalen kommer överens med en patient om att han

eller hon ska vistas på ett visst utrymme för att få lugn och ro. JO är dock i flera avseenden kritisk till att kliniken använder ett förfarande och ett begrepp som är så likt tvångsåtgärden avskiljande. JO uttalar bl.a. att det inte kan godtas att det rum där avskilda patienter vistas används för det aktuella ändamålet.

### Initiativet

Vid JO:s inspektion av Rättspsykiatriska kliniken i Örebro den 14–17 november 2011 uppmärksammades ett fall där en patient hade blivit bältesfixerad utan att det av journalen tydligt framgick om det dessförinnan hade fattats ett beslut om återintagning till sluten rättspsykiatrisk vård enligt 3 c § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV. I inspektionsprotokollet antecknades följande i den delen:

I journalen avseende patienten J.S. uppmärksammades bl.a. följande.

Patienten vårdades enligt bestämmelserna om rättspsykiatrisk öppen-vård. Vid den aktuella tidpunkten vårdades dock J.S. vid kliniken enligt bestämmelserna i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL. Av de läkar-förda journalanteckningarna framgick bl.a. följande. Tjänstgörande sjuk-sköterska kontaktade den 12 mars 2011 kl. 11.25 en överläkare och det be-slutades att patienten, som uppges vara agiterad och aggressiv, skulle bäl-tesfixeras. Läkaren träffade patienten kl. 15.00. Patienten var då fortfarande fixerad i bältesäng. Läkaren fattade vid denna tidpunkt beslut om återin-tagning till sluten rättspsykiatrisk vård. I journalen hade antecknats att pa-tienten ”bältesfixeras, tvångsmedicineras och därefter avgränsas. Skall inte återvända direkt till avdelningen efter händelseförloppet.” I omvårdnads-delen av journalen hade en sjuksköterska samma dag antecknat att patienten var ”återintagen på LRV § 3 C från och med kl. 11.25 idag”. Det framgick inte av journalen om personal hade varit närvarande under bälteslägg-ningen.

JO beslutade att ta upp saken till utredning i ett särskilt ärende (dnr 1169-2012).

Vid inspektionen uppmärksammades även, beträffande två patienter, situa-tioner där det utifrån journalerna var oklart om ett avskiljande enligt 20 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, kunde anses ha skett. I inspekt-ionsprotokollet antecknades bl.a. följande:

I journalen avseende patienten J.S. fanns följande antecknat.

Permission dras in. Placeras i A-rummet. Avskiljs kl. 15.15. Får injek-tioner enligt ovan. Egentligen inga tvångsåtgärder då han går med på detta frivilligt under protest. Bedömning senare i kväll om att avskilj-ningen släpps. Är kvar tills vidare på avdelningen. [– – –]

Vid ett annat tillfälle hade följande antecknats.

[– – –] Han upplyses också om att han får stanna kvar på A-rummet, men inte vara avskild, åtminstone tills i morgon och att han får röka en gång i timmen, för att inte störa de nu skrämda medpatienterna. Patien-ten är lite missnöjd med detta men inga allvarliga protester. [– – –]

I journalen rörande J.S. hade även följande antecknats.

Han frågar när han får flytta in på sitt eget rum, bland annat eftersom han har fått hit sin stereo och vill kunna spela lite musik och jag meddelar honom att han får flytta in dit i morgon förmiddag, om natten varit lugn.

I journalen rörande patienten G.H. hade följande antecknats.

Fredag vid 16.00-tiden blev han avskild på A-rummet och denna togs bort kl. 24.20 av bakjouren. Han var avgränsad vid A-rummet fram till kl. 11.00 lördag förmiddag.

JO beslutade att även de frågor som uppkommit om klinikens användning av s.k. avgränsning och om gränsdragningen mot avskiljande skulle behandlas inom ramen för initiativärendet.

## Utredning

JO begärde att Landstingsstyrelsen i Örebro läns landsting dels skulle komma in med utredning och yttrande i frågan om den aktuella bältesläggningen, dels yttra sig över klinikens användning av s.k. avgränsning och över gränsdragningen mellan avgränsning och avskiljande. I remissvaret anfördes följande (omnämnda bilagor har här utelämnats):

JO har begärt utredning och yttrande i två fall, efter inspektion på Rättspsykiatriska kliniken i Örebro den 14-17 november 2011. De handlar dels om 1. Bältesläggning och dels om 2. Avskiljande.

1. Angående patienten J.S., en patient som vårdas med stöd av lagen om rättspsykiatrisk vård, utan särskild utskrivningsprövning, öppenvård.

Patienten vårdades vid tillfället enligt hälso- och sjukvårdslagen (HSL), sedan en dryg månad. Den 12 mars 2011 blev patienten tilltagande uppvarvad, agiterad och så småningom även hotfull och aggressiv. Försök att lugna och avleda patienten misslyckades. När patienten fysiskt attackerade personal larmades det och patienten lades klockan 11.25 i bälte. Direkt efter detta kontaktades tjänstgörande bakjour som fattade beslut om bältesläggning enligt lagen om rättspsykiatrisk vård (LRV) och enligt sin egen journalanteckning efter personligt besök klockan 15.00 även fattade beslut om återintagning till slutet rättspsykiatrisk vård. Det har inte säkert gått att fastställa om läkaren fattade beslut om återintagning till slutenvård redan vid telefonkontakt klockan 11.25, eftersom den aktuella läkaren inte längre arbetar inom landstinget. Enligt den då tjänstgörande sjuksköterskan fattades beslutet redan klockan 11.25, vilket framgår av hennes omvårdningsdokumentation och registrering i vårddokumentationssystemet Info Medix PAS. Möjligen har bakjouren haft förhinder, för att akut kunna bege sig ut till Rättspsykiatriska kliniken, men läkaren kan alltså mycket väl ha fattat beslut om återintagning till slutenvård redan vid telefonkontakt med tjänstgörande sjuksköterska tidigare på dagen.

JO:s synpunkter har lett till diskussion i chefsöverläkargruppen och där efter information till bakjourerna om att ett beslut om bältesläggning eller andra tvångsåtgärder alltid måste föregås av ett beslut om återintagning till slutet tvångsvård, för patienter som har öppen sådan och vårdas enligt HSL. Denna vårdsituation är dock relativt ovanlig.

På Rättspsykiatriska kliniken har också ett förtydligande gjorts enligt ovan, till enhetschefer, läkare och sjuksköterskor. Självklart har personal varit närvarande under hela tiden patienten varit bälteslagd, i enlighet med klinikens rutiner. Det framgår även av bifogad vaklista (bilaga 1), som är gemensam för både så kallad extravak och för extra tillsyn var 15:e minut, som signeras varje kvart för att bland annat ha kontroll över hur länge personal sitter hos en patient, med tanke på behov av raster etc.

2. Avskiljning är en tvångsåtgärd enligt lagen om psykiatrisk tvångsvård (LPT), som kliniken definierar enligt bifogat "PM Tvångsvård/avskiljning" (bilaga 2). Avgränsning är ett begrepp som saknar enhetlig definition, men används på kliniken för att beteckna de situationer när en patient bedöms behöva en mindre stimulerik miljö, med en begränsad yta och begränsad kontakt med övriga patienter. Detta är inte att anse som en tvångsåtgärd och patienten hindras inte att ha kontakt med andra patienter.

JO har uppmärksammat fall där det varit oklart om ett avskiljande enligt 20 § LPT kunde anses ha skett. Beträffande patienten J.S. så har det i det första fallet lite olyckligt uttryckts att avskiljning skett och att patienten fått injektion av läkemedel, men att "egentligen inga tvångsåtgärder vidtagits, då han går med på detta frivilligt, under protest". Här avses att injektion med läkemedel inte givits med tvång, medan det inte råder någon tvekan om att avskiljningen var en tvångsåtgärd och också dokumenterats så i vårt administrativa system Info Medix PAS.

I det andra fallet rörande J.S. har noterats att "patienten får stanna kvar på A-rummet, men inte vara avskild, åtminstone tills i morgon", vilket här innebar att patienten fick sova i A-rummet och inte i sitt ordinarie vådrum, för att patienten skulle ha en mer stimulfattig miljö. Detta var inte en avskiljning, eftersom patienten inte hindrades att träffa medpatienter och har heller inte dokumenterats så i Info Medix PAS.

Det tredje fallet rörande J.S. handlar om samma sak som i fall två, det vill säga att patienten tillfälligt hade sin sovplats i det så kallade A-rummet, men inte var avskild.

Rörande patienten G.H. handlade det, enligt journalanteckningarna och det administrativa systemet Info Medix PAS om en avskiljning mellan klockan 16.20 och klockan 00.20, det vill säga 8 timmar. Därefter fick patienten vistas i A-rummet och angränsande korridor, med möjlighet till kontakt med medpatienter och detta var därmed inte en avskiljning. Tyvärr har tjänstgörande dagsjuksköterska i journalanteckning dagen efter kallat det avskiljning, vilket alltså var felaktigt. Detta var en avgränsning till viss del av avdelningen.

De av JO ovan belysta fallen har lett till diskussion i klinikkens ledningsgrupp, läkargrupp och sjuksköterskegrupp, om användandet och klargörandet av begreppet avskiljning respektive avgränsning. En komplettering av klinikkens PM angående avskiljning, med ett klargörande av avgränsningsbegreppet kommer också att göras.

Till remissvaret hade landstingsstyrelsen fogat en kopia av en s.k. vaklista för patienten J.S., daterad den 12 mars 2011, och klinikkens promemoria avseende avskiljning.

Den vaklista som gavs in tillsammans med remissvaret var inte samma vaklista som fanns tillgänglig vid inspektionen. Eftersom det för patienten J.S. verkade ha funnits två olika vaklistor för samma datum och delvis samma tidpunkter, men med olika signaturer, inhämtades upplysningar per telefon från chefsöverläkaren Peter Lewin.

Peter Lewin uppgav i huvudsak följande. Vid inspektionstillfället kunde inte den vaklista som omfattade bältesläggningen återfinnas, utan endast en lista där tillsyn påbörjades kl. 15.30. Han hittade senare ytterligare en vaklista som gavs in tillsammans med remissvaret. Han kan inte förklara varför listorna överlappar varandra och det går inte att nu i efterhand undersöka orsaken till detta.

I ett beslut den 27 mars 2014 anförde *JO Wiklund* följande.



## Bedömning

### Rättsliga utgångspunkter

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. påtvingat kroppsligt ingrepp. Vidare är varje medborgare enligt 2 kap. 8 § RF skyddad mot frihetsberövande. Av 2 kap. 20 § RF följer att dessa fri- och rättigheter endast får begränsas genom lag. I såväl LPT som LRV finns bestämmelser som medger inskränkningar i de nämnda grundläggande fri- och rättigheterna.

En patient som ges sluten psykiatrisk tvångsvård med stöd av LPT får, om det finns omedelbar fara för att patienten allvarligt skadar sig själv eller någon annan, kortvarigt spännas fast med bälte eller liknande anordning (19 § första stycket LPT). Vårdpersonal ska vara närvarande under den tid patienten hålls fastspänd. Av bestämmelsens andra stycke framgår att patienten, om det finns synnerliga skäl, får hållas fastspänd längre än vad som anges i första stycket. Inspektionen för vård och omsorg, IVO (före den 1 juni 2013 Socialstyrelsen), ska utan dröjsmål underrättas om beslut fattas enligt 19 § andra stycket LPT (19 § tredje stycket LPT).

Enligt 20 § LPT får en patient hållas avskild från andra patienter endast om det är nödvändigt på grund av att patienten genom aggressivt eller störande beteende allvarligt försvårar vården av de andra patienterna. Ett beslut om avskiljande gäller högst åtta timmar. Tiden för avskiljande får genom nytt beslut förlängas med högst åtta timmar. Ett beslut om avskiljande får, enligt bestämmelsens andra stycke, om det finns synnerliga skäl avse en bestämd tid som överstiger åtta timmar. Om en patient hålls avskild mer än åtta timmar i följd ska IVO (före den 1 juni 2013 Socialstyrelsen) underrättas utan dröjsmål (20 § tredje stycket LPT). Vidare ska en patient under den tid han eller hon hålls avskild stå under fortlöpande uppsikt av vårdpersonal.

Av 8 § första stycket LRV framgår att 19 och 20 §§ LPT gäller i tillämpliga delar vid sluten rättspsykiatrisk vård.

Det är chefsöverläkaren som beslutar om fastspänning och avskiljande. Uppgiften får dock delegeras till erfaren läkare med specialistkompetens (39 § LPT och 23 § LRV).

I 3 kap. 2 § första stycket Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård (SOSFS 2008:18) anges att den beslutande läkaren själv ska undersöka patienten innan ett beslut fattas om fastspänning under längre tid än fyra timmar respektive avskiljning under längre tid än åtta timmar. Av 4 kap. 7 § i föreskrifterna framgår att underrättelseskyldigheten enligt 19 § tredje stycket LPT ska fullgöras när en patient hålls fastspänd under längre tid än fyra timmar och enligt 20 § tredje stycket i de fall då en patient hålls avskild mer än åtta timmar i följd.

Psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård innefattar i stor utsträckning myndighetsutövning mot den enskilde och ställer därmed särskilt stora krav på dokumentationen. Enligt 2 § förordningen (1991:1472) om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård ska uppgift om tvångsåtgärder samt skälen för åtgärderna dokumenteras i patientens journal.

Som framgår av redovisningen ovan finns det lagstöd för att vidta tvångsåtgärder mot en patient som ges sluten psykiatrisk tvångsvård och sluten rättspsykiatrisk vård. Om patienten ges öppen psykiatrisk tvångsvård respektive öppen rättspsykiatrisk vård finns det bara möjlighet att agera med stöd av de allmänna bestämmelserna om nöd och nödvård i 24 kap. 1 och 4 §§ brottsbalken.

#### **Frågan om bältesläggning**

En patient som ges öppen rättspsykiatrisk vård kan under vissa förutsättningar återintagas till sluten rättspsykiatrisk vård. Beslut om sådan återintagning fattas av förvaltningsrätten efter ansökan av chefsöverläkaren. I vissa situationer kan chefsöverläkaren interimistiskt besluta om återintagning till sluten rättspsykiatrisk vård, vilket framgår av 3 c § LRV.

Patienten J.S. var vid den aktuella tiden föremål för öppen rättspsykiatrisk vård. Han vårdades vid kliniken med stöd av HSL. Som redovisats ovan överensstämmer inte i alla delar de uppgifter som läkaren och sjuksköterskan har antecknat i journalen beträffande J.S. Enligt sjuksköterskans anteckningar fattades både beslutet om återintagning till sluten rättspsykiatrisk vård och beslutet om bältesläggning kl. 11.25. Läkarens anteckningar under rubriken "Aktuell situation" kan tolkas på olika sätt, men under rubriken "Åtgärd" är det tydligt antecknat att ett interimistiskt beslut om återintagning till sluten vård fattades kl. 15.00, dvs. drygt tre och en halv timme efter det att läkaren beslutat om att J.S. skulle bältesfixeras.

Det går inte att utifrån journalanteckningarna dra någon säker slutsats i frågan om huruvida beslutet om återintagning till sluten rättspsykiatrisk vård fattades innan patienten blev lagd i bälte eller om det skedde flera timmar efter att tvångsåtgärden hade vidtagits. Utredningen i övrigt har inte heller kunnat ge svar på den frågan. Det är självfallet allvarligt om en patient som vårdas enligt HSL späns fast med bälte trots att det saknas lagliga förutsättningar för åtgärden. Tvångsåtgärder som vidtas utan stöd i lag utgör en kränkning av patientens grundläggande fri- och rättigheter och kan för den berörda befattningshavaren medföra såväl straffrättsligt ansvar som behörighetsinskränkande åtgärder enligt 8 kap. patientsäkerhetslagen (2010:659).

Läkare och övrig berörd hälso- och sjukvårdspersonal måste i situationer som den aktuella givetvis vara tydliga i sin kommunikation för att missuppfattningar ska undvikas. Det är av mycket stor vikt att såväl tvångsåtgärder som beslut om intagning eller återintagning till sluten psykiatrisk vård eller rättspsykiatrisk vård dokumenteras noggrant, så att det vid en kontroll i efterhand inte råder någon oklarhet om vad som har beslutats och vid vilken tidpunkt det har skett. Det framstår inte som sannolikt att ytterligare utredningsåtgärder skulle bringa klarhet i frågan. Av remissvaret framgår att kliniken är medveten om bristerna. Jag noterar att det har förts en diskussion vid kliniken om hur dessa situationer ska hanteras och att information även har lämnats till berörda tjänstemän. Jag anser mig därför kunna lämna saken med kritik mot den otydliga dokumentationen.

När det sedan gäller frågan om huruvida personal var närvarande under den tid som J.S. var fastspänd visar utredningen följande. Med utgångspunkt från

sjuusköterskans daganteckning låg J.S. fastspänd i bälte mellan kl. 11.25 och 15.24. Vid JO:s inspektion fanns det endast en vaklista tillgänglig för den 12 mars 2011. Listan innehöll anteckningar om tillsyn från kl. 15.30, då det hade beslutats att patienten skulle hållas avskild, till följande morgon kl. 06.45. Till sammans med remissvaret ingavs en annan vaklista för den aktuella dagen. Enligt den listan påbörjades tillsynen kl. 11.30 och pågick till kl. 19.15. Det finns alltså två listor som delvis överlappar varandra. Vad gäller den tid som båda listorna täcker, dvs. kl. 15.30–19.15, har dock olika personer signerat listorna. Landstinget har inte kunnat ge någon förklaring till detta.

Eftersom det bl.a. kan finnas skäl att i efterhand kontrollera att personal har varit närvarande vid en bältesläggning, och eventuellt inhämta upplysningar från berörd personal, är det enligt min mening lämpligt att det i patientjournalen dokumenteras vem eller vilka som har haft tillsyn över patienten under bältesläggningen samt under vilken tidsperiod. Detta kan t.ex. ske genom vaklistor som tillförs journalen. I J.S:s fall är det inte möjligt att av vaklistorna utläsa hur tillsynen faktiskt såg ut, vilket naturligtvis är otillfredsställande. Utifrån de uppgifter som har lämnats finner jag dock inte anledning att ifrågasätta att personal faktiskt var närvarande. Jag bedömer inte att det finns skäl att vidta någon ytterligare åtgärd i saken, utan nöjer mig med att betona vikten av att dokumentationen av tillsynen vid tvångsåtgärder är korrekt.

#### **Frågan om klinikens användning av s.k. avgränsning**

Avskiljande – isolering – är en tvångsåtgärd som får vidtas bara om de förutsättningar som anges i 20 § LPT är uppfyllda, dvs. om det är nödvändigt på grund av att patienten genom aggressivt eller störande beteende allvarligt försvårar vården av de andra patienterna. Avskiljande är en starkt integritetskränkande åtgärd som ska tillgripas endast i undantagssituationer. I likhet med vad som gäller vid bältesläggning måste ett beslut om avskiljande och skälen för beslutet dokumenteras i patientjournalen. En patient kan inte lämna sitt samtycke till en tvångsåtgärd, utan sådana åtgärder kan vidtas endast om det finns stöd i lag (jfr JO 2008/09 s. 338, dnr 3236-2006).

Bestämmelserna i LPT och LRV ger inte en vårdinrättning utrymme för att på annat sätt än genom avskiljande hindra patienter från kontakt med övriga patienter.

I sammanhanget anser jag att den tvångsvårdslagstiftning som gäller för missbrukare och unga kan vara av ett visst intresse. I lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, och lagen (1990:52) om särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, finns bestämmelser som på motsvarande sätt som för patienter som vårdas med stöd av LPT eller LRV medger inskränkningar i den intagnes rörelsefrihet. Missbrukare och unga kan under särskilda förutsättningar hållas i avskildhet utan kontakt med andra intagna (34 § fjärde stycket LVM och 15 c § LVU). Under 2003 infördes bestämmelser (34 § andra stycket LVM och 15 b § LVU) som gör det möjligt att av behandlingsskäl tillämpa en vårdform för tvångsintagna missbrukare och unga som benämns ”vård i enskildhet”. Genom införandet av denna vårdform är det numera möj-

ligt att vårda en intagen på en enhet för särskilt noggrann tillsyn under förhållanden som innebär att han eller hon inte fritt får umgås med andra intagna, om det krävs med hänsyn till den intagnes speciella behov av vård, hans eller hennes säkerhet eller övriga intagnas säkerhet. Vård i enskildhet skiljer sig från avskiljning på avgörande punkter då den svarar mot ett definierat vårdbehov hos den enskilde som inte uppträder akut, utan kan förutses. Vidare innebär vård i enskildhet att den intagne vistas tillsammans med personal (prop. 2002/03:53 s. 98 f.).

Det har framkommit att Rättspsykiatriska kliniken i Örebro använder sig av något som kliniken kallar ”avgränsning”. I remissvaret anges att ”avgränsning” är ett begrepp som saknar en enhetlig definition. Det används på kliniken ”för att beteckna de situationer när en patient bedöms behöva en mindre stimulerande miljö, med en begränsad yta och begränsad kontakt med övriga patienter”. Landstingsstyrelsen har vidare anfört att det inte är att anse som en tvångsåtgärd och att en patient som är ”avgränsad” inte kan hindras från att ha kontakt med andra patienter.

Av de journalanteckningar som jag har tagit del av framgår att patienter som ”avgränsats” har blivit anvisade ett visst utrymme. I de fall som låg till grund för mitt beslut att ta upp saken till granskning hade ”avgränsning” skett i det s.k. A-rummet respektive ”vid A-rummet”. I ett fall hade ett avskiljande i A-rummet direkt följts av en ”avgränsning” i samma rum.

Enligt vad som anförs i remissvaret innebär ”avgränsning” inte att berörd patient hindras från att ha kontakt med andra patienter. Som landstinget måste förstås är det fråga om en form av överenskommelse mellan vårdpersonalen och den berörda patienten som innebär att han eller hon ska vistas i ett visst rum eller en viss del av avdelningen, men patienten kan lämna det anvisade utrymmet och ha kontakt med andra patienter.

Jag har förståelse för att patienter som vårdas med stöd av LPT eller LRV av behandlingsskäl kan behöva vistas i en miljö där kontakten med andra patienter är begränsad. Vidare har jag ingen invändning i och för sig mot att vårdpersonal kommer överens med en patient om att han eller hon ska vistas på ett visst utrymme, t.ex. det egna rummet och/eller viss del av en korridor, för att få lugn och ro. För att ett sådant förfarande ska vara godtagbart måste det dock bygga på frivillighet och hållas strikt skilt från tvångsåtgärden avskiljande. Patienten ska fritt kunna lämna det rum eller den del av avdelningen där han eller hon enligt överenskommelsen ska vistas. Det är av stor vikt att det både för patienter och personal är helt klart vad som gäller och att dokumentationen är tydlig.

När det gäller det förhållandet att patienter har varit ”avgränsade” i A-rummet vill jag anföra följande.

Patienter som vårdas med stöd av LPT eller LRV befinner sig i en mycket utsatt situation. Det är angeläget att man vid vårdinrättningar inte hamnar i lägen där vården bedrivs i en ”gråzon”, dvs. att det råder osäkerhet om huruvida åtgärder står i överensstämmelse med lagstiftningen. A-rummet används normalt för tvångsåtgärder. I de fall när patienter är ”avgränsade” i A-rummet kan därför gränsen mot en otillåten isolering vara svår att dra. Detta gäller naturligtvis särskilt om en patient först är avskild enligt 20 § LPT och avskiljningen

sedan direkt följs av en ”avgränsning”, där patienten ska stanna kvar i A-rummet. I sådana situationer finns en uppenbar risk för att frivilligheten blir illusorisk. Patienten kan uppfatta att han eller hon är avskild eller att det föreligger ett hot om att ett beslut eller ett nytt beslut om avskiljande kan komma att fattas om han eller hon inte stannar i A-rummet. Enligt min mening kan det inte godtas att A-rummet används för det aktuella ändamålet.

Därutöver ifrågasätter jag lämpligheten i att använda sig av begreppet ”avgränsning” som är så likt avskiljning och avskiljande. Av utredningen framgår att begreppen har sammanblandats av vårdpersonal i journalen för patienten G.H. En sjuksköterska har felaktigt angett att patienten har varit föremål för avskiljande trots att det har varit frågan om ”avgränsning”. Med så likartade begrepp finns det risk för missförstånd. Detta kan i sin tur medföra att en patient behandlas med utgångspunkt från att han eller hon är föremål för en tvångsåtgärd trots att så inte är fallet. Till detta kommer att ordet ”avgränsning” i sig ger intryck av att det rör sig om en tvångsåtgärd.

Avslutningsvis kan noteras att Psykiatrilagsutredningen i sitt betänkande Psykiatrin och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd (SOU 2012:17) har föreslagit att tillämpningsområdet för avskiljande ska utvidgas. Enligt förslaget ska avskiljande inte bara få ske vid försvårande av vården av de andra patienterna utan också när det är nödvändigt av hänsyn till patientens egen vård. Som exempel nämns att en patient som behöver ha begränsning av yttre stimuli för att kunna varva ner bör kunna avskiljas. Jag ställde mig i yttrande över betänkandet tveksam till detta förslag eftersom jag ansåg att det var för dåligt analyserat. Betänkandet är under beredning inom Regeringskansliet. Jag finner därför skäl att skicka en kopia av detta beslut till Socialdepartementet.

Med den kritik som framgår av det anförda avslutas ärendet.

## Socialförsäkring

### Försäkringskassan kritiseras för sin tillämpning av efterfrågeförbudet

(Dnr 5734-2012)

**Beslutet i korthet:** En journalist har i en anmälan till JO anført att han vände sig till Försäkringskassan för att få ut vissa uppgifter och att han då – innan han ens hann göra sin framställan – blev tillfrågad om syftet med sin begäran. I förevarande beslut uttalar JO att det vid menprövningen självfallet kan ha betydelse vem som begär uppgiften men att det är den efterfrågade uppgiftens art som är utgångspunkten och att det därför aldrig är relevant att efterfråga en sökandes identitet eller syfte innan det står klart vilka uppgifter som begärs.

#### Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 19 oktober 2012, klagade journalisten P.J. på Försäkringskassan. Han anförde att myndigheten, enligt hans uppfattning, rutinmässigt efterforskar allmänhetens syften med att begära ut handlingar. P.J. tillade bl.a. följande. Den 24 september 2012 kontaktade han Försäkringskassan för att begära uppgifter om en namngiven persons sjukpenninggrundande inkomst (SGI) och arbetsgivare. Han blev då, innan han ens tilläts göra sin framställan, tillfrågad om syftet med sin begäran. Efter att ha redogjort för sin uppfattning att sådant inte får efterforskas fick han tala med en person i chefsställning. Denne visade sig ha samma inställning som den handläggare han talat med tidigare.

#### Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan som anmodades att yttra sig över det som P.J. anført. I remissvar den 17 januari 2013 anförde Försäkringskassan följande. (De nämnda bilagorna är inte medtagna här.)

#### Utredning

P.J., journalist på Sundsvalls Tidning, kontaktade den 24 september 2012 Försäkringskassans Kundcenter (KC) och begärde att få ut uppgifter om en namngiven persons sjukpenninggrundande inkomst (SGI) och arbetsgivare. Hans begäran vidarebefordrades till enhetschefen för LFC Sundsvall som följande dag fattade beslut om att inte lämna ut uppgifterna.

När enhetschefen för LFC Sundsvall efteråt talade med P.J. beskrev denne att han hade ringt till KC och att KC-handläggaren direkt hade frågat vad han skulle ha uppgifterna till samt vem han var. Eftersom P.J. upplevde sig ha blivit dåligt bemött av handläggaren bad han att få bli kopplad till dennes chef vid KC. Handläggarens chef hade bekräftat att handläggaren hade agerat helt enligt Försäkringskassans anvisningar.

## Försäkringskassans slutsatser

Försäkringskassans syn på efterfrågeförbudet framgår av bifogade utdrag från Försäkringskassans vägledning (2001:3) Offentlighet eller sekretess? samt Försäkringskassans informationsmeddelande (IM 2012:147) 2) som har publicerats med anledning av detta JO-ärende. (Bilaga 1 och 2).

Det framgår av bilagorna att Försäkringskassan är medveten om att det inte är förenligt med 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen att utan anledning efterfråga frågeställarens identitet och syftet med de begärda uppgifterna. Försäkringskassan vill dock framföra att det i praktiken är förknippat med stora svårigheter att avgöra när det finns anledning att efterfråga sådana uppgifter.

I Försäkringskassans verksamhet gäller detta särskilt när frågeställaren begär uppgifter om den enskildes yrke, arbetsgivare, SGI och ekonomiska förmåner i form av t.ex. bostadsbidrag, bostadstillägg och föräldrapenning. I rättspraxis har sådana uppgifter beroende på omständigheterna ibland ansetts harmlösa och ibland känsliga. Uppgifterna bedöms alltså i vissa fall vara sekretessbelagda och i andra fall vara offentliga.

När det gäller den typen av uppgifter har ändamålet med de begärda uppgifterna och frågeställarens identitet i praxis ansetts vara avgörande för sekretessprövningen. Förutom den praxis och de kommentarer som nämns i vägledningen (bilaga 1) hänvisar Försäkringskassan till ett nyare kammarrättsavgörande i frågan (KRNS mål nr 6964-12).

Mot bakgrund av den praxisen är det Försäkringskassans uppfattning att uppgifter om den enskildes yrke, arbetsgivare, SGI och de ovan uppräknade ekonomiska förmånerna till sin karaktär är sådana uppgifter som motiverar att Försäkringskassan kan behöva ta reda på frågeställarens identitet och ändamålet med de begärda uppgifterna för att göra sekretessprövningen.

P.J. kommenterades remissvaret och underströk åter att han blev tillfrågad om sin identitet och syftet med sin begäran innan han ens hann göra sin framställan, dvs. innan Försäkringskassan visste vilka uppgifter han ville ta del av.

I ett beslut den 2 augusti 2013 anförde *stf JO Ragnemalm* följande.

## Bedömning

I 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) finns bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet. Enligt 2 kap. 12 § TF ska en allmän handling som får lämnas ut – som alltså inte är hemlig – på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället och utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. En begäran om utlämnande av allmän handling prövas av den som förvarar handlingen. En myndighet har vidare enligt 6 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, en skyldighet att på begäran av en enskild lämna uppgifter ur allmänna handlingar som förvaras hos myndigheten. Detta gäller dock endast under förutsättning att uppgiften inte är sekretessbelagd och så länge arbetets behöriga gång inte hindras.

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 vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut.

Efterfrågeförbudet i 2 kap. 14 § tredje stycket TF har ansetts böra analogt tillämpas även i förhållande till den som med stöd av 6 kap. 4 § OSL efterfrågar

en uppgift ur en allmän handling (jfr t.ex. JO:s beslut den 13 november 2006, dnr 1915-2006).

Huvudregeln om socialförsäkringssekretess finns i 28 kap. 1 § OSL, där det anges att sekretess gäller hos Försäkringskassan för uppgift om den enskildes hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i bl.a. ärenden om lagstiftningen om allmän försäkring.

Begreppet ”andra personliga förhållanden” i 28 kap. 1 § OSL omfattar i princip alla uppgifter som kan hänföras till en enskild person och kan t.ex. gälla uppgift om en försäkrads adress och arbetsförmåga. Även ekonomiska förhållanden som exempelvis uppgift om sjukpenninggrundande inkomst och sjukpenning omfattas av detta begrepp. Socialförsäkringssekretessen omfattar således ett stort spann av uppgifter, alltifrån sådana som i de flesta fall är harmlösa till sådana som är mycket integritetskänsliga. Prövningen av om den enskilde eller någon närstående kan antas lida men till följd av utlämnandet av en viss uppgift (menprövningen) ska i huvudsak kunna göras med utgångspunkt i själva uppgiften utan att knytas till en skadeprovning i det enskilda fallet. Uppgiftens art är alltså av avgörande betydelse för menprövningen. En uppgift som är harmlös i ett sammanhang kan emellertid vara känslig i ett annat och givetvis kan det ha betydelse vem som frågar och vad uppgiften ska användas till. Att lämna ut en adressuppgift till ett inkassoföretag får t.ex. antas vara till men för den enskilde.

P.J. har anfört att han vände sig till Försäkringskassan för att få uppgifter om SGI och arbetsgivare beträffande en namngiven person men att han inte ens hann göra sin framställan innan han blev tillfrågad om sin identitet och sitt syfte.

I remissvaret anför Försäkringskassan att uppgifter om t.ex. SGI och arbetsgivare enligt myndighetens uppfattning är av sådan karaktär att en sökandes identitet och syfte kan behöva efterfrågas. Försäkringskassan hänvisar vidare till bl.a. ett informationsmeddelande (IM 2012:147) som utfärdades med anledning av P.J:s anmälan till JO. I informationsmeddelandet anges bl.a. att den sökandes identitet och syfte bara får efterfrågas om det behövs för att en sekretessprövning ska kunna göras och att sådana frågor alltså inte får ställas slentrianmässigt. Det poängteras vidare att enbart det faktum att det är en journalist som begär uppgifter inte medför att syfte m.m. får efterfrågas, men att vem som begär ut uppgifter ibland kan påverka om man ska gå vidare och fråga om syftet med begäran.

Beträffande uppgiften som sådan anges följande i informationsmeddelandet. ”Identitetsuppgifter är oftast harmlösa och kan på begäran i de flesta fall lämnas ut. Till identitetsuppgifter hör främst uppgifter i form av namn, personnummer, civilstånd och adress. Du får därför normalt sett inte efterfråga t.ex. syftet med en begäran om begäran avser sådana uppgifter. *[Det förefaller som om det saknas ett stycke häremellan, JO:s anm.]* Här är det emellertid inte lika enkelt. Om det av en begäran till exempel framkommer något som gör att du kan ana att sökanden vill använda uppgiften för att på något sätt skada den försäkrade kommer saken i ett annat läge. I det fallet kan du behöva fråga närmare kring syftet m.m. för att kunna göra en korrekt sekretessprövning.”



Jag har ingen annan uppfattning än Försäkringskassan i fråga om att uppgifter om t.ex. SGI och arbetsgivare är sådana att det kan finnas skäl att efterforska den sökandes identitet och syfte. Självfallet kan det, som Försäkringskassan anger i sitt informationsmeddelande, ha betydelse vem den sökande är. Jag vill emellertid understryka att det är den efterfrågade uppgiftens art som är utgångspunkten vid menprövningen. Det är därför aldrig relevant att efterfråga en sökandes identitet eller syfte innan det står klart vilka uppgifter som begärs. Det aktuella informationsmeddelandet bör formuleras om så att detta tydligt framgår.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det ovan sagda.

**Försäkringskassan kritiseras inte för att ha lämnat ut uppgifter om en försäkrad till polismyndigheten men däremot för att ha underlåtit att dokumentera övriga kontakter myndigheterna emellan**

(Dnr 6156-2011)

**Beslutet i korthet:** Av en promemoria, som inkom till Försäkringskassan från polismyndigheten, framgick bl.a. att en försäkrad utan framgång hade eftersökts på sin folkbokföringsadress och att det var ovisst om han vistades i Sverige. Försäkringskassan inledde med anledning därav en kontrollutredning och kallade den försäkrade till ett möte för att utreda hans fortsatta rätt till sjukersättning. Med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, lämnade Försäkringskassan uppgifter om tid och plats för mötet till polismyndigheten, som kom till platsen och grep den försäkrade. JO delar Försäkringskassans uppfattning att generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL är tillämplig i förevarande fall. JO har heller inga invändningar mot Försäkringskassans bedömning att det var uppenbart att intresset av att klara upp de brott den försäkrade var misstänkt för hade företräde framför intresset att skydda hans integritet. Någon kritik uttalas således inte i denna del. Däremot kritiseras Försäkringskassan för bristande dokumentation av kontakterna med polismyndigheten. I beslutet uttalas vidare att avsaknaden av dokumentation medfört att det saknades möjlighet att bedöma lämpligheten av eventuellt övrigt samarbete myndigheterna emellan.

## Anmälan

I en anmälan klagade advokaten Ismo Salmi, i egenskap av ombud för R.H., på Försäkringskassan och anförde i huvudsak följande. R.H. var, utan att han kände till det, efterlyst för bl.a. grov stöld 2008. Han vistades gömd i Finland eftersom han, såsom vittne till grova brott, var hotad till livet. Under våren 2011 kallades R.H. till ett möte hos Försäkringskassan i Eskilstuna under förevändning att Försäkringskassan ville diskutera hans löpande ersättning. Försäkringskassan svarade undvikande på hans frågor om sammanträdet syfte. När

R.H. anlände till mötet hos Försäkringskassan befann sig polisen på plats och grep honom. Han dömdes senare för det brott han var efterlyst för. Det är således uppenbart att det förekommit ett samarbete mellan polismyndigheten och Försäkringskassan och Försäkringskassan måste ha delgivit polismyndigheten sekretessbelagd information, och vice versa. Härutöver har Försäkringskassan uppenbarligen genom vilseledande information förmått R.H. att infinna sig till mötet och som skäl åberopat omständigheter som direkt har betydelse för R.H:s försörjning.

### Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan som anmodades att yttra sig över det som Ismo Salmi anfört. I remissvar den 8 februari 2012 anförde Försäkringskassan följande.

#### Utredning

Försäkringskassans interna utredning med anledning av JO:s begäran om yttrande visar följande.

Den 20 februari 2011 tog Försäkringskassan emot en handling från polismyndigheten i Uppsala benämnd ”PM Spaning samt eftersök av mt i ärendet”.

Av promemorian framgick att R.H. var misstänkt för brott och, utan resultat, hade eftersökts av två polispatruller den 18 januari 2011.

Eftersom den inkomna handlingen från polismyndigheten tydde på att R.H:s bosättningsförhållanden var oklara beslutade Försäkringskassans kontrollenhet vid region Öst att inleda en så kallad kontrollutredning för att utreda R.H:s rätt till sjukersättning. R.H:s sjukersättning betalades ut i form av garantiersättning som är en så kallad bosättningsbaserad försäkring. När sjukersättning betalas ut i form av garantiersättning förutsätter detta att den som är beviljad ersättningen är bosatt i Sverige eller i land inom EU/EES.

I journalanteckning daterad den 28 februari 2011 bedömde handläggaren att R.H. inte hade fullgjort sin anmälningsskyldighet enligt 110 kap. 46 och 47 §§ socialförsäkringsbalken som föreskriver att ändrade förhållanden som påverkar rätten till ersättning måste anmälas till Försäkringskassan. Här avses bland annat bosättning i Sverige eller utomlands.

Handläggaren bedömde att R.H:s sjukersättning skulle hållas inne i avvaktan på vidare utredning, då det inte fanns någon aktuell adress där R.H. kunde nås och då det inte heller kunde anses stå klart att R.H. fortfarande var i livet.

Den 3 mars 2011 registrerade Försäkringskassan att sjukersättningen tills vidare inte skulle betalas ut från och med mars 2011.

Den 8 mars 2011 inkom handlingar från Nordea som visade att R.H:s före detta hustru med stöd av fullmakt tagit ut hans sjukersättning för tiden maj 2010 till och med februari 2011.

Den 24 mars 2011 ringde en person, som uppgav sig vara R.H., till Försäkringskassans handläggare och undrade varför Försäkringskassan inte hade betalat ut hans sjukersättning i mars 2011. Handläggaren informerade personen om att detta berodde på att Försäkringskassan inte visste om R.H. bodde i Sverige eller om han ens var i livet. Handläggaren bad därefter att personen skulle besöka Försäkringskassan så att det gick att få klarhet i om det var R.H. som ringde och för att utreda var han bodde samt varför hans före detta hustru hade tagit ut hans sjukersättning. R.H. sade sig ha förståelse för detta och erbjöd sig att besöka Försäkringskassans kontor i Eskilstuna samma dag eller dagen därefter.

Den 25 mars 2011 ringde handläggaren till Försäkringskassans servicekontor i Eskilstuna och bad dem ta emot besök av R.H. för att utreda hans rätt till sjukersättning och hans bosättningsförhållanden. Handläggaren kontaktade därefter R.H. och informerade honom att han samma dag kl. 13.00 var välkommen att besöka Försäkringskassans servicekontor på Kungsgatan 13 i Eskilstuna. Polismyndigheten informerades om tid och plats för mötet.

Den 30 mars 2011 antecknade handläggaren i ärendejournalen att R.H. var omhändertagen från och med den 26 mars och att bakgrunden till detta skulle undersökas för att utreda om det påverkade hans rätt till sjukersättning.

Den 2 maj 2011 beslutade handläggaren att avsluta utredningen eftersom det inte, utifrån Försäkringskassans utredning, fanns anledning att ifrågasätta rätten till sjukersättning. Detta innebär att Försäkringskassan började betala ut R.H:s sjukersättning på nytt och att den även betalades ut för månaderna mars 2011 till och med april 2011 när den hade varit innehållen.

### Försäkringskassans slutsatser

I anmälan till JO anförs att Försäkringskassan har vilselett R.H. att infinna sig till ett möte hos Försäkringskassan och delgett polismyndigheten sekretessbelagd information.

Försäkringskassan påbörjade en utredning med anledning av att en memororia som kommit in från polismyndigheten visade att R.H:s bosättningsförhållanden var okända. Eftersom R.H:s sjukersättning betalades ut i form av garantiersättning var R.H:s bosättningsförhållanden avgörande för rätten till ersättning. Det var därför motiverat att påbörja en utredning.

Vid tidpunkten för mötet visade utredningen så långt att R.H. inte var bosatt på den adress där han var folkbokförd och att han heller inte kunde påträffas på andra adresser. Vidare att hans före detta hustru under en längre tid hade hämtat ut hans sjukersättning.

Försäkringskassan bedömer att det i detta läge av utredningen var befogat att vidare utreda R.H:s rätt till sjukersättning och att R.H:s personliga medverkan var nödvändig. Det fanns därför en berättigad anledning att, utifrån socialförsäkringslagstiftningen, kalla R.H. till ett möte. R.H. uttryckte också själv förståelse för behovet av ett möte. Mötet kom således inte till genom vilseledande eller falska förespeglningar.

Vad gäller frågan om Försäkringskassan hade informerat polismyndigheten om tidpunkten för mötet framgår det av journalanteckningen den 2 maj 2011 att Försäkringskassan under ärendets gång hade haft kontakt med polisen.

Vid vilka tillfällen dessa kontakter förekom och vad de gällde finns inte antecknat i journalen. Genom Försäkringskassans utredning i detta JO-ärende är det dock klarlagt att polismyndigheten fick information om att R.H. skulle närvara vid ett möte på Försäkringskassans kontor i Eskilstuna den 25 mars 2011.

Sekretesskydd för uppgifter om de enskildas hälsotillstånd och andra personliga förhållanden som finns i Försäkringskassans ärenden regleras i 28 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL). Enligt denna bestämmelse gäller sekretess för sådana uppgifter om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgifterna röjs. Sekretessen gäller också mellan myndigheter (8 kap. 1 § OSL).

I detta fall har Försäkringskassan lämnat uppgift om tid för R.H:s möte på Försäkringskassans kontor i Eskilstuna till polismyndigheten. Sådana uppgifter är normalt sett inte sekretessbelagda. I den aktuella situationen, när Försäkringskassan med fog kunde anta att polisen med information om mötet skulle vara på plats och gripa R.H., blir bedömningen annorlunda.

Försäkringskassan gör dock den bedömningen att uppgifterna kunde lämnas till polismyndigheten med stöd av den s.k. generalklausulen (10 kap. 27 § OSL). I vissa fall måste myndigheter kunna samverka så att brott kan klaras upp. En bedömning måste givetvis göras i det enskilda fallet, men som omständigheterna var i detta fall anser Försäkringskassan att det är uppenbart att intresset av att de anmälda brotten klarades upp hade företräde framför intresset av R.H:s integritetsskydd.

Ismo Salmi kommenterade Försäkringskassans yttrande och anförde bl.a. följande. Såvitt R.H. förstått framgår det inte alls av polismyndighetens promemoria att hans bosättningsförhållanden skulle vara oklara. Om oklarheter kring boendet fanns borde de kunnat utredas per telefon. Försäkringskassan saknade fog för sitt beslut att inte betala ut ersättning till R.H. Det är uppenbart att skälet till beslutet att inte betala ersättning till R.H. var att Försäkringskassan ville delta i polismyndighetens spaningsverksamhet genom att tvinga R.H. att infinna sig personligen vid Försäkringskassan så att han skulle kunna gripas.

Försäkringskassans handlingar i ärendet hämtades in och granskades. Av en journalanteckning den 28 februari 2011 i Försäkringskassans akt om kontrollutredning framgår att en impuls till utredning om R.H:s rätt till ersättning inkommit i form av en promemoria från polismyndigheten. Av polismyndighetens promemoria framgår att R.H. utan framgång eftersökts på sin folkbokföringsadress och andra tänkbara adresser i Sverige, att hans före detta hustru hade uppgivit att hon inte hade haft kontakt med R.H. på tre år och att hon trodde att han eventuellt vistades i Finland.

I ett beslut den 2 augusti 2013 anförde *stf JO Ragnemalm* följande.

### **Bedömning**

I Försäkringskassans uppgifter ingår att göra kontrollutredningar för att förebygga och komma till rätta med felaktiga utbetalningar av socialförsäkringsförmåner. Det är inte ovanligt att impulsen till en kontrollutredning kommer in till Försäkringskassan från en annan myndighet, t.ex. som i detta fall från polismyndigheten.

I samband med en kontrollutredning kan Försäkringskassan ha behov av att träffa och ställa frågor till den försäkrade. När Försäkringskassan inledde sin utredning uppbar R.H. sjukersättning i form av garantiersättning som är en bosättningsbaserad förmån. En försäkrad som uppbar en socialförsäkringsförmån är skyldig att anmäla sådana förhållanden som påverkar rätten till eller storleken av förmånen i fråga. Rätt till bosättningsbaserade förmåner förutsätter bl.a. bosättning i Sverige eller i land inom EU/EES. Eftersom det kommit till Försäkringskassans kännedom att det rådde ovisshet kring var R.H. var bosatt, eller om han över huvud taget var i livet, hade myndigheten fog för åtgärden att kalla R.H. till ett personligt besök.

Frågan i ärendet är då om Försäkringskassan har varit oförhindrad att lämna ut uppgifterna om besöket till polismyndigheten.

Enligt 28 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, gäller sekretess hos Försäkringskassan för uppgift om den enskildes hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon

närstående lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i bl.a. ärende om sjukersättning.

Begreppet ”andra personliga förhållanden” omfattar i princip alla uppgifter som kan hänföras till en enskild person och kan t.ex. gälla uppgift om en försäkrads adress och arbetsförmåga (se Försäkringskassans Vägledning 2001:3 Version 4 s. 43). Om det hos Försäkringskassan, som i förevarande fall, finns ett pågående eller avslutat ärende rörande personen i fråga, kan även en uppgift om att hon eller han är kallad till ett möte hos myndigheten utgöra ett sådant personligt förhållande som avses i 28 kap. 1 § OSL. I förevarande fall får det dessutom anses klart att den enskilde kunde komma att lida men om uppgiften röjdes. Sekretess får därför anses gälla för uppgiften i fråga.

Nästa steg i bedömningen blir därmed att ta ställning till om det förelegat någon sekretessbrytande regel som medfört att Försäkringskassan varit oförhindrad att lämna ut den sekretessbelagda uppgiften.

Det finns ett flertal sekretessbrytande regler i OSL och i andra lagar och förordningar som OSL hänvisar till. Vissa av dessa regler medger utlämnande på Försäkringskassans eget initiativ. Det gäller t.ex. de bestämmelser som inlagts i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet. Andra sekretessbrytande regler gäller under förutsättning att uppgiften har begärts utlämnad. Så är fallet t.ex. när utlämnandet sker med stöd av förordningen (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna ut uppgifter till andra myndigheter (uppgiftslämnarförordningen).

Om utlämnande inte kan ske med stöd av någon annan sekretessbrytande regel kan i vissa fall generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL vara tillämplig. Denna bestämmelse gör det möjligt för en myndighet att på eget initiativ eller på begäran lämna ut en sekretessbelagd uppgift till en annan myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda (jfr Försäkringskassans Vägledning 2001:3 Version 4 s. 85).

Jag delar Försäkringskassans uppfattning att generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL kunde tillämpas i förevarande fall. Jag har heller inga synpunkter på den bedömning som Försäkringskassan gjort vid intresseavvägningen och finner således inte anledning att kritisera myndigheten för att den lämnat ut uppgifterna om mötet till polismyndigheten.

Enligt 15 § förvaltningslagen (1986:223) ska uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för ärendets utgång antecknas. Det får dock i praxis anses belagt att också uppgifter som rör ärendets gång, t.ex. kontakter med parter, andra personer eller myndigheter, bör antecknas (se t.ex. JO:s beslut den 3 mars 2005, dnr 4922-2003).

Av utredningen i ärendet framgår att Försäkringskassan haft kontakt med polismyndigheten under ärendets gång. Det saknas emellertid dokumentation som visar när kontakten har skett och vad som har sagts. Därmed saknas även möjlighet att bedöma lämpligheten i eventuellt övrigt samarbete myndigheterna emellan. Försäkringskassan förtjänar kritik för den bristande dokumentationen.

Ärendet avslutas.

Försäkringskassan kritiseras inte för att ha lämnat ut en uppgift om bosättningsland beträffande en person med skyddade personuppgifter men däremot för att bl.a. ha lämnat felaktig information i en kommuniceringsskrivelse och i ett beslut

(Dnr 2203-2012)

**Beslutet i korthet:** Försäkringskassan har, inom ramen för ett pågående ärende om underhållsstöd, röjt uppgiften om bosättningsland beträffande en försäkrad som har skyddade personuppgifter i form av sekretessmarkering. I beslutet uttalas att det är svårt att ange när en uppgift om ett geografiskt område som en person befinner sig i kan vara skyddsvärd och att det får avgöras från verksamhet till verksamhet bl.a. utifrån storleken på området. I förevarande fall finner JO att det kan diskuteras om uppgiften om den försäkrades bosättningsland över huvud taget omfattas av sekretess men att Försäkringskassan, oavsett hur det må förhålla sig med den saken, varit oförhindrad att lämna ut uppgiften i fråga med stöd av den sekretessbrytande regeln i 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Utlämnandet av uppgiften föranleder således inte någon kritik från JO:s sida.

### Anmälan

I en anmälan till JO klagade N.N., som har skyddade personuppgifter, på Försäkringskassan och anförde att myndigheten hade lämnat ut sekretesskyddade uppgifter om honom och hans familj. Eftersom myndigheten har avslöjat vilket som är deras nya bosättningsland blir de nu tvungna att flytta. N.N. anförde vidare att Försäkringskassan har hanterat hans ärende om underhållsstöd på ett bristfälligt sätt bl.a. genom att plötsligt och utan förvarning flytta över ärendet till hans nya bosättningsland där han nu dels krävs på återbetalning av ett stort belopp, dels på ett högt underhållsbidrag varje månad.

### Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan som anmodades att yttra sig över det som N.N. anförde. I ett remissvar den 9 juli 2012 anförde Försäkringskassan följande.

### Bakgrund

#### Inledning

Föräldrar är underhållsskyldiga för sina barn (7 kap. föräldrabalken, FB). Det vanligaste förhållandet är att båda föräldrarna bor i Sverige och att de själva reglerar underhållsskyldigheten sinsemellan. Betalar den underhållsskyldiga föräldern inte fastställt underhållsbidrag kan barnet ha rätt till underhållsstöd från Försäkringskassan. Underhållsstödet kan som mest vara 1 273 SEK/månad och barn. Den underhållsskyldige ska betala ett fastställt belopp till Försäkringskassan och benämnas då bidragsskyldig. För att bar-

net ska ha rätt till underhållsstöd så behöver den förälder som bor med barnet lämna in en ansökan till Försäkringskassan. Föräldern som bor med barnet benämns boförälder.

#### **När bidragsskyldig förälder bor i Sverige**

Bor den bidragsskyldige föräldern i Sverige och/eller har inkomst från Sverige fastställer Försäkringskassan en betalningsskyldighet i form av ett betalningsbelopp. Betalningsbeloppet beräknas utifrån den bidragsskyldige föräldrarnas taxerade inkomst. Betalningsbeloppet kan vara som mest 1 273 SEK/månad och barn och gäller från februari till och med januari nästkommande år. Om den bidragsskyldige föräldern inte betalar det fastställda betalningsbeloppet skickar Försäkringskassan skulden till Kronofogdemyndigheten för indrivning.

#### **När bidragsskyldig förälder bor utomlands**

Eftersom det inte går att begära indrivning av betalningsbelopp utomlands är huvudprincipen att Försäkringskassan ska upphäva betalningsskyldigheten när den bidragsskyldige föräldern bor utomlands eller har inkomst i eller från utlandet. Det innebär att Försäkringskassan kan välja att upphäva betalningsskyldigheten för en viss period eller helt och hållet. Om det finns ett underhållsbidrag fastställt träder Försäkringskassan in i barnets rätt till underhållsbidrag när betalningsskyldigheten är upphävd (19 kap. 37 § socialförsäkringsbalken [2010:110], SFB).

Är en bidragsskyldig förälder bosatt utomlands och det finns ett fastställt underhållsbidrag träder Försäkringskassan in i barnets rätt till underhållsbidrag till den del det svarar mot utbetalt underhållsstöd (19 kap. 29 § SFB). Det innebär att Försäkringskassan kan begära verkställighet utomlands av domen eller avtalet om underhållsbidrag med stöd av de konventioner om erkännande och verkställighet av avgöranden om underhållsbidrag som finns (prop. 2004/05:116, Ett reformerat underhållsstöd, s. 67).

Om Försäkringskassan räknar med att den bidragsskyldige föräldern frivilligt kommer att betala i enlighet med ett beslut om betalningsskyldighet finns det inget som hindrar att Försäkringskassan beslutar om betalningsskyldighet trots att den bidragsskyldige föräldern bor utomlands (prop. 1995/96:208 Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar, m.m., s. 44). Försäkringskassan avgör i det enskilda fallet om en betalningsskyldighet eller ett underhållsbidrag ska fastställas (se ovan nämnda prop. 2004/05:116 s. 85).

Om det inte har fastställts något underhållsbidrag kan Försäkringskassan, när det finns en känd adress till bidragsskyldig förälder, förelägga boföräldern att vidta eller medverka till åtgärder för att få underhållsbidraget fastställt (19 kap. 30 § SFB).

#### **Underhållsbidragets fastställande**

Underhållsbidrag kan fastställas genom ett avtal mellan föräldrarna, genom svensk tingsrätt eller via utländsk myndighet. Boföräldern väljer själv på vilket sätt ett underhållsbidrag fastställs. Om boföräldern till exempel väljer att en ansökan om fastställelse ska skickas till en utländsk myndighet framgår det i vilket land som fastställelse kommer att ske. Genom fastställelse via utländsk myndighet tillämpas det landets lagstiftning vilket påverkar underhållsbidragets storlek och för vilken period underhållsbidraget fastställs.

Ett underhållsbidrag kan fastställas till 0 kronor och uppåt baserat på barnets behov och båda föräldrarnas ekonomiska förutsättningar. Det betyder att ett underhållsbidrag kan fastställas till ett belopp högre än 1 273

kronor. Om underhållsbidraget blir högre än det utbetalade underhållsstödet och när den bidragsskyldige bor utomlands bör Försäkringskassan ge boföräldern möjlighet att i samband med Försäkringskassans krav på betalning av underhållsbidrag kräva ut den del av obetalade underhållsbidrag som överstiger utbetalat underhållsstöd (19 kap. 33 § SFB). Om en boförälder vill använda denna möjlighet begär Försäkringskassan in en fullmakt från henne eller honom.

Enligt huvudregeln i 7 kap. 7 § FB ska underhållsbidrag betalas i förskott för kalendermånad. Om betalning uteblir ska Försäkringskassan utan dröjsmål vidta åtgärder för att driva in fodringen (19 kap. 49 § SFB). När bidragsskyldig förälder bor utomlands eller har inkomster från annat land än Sverige kan Försäkringskassan begära indrivning av underhållsbidraget via utländsk myndighet.

#### **Kungörelsen (1958:522) angående tillämpning av konventionen den 20 juni 1956 om indrivning av underhållsbidrag i utlandet**

För att underlätta och effektivisera indrivning av underhållsbidrag i gränsöverskridande ärenden finns det ett särskilt system för administrativt samarbete för indrivning av underhållsbidrag i utlandet. Varje land ska utse en centralmyndighet som ska ansvara för detta samarbete. Regeringen har bestämt att Försäkringskassan ska vara centralmyndighet enligt underhållsförordningen (se 2 § 13 förordningen [2009:1174] med instruktion för Försäkringskassan).

I de administrativa uppgifterna ingår att Försäkringskassan ska vara behjälplig med ansökningar i samarbetet för indrivning av underhållsbidrag i utlandet. Vidare får Försäkringskassan göra en framställan om särskilda åtgärder. En framställan är en fråga om upplysningar eller begäran om hjälp med att skaffa fram skriftliga dokument i ett ärende utan att en ansökan har blivit gjord. Vid behandling av en ansökan kan Försäkringskassan också få ta reda på uppgifter om underhållsskyldiga och underhållsberättigade för att underlätta handläggningen av ett ärende. Både den underhållsberättigade och den underhållsskyldige har rätt att få hjälp av Försäkringskassan och den andra centralmyndigheten för indrivning av underhållsbidraget i utlandet.

#### **Utredning**

Försäkringskassans interna utredning med anledning av JO:s begäran om yttrande visar följande.

Personen som det gäller benämns fortsättningsvis som N.N., N.N. är bidragsskyldig.

N.N. är förälder till ett barn fött 2002. Försäkringskassan utbetalade underhållsstöd för barnet från den 12 oktober 2006. N.N. var återbetalningsskyldig. Vid genomgång av N.N:s ärende 2009 noterades att N.N. blivit avregistrerad i sjukförsäkringsregistret med anledning av att N.N. flyttat till ett nytt bosättningsland. Försäkringskassan valde då att upphäva den svenska betalningsskyldigheten för underhållsstödet. N.N:s betalningsskyldighet upphävdes från och med februari 2010. Något beslut skickades inte till N.N. eftersom det saknades en adress till N.N.

I maj 2010 kontaktade N.N. Försäkringskassan. N.N. undrade hur mycket underhållsbidraget höjts till för år 2010. Försäkringskassan meddelade N.N. att det inte blev någon höjning. N.N. angav att han hade skyddade uppgifter och kunde nås via Skatteverkets förmedling.

I september 2010 skickades ett brev till N.N. via Skatteverket. I brevet meddelades att det för närvarande inte fanns något fastställt belopp som skulle betalas och att Försäkringskassan önskade kontouppgifter eller adress för återbetalning av inbetalt betalningsbelopp. N.N. ringde till Försäkringskassan den 19 januari 2011 och bekräftade att han mottagit brevet.



Vid telefonsamtalet ombads N.N. komma in med kontouppgifter vilket han gjorde per e-mail. Ett belopp om 2 142 kr återbetalades till N.N. den 31 januari 2011.

Med anledning av N.N:s lämnade uppgifter översändes den 12 oktober 2011 ett brev till boföräldern om fastställelse av underhållsbidraget där N.N:s nya bosättningsland framgick. I brevet framgick också att det ställdes krav på medverkan från boföräldern för att få underhållsbidragets fastställt enligt 19 kap. 30 § SFB. Försäkringskassans försäkringsutredare ringde samma dag till Skatteverket och fick bekräftat att N.N. fortfarande hade skyddade personuppgifter och att N.N. kunde nås via Skatteverket. Senare samma dag ringde försäkringsutredaren till centralmyndigheten i N.N:s bosättningsland och fick bekräftat att N.N. hade skyddade uppgifter i bosättningslandet.

Under tiden den 25–31 oktober 2011 kom det in handlingar från boföräldern. Handlingarna utvisade att boföräldern valde att medverka till att ansöka om att fastställa underhållsbidrag i N.N:s bosättningsland.

Den 1 november 2011 skickades kommunikering om upphävd betalningsskyldighet till N.N. via Skatteverket. Kommunikeringstiden förlängdes till 21 dagar för att N.N. skulle få tillräcklig tid på sig att svara.

På Försäkringskassans begäran kom Skatteverket den 2 november 2011 in med N.N:s personbevis. Personbeviset, boföräldrarnas ansökan om fastställelse och Försäkringskassans begäran av indrivning av underhållsbidrag skickades samma dag till centralmyndigheten i N.N:s bosättningsland.

Den 1 december 2011 skickades beslutet om upphävd betalningsskyldighet till N.N. via Skatteverket.

Den 11 januari 2012 skickade centralmyndigheten i N.N:s bosättningsland en kopia till Försäkringskassan av brevet som skickats till boföräldern. I brevet efterfrågades vissa kompletteringar från boföräldern. Det framgick att uppgifter om N.N. omfattades av sekretess i N.N:s bosättningsland.

Den 17 januari 2012 kontaktade N.N. Försäkringskassan och lämnade sin e-mailadress. Försäkringsutredaren bekräftade mottagandet samma dag. Senare under dagen kontaktade N.N. Försäkringskassan igen och undrade varför han skulle betala underhållsbidrag som fastställt av centralmyndigheten i N.N:s bosättningsland. N.N. hänvisade till att kommunen eller hjälpmedelscentralen borde hjälpa boföräldern med detta. N.N. konstaterade att boföräldern fått information om N.N:s bosättningsland. N.N. ifrågasatte också varför han skulle betala för barnet.

Den 18 januari 2012 svarade Försäkringsutredaren N.N. per e-mail och förklarade flera begrepp samt skillnaden mellan Försäkringskassans roll och centralmyndighetens i N.N:s bosättningsland.

Den 1 februari 2012 klagade N.N. per e-mail på att Försäkringskassans brev den 1 december 2011 var otydligt. N.N. ifrågasatte även varför N.N:s bosättningsland kommit till boföräldrarnas kännedom samt varför det fastställda underhållsbidraget blir högre än det svenska underhållstödet. Försäkringsutredaren besvarade N.N:s frågor per e-mail den 6 februari.

Centralmyndighetens i N.N:s bosättningsland beslut om underhållsbidrag kom in till Försäkringskassan den 24 februari 2012. Av beslutet, daterat den 16 februari 2012, framgick att N.N. skulle betala underhållsbidrag från och med den 1 november 2011.

Den 27 februari 2012 skickade N.N. ett e-mail till Försäkringskassan och ifrågasatte varför Försäkringskassan röjt N.N:s bosättningsland samt varför det ansökts om indrivning i det nya bosättningslandet trots att N.N. tidigare betalat frivilligt till Försäkringskassan. Försäkringskassans försäkringsspecialist svarade N.N. per e-mail den 1 mars att frågan om felaktig hantering utreddes och bad att få återkomma med svar. N.N. informerades även om hantering och fastställelse och indrivning i N.N:s bosättningsland.

Den 13 mars 2012 ringde N.N. till Försäkringskassan och klagade återigen på att bosättningslandet hade röjts samt att ansökan om fastställelse

och indrivning hade skett till N.N:s aktuella bosättningsland. Eftersom handläggande försäkringsspecialist inte var anträffbar bad Försäkringskassan om få återkomma. Den 14 mars 2012 skickade försäkringsspecialisten ett brev till N.N. och förklarade problematiken och att det förelåg motsatta intressen i ärendet.

Den 26 mars 2012 ringde N.N. till försäkringsspecialisten och undrade hur det skulle bli om N.N. flyttade tillbaka till Sverige. Det redogjordes då för att betalningsskyldigheten i sådant fall skulle bli fastställd när N.N. blev inregistrerad i sjukförsäkringsregistret, men att underhållsbidraget fortsättningsvis skulle drivas in avseende det överskjutande beloppet. N.N. fick även information om reglerna för hur underhållsbidraget kan omprövas och jämkas.

Den 28 mars 2012 fick Försäkringskassan besked från centralmyndigheten att beslutet om underhållsbidrag hade överklagats. Myndigheten skickade en kopia av överklagandet samtidigt som man önskade få boföräldrarnas uppdaterade inkomstuppgifter.

Den 29 mars 2012 eftersökte Försäkringskassans utredare boföräldrarnas inkomstuppgifter. Samma dag hade utredaren och boföräldern kontakt i frågan om inkomstuppgifter.

Den 30 mars 2012 inkom uppgifter från boföräldern.

Den 10 april 2012 skickades de uppdaterade inkomstuppgifterna till centralmyndigheten i N.N:s bosättningsland.

## Försäkringskassans slutsatser

### Utlämnande av uppgifter

N.N. har angett att Försäkringskassan inte hade rätt att lämna ut uppgifter om N.N:s bosättningsland till boföräldern eftersom N.N. hade skyddade personuppgifter. Uppgiften var därmed belagd med sekretess.

Sekretesskydd för uppgifter om de enskildas hälsotillstånd och andra personliga förhållanden som finns i Försäkringskassans ärenden regleras i 28 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Enligt denna bestämmelse gäller sekretess för sådana uppgifter om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgifterna röjs. I 21 kap. 3 § samma lag finns ett generellt skydd för adressuppgifter och andra jämförbara uppgifter hos alla myndigheter. En sådan uppgift är bara sekretessbelagd om det av någon särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon som står honom eller henne nära kan komma att utsättas för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Försäkringskassan gör en särskilt noggrann prövning vid utlämnande av en handling eller uppgift i ärenden där det finns skyddade personuppgifter. Att en person har skyddade personuppgifter betyder emellertid inte att en handling eller uppgift om personen automatiskt är sekretessbelagd, utan tjänar enbart som en varningssignal. Andra omständigheter kan leda till att uppgifter om en person måste lämnas ut, även uppgiften om att personen har skyddade personuppgifter.

Enligt 10 kap. 2 § OSL hindrar till exempel inte sekretessen att uppgift lämnas ut till en enskild om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet.

Försäkringskassan hade kännedom om att N.N. har skyddade personuppgifter, men hade inte någon information om anledningen till detta. Försäkringskassan gör den bedömningen att uppgiften kunde lämnas ut till boföräldern med stöd av 10 kap. 2 § OSL. En bedömning måste givetvis göras i det enskilda fallet, men som omständigheterna var i detta fall anser Försäkringskassan att intresset av att fastställa underhållsbidraget hade företräde framför intresset av N.N:s integritetsskydd.

### Information från Försäkringskassan

Försäkringskassan har inte ”plötsligt och utan förvarning” flyttat ärendet till N.N:s nya bosättningsland i januari 2012. I kommunikeringen, som skickades den 1 november 2011, och beslut om upphävande av betalningsskyldigheten, som skickades den 1 december 2011, framgick att Försäkringskassan avsåg att begära att underhållsbidraget fastställdes. Med den informationen gavs N.N. möjlighet att eftersöka mer information om vad fastställelse av underhållsbidrag innebär om N.N. så önskade.

Försäkringskassan beklagar att beslutet om upphävande av betalningsskyldigheten inte kom till N.N:s kännedom förrän i december 2011. Försäkringskassan beklagar också att i kommuniserings- och beslutsbrev felaktigt angetts att N.N:s betalningsskyldighet upphörde i oktober 2010 när det rätteligen skulle stå februari 2010. Felaktigheterna har inte medfört någon negativ konsekvens i ekonomiskt hänseende för N.N. eftersom det inte förelåg någon betalningsskyldighet för N.N. för tiden februari 2010 – november 2011.

### Övrigt

N.N. skriver i sin anmälan att Försäkringskassan ”begärde utmätning och satte igång indrivning utan att informera N.N.”. Det är enligt Försäkringskassan inte helt riktigt.

Försäkringskassan har lämnat ärendet för betalning till centralmyndigheten i N.N:s bosättningsland i samband med fastställelse av underhållsbidrag. Det är riktigt att N.N. inte informeras om det förfarandet. Det är centralmyndigheten som har att kontakta bidragsskyldig för betalning av underhållsbidraget. Bidragsskyldig kan då välja att betala via centralmyndigheten utan att någon betalningsanmärkning uppstår. Detta är inte att jämföra med indrivning som görs via Kronofogdemyndigheten i Sverige.

N.N. anger vidare att det är fel att kräva betalning retroaktivt av fastställt underhållsbidrag. Det stämmer inte eftersom Försäkringskassan har rätt att träda in i barnets rätt till underhållsbidraget från den tidpunkt som underhållsbidraget blir fastställt om underhållsstöd har utbetalats.

N.N. anger även att han alltid skött sitt åtagande gentemot Försäkringskassan och ställer sig därför frågande till att Försäkringskassan bad N.N. att upphöra med betalningen av det betalningsbelopp som gällde när N.N. var bosatt i Sverige. Försäkringskassan menar att det var korrekt att upphäva betalningsskyldigheten när N.N. flyttade till annat bosättningsland. I och med upphävandet av betalningsskyldigheten fanns det vid den tidpunkten inget belopp för N.N. att betala till Försäkringskassan.

N.N. har även jämfört underhållsbidraget med svenskt underhållsstöd. Det är centralmyndigheten i N.N:s bosättningsland som fastställer underhållsbidragets belopp för bidragsskyldig med inkomst i det landet. Det fastställda underhållsbidragets storlek har inget samband med underhållsstödets storlek i Sverige. Det är därför inte relevant att jämföra underhållsbidrag med underhållsstöd.

Försäkringskassans krav motsvarar underhållsstödets storlek varför N.N:s synpunkt om att Försäkringskassan kräver ett högre belopp inte heller är riktigt. Om Försäkringskassan har en fullmakt från boföräldern kan Försäkringskassan även kräva in den överskjutande delen.

Sammanfattningsvis beklagar Försäkringskassan att N.N. upplevt hanteringen besvärande och de olägenheter den inneburit för N.N.

N.N. kommenterade remissvaret och anförde bl.a. att han aldrig, som Försäkringskassan påstår, har ifrågasatt varför han skulle betala till barnet. N.N. framförde även ett yrkande om skadestånd.

I ett beslut den 22 augusti 2013 anförde *chefsJO Fura* följande.

### Bedömning

Jag vill inledningsvis upplysa om följande. Syftet med JO:s granskning är i första hand att undersöka om myndigheter har agerat i enlighet med de handläggningsregler som gäller för dem, dvs. om myndigheterna har agerat korrekt i formellt hänseende. Det är däremot inte JO:s uppgift att ta ställning i sådana sak- och bedömningsfrågor som det ankommer på Försäkringskassan att avgöra. Jag kommer därför inte att uttala mig i de frågor som rör N.N:s betalningsskyldighet.

Enligt 28 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, gäller sekretess hos Försäkringskassan för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i bl.a. ärende om underhållsstöd.

Det finns ett flertal sekretessbrytande regler i OSL och i andra lagar och förordningar som OSL hänvisar till. Vissa av dessa regler medger utlämnande på Försäkringskassans eget initiativ. Det gäller t.ex. bestämmelsen i 10 kap. 2 § OSL som anger att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet.

N.N. har skyddade personuppgifter i form av sekretessmarkering. En sekretessmarkering innebär inte att det råder absolut sekretess utan fungerar som en varningssignal om att en extra noggrann prövning måste ske innan uppgifter lämnas ut.

Det framgår inte av själva sekretessmarkeringen vilken eller vilka uppgifter om personen som kan vara skyddsvärda. Adress är i regel den uppgift som är mest skyddsvärd men det finns även andra uppgifter inom folkbokföringen som kan behöva skyddas. Det är svårt att generellt ange när en uppgift om ett geografiskt område som en person befinner sig i kan vara skyddsvärd. Det får avgöras från verksamhet till verksamhet bl.a. utifrån storleken på området (jfr Skatteverkets vägledning för hantering av sekretessmarkerade personuppgifter i offentlig förvaltning).

Av utredningen framgår att Försäkringskassan, inom ramen för ett pågående ärende om underhållsstöd, röjt uppgiften om N.N:s bosättningsland för boföräldern.

Det kan diskuteras huruvida uppgiften om N.N:s bosättningsland över huvud taget omfattas av sekretess. Hur det än må förhålla sig med den saken är det min uppfattning att Försäkringskassan, med stöd av 10 kap. 2 § OSL, varit oförhindrad att lämna ut uppgiften. Det som har framkommit i denna del föranleder således inte någon kritik från min sida.

Utredningen i ärendet visar att Försäkringskassan, både i en kommunikeringsskrivelse och i ett beslut, lämnat fel uppgifter om när betalningsskyldigheten upphörde. Försäkringskassan dröjde dessutom oskäligt länge med att underrätta N.N. om beslutet. Underrättelsen borde ha skickats ut senast i maj 2010 då det utan tvekan stod klart för myndigheten hur N.N. kunde nås. N.N. underrättades emellertid inte om beslutet förrän i december 2011. Ärendet präglas

även i övrigt av ett passivt förhållningssätt från Försäkringskassans sida. För detta förtjänar myndigheten kritik.

JO prövar inte frågor om skadestånd.

Ärendet avslutas.

## Försäkringskassan kritiseras för brister i motiveringen av ett beslut om återkrav

(Dnr 6804-2012)

**Beslutet i korthet:** Försäkringskassan har brustit i sin motivering av ett beslut om återkrav genom att endast anföra att hänsyn tagits till den försäkrades synpunkter men utan att redogöra för vilka synpunkter och uppgifter som beaktats eller hur myndigheten resonerat runt dessa. I beslutet uttalas att en motivering av det här slaget, som inte besvarar frågan varför en viss bedömning gjorts, inte uppfyller sitt syfte och därför inte kan anses tillfredsställande. Vidare har Försäkringskassan inför omprövningsbeslutet erbjudit den försäkrade att ”stämna av” den föreslagna motiveringen till omprövningsbeslutet med motiveringen i grundärendet. I detta sammanhang uttalas att erbjudandet framstår som oerhört märkligt och erinras om att en omprövning innebär en ny fullständig prövning av sakfrågan utan bundenhet till grundbeslutet.

### Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 14 december 2012, anförde N.A. bl.a. följande. Försäkringskassan hade inte motiverat sitt beslut den 4 oktober 2012 i den del som gällde att inte medge A.E.A. eftergift i ett ärende om återkrav. Beslutet hade inte heller föregåtts av någon kommunikering. När hon, i egenskap av ombud för A.E.A., bad om en motivering i efterhand nekades hon det och blev i stället hänvisad till omprövningsenheten som i sin tur hänvisade henne till den enhet som fattat grundbeslutet. N.A. anförde vidare att Försäkringskassan inte hade utrett om det förelåg några eftergiftsgrunder utan uppgett att det är upp till den försäkrade själv att lämna in sådana handlingar som kan styrka att det finns skäl att efterge ett återkrav.

### Utredning

Handlingarna i ärendet hämtades in och granskades. Ärendet remitterades där- efter till Försäkringskassan som anmodades att yttra sig över det som N.A. an- fört.

I ett remissvar den 26 april 2013 anförde Försäkringskassan följande.

### Utredning

Återkravsenheten, som varit ansvarig för det grundläggande beslutet (grun- denheten), fick den 22 och 23 februari 2012 impuls om återkrav från enhet-

erna Sjuk- och aktivitetsersättning och Arbetsskador utland. Enligt ställningstagande avseende rätten till sjukersättning för förfluten tid hade A.E.A. haft en hel arbetsförmåga i ett förvärvsarbete på arbetsmarknaden från och med januari 2005 och i vart fall fram till och med juni 2010. Enligt ställningstagandet till rätten till livränta för förfluten tid hade A.E.A. inte haft rätt till livränta under perioden januari 2005 – februari 2012.

Utredning i återkravsärendet påbörjades den 23 februari 2012. Beräkning av krav på sjukersättning och arbetsskadelivränta gjordes den 29 februari 2012 och beräkningen kvalitetssäkrades den 2 mars 2012. Underlaget för återkrav kvalitetssäkrades den 27 april 2012.

Den 13 april 2012 kom det in en fullmakt från ombudet N.A. i omprövningsärendet gällande rätten till livränta. Omprövningsärendet handlades i en pappersakt.

Kommunicering enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) (FL) sändes till A.E.A. den 27 april 2012. A.E.A. fick möjlighet att lämna synpunkter senast den 31 maj 2012. Av kommuniceringsbrevet framgick i den del som gäller eftergift följande:

Även om du blir skyldig att betala tillbaka ska Försäkringskassan ta ställning till om det finns särskilda skäl att bevilja eftergift, det vill säga om du kan befrias helt eller delvis från att betala tillbaka skulden. Särskilda skäl kan till exempel bero på din ekonomiska eller sociala situation.

Försäkringskassan har inga uppgifter om din ekonomiska eller sociala situation som skulle kunna vara skäl för att bevilja dig eftergift. Om du anser att det finns sådana skäl är det viktigt att du hör av dig.

N.A. ringde den 8 maj 2012 till handläggaren och ifrågasatte den utsända kommuniceringen. N.A. meddelade att de kommer att JO anmäla Försäkringskassan och att A.E.A. kommer att hungerstrejka då de anser att det föreslagna beslutet är felaktigt samt att A.E.A. mår dåligt och är självmordsbenägen.

N.A. inkom den 10 maj 2012 med synpunkter på kommunicering som sänts till A.E.A. Hon lämnade synpunkter om att A.E.A.'s hälsotillstånd var kritiskt, han tog stark medicin för att dämpa sina smärtor och kände sig dåsig och drogad. Upprivandet av Kammarrättens dom och återkravsanspråket fick A.E.A. att känna sig utelämnad och förnärad då A.E.A. ansåg sig ha gjort rätt för sig genom att det belopp som angavs i domen hade betalats av A.E.A. N.A. ville uppmärksamma Försäkringskassan på att A.E.A. hade påbörjat en hungerstrejk och att N.A. övervägde att göra en JO anmälan till följd av Försäkringskassans agerande.

Den 15 maj noterade handläggaren att det i ett pågående omprövningsärende avseende livränta fanns en fullmakt för N.A. att företräda A.E.A. Fullmakten skannades in i ärendehanteringssystemet. Synpunkterna från N.A. sändes även till omprövningsenheten.

Den 30 maj ringde N.A. och ville ha förlängd tid att svara på kommuniceringen. Förlängd tid beviljades samma dag till den 14 juni 2012. N.A. kontaktade handläggaren via e-brev den 12 juni 2012 och ville ha ytterligare förlängd tid för svar. Handläggaren förlängde svarstiden till den 27 juni 2012.

N.A. lämnade synpunkter i ärendet den 18 juni 2012. Synpunkterna om hälsotillstånd var liknande de som hade lämnats den 10 maj 2012. N.A. hänvisade även till att A.E.A. inte kunde arbeta på grund av arbetsskadan och att A.E.A. hade svåra rygg- och bensmärter. Därtill mådde A.E.A. psykiskt mycket dåligt av Försäkringskassans processer mot honom. Det gick inte en dag som A.E.A. inte upplevde smärtor, hjälplöshet och olust att leva.

På grund av fel i skanning/postgång skannades inte N.A.'s synpunkter in i ärendehanteringssystemet. Handläggaren meddelade detta till N.A. den 3 juli 2012 och nästa dag kom en kopia på brevet från N.A.

N.A. lämnade inte några synpunkter till grundenheten beträffande A.E.A:s ekonomiska situation.

Överklagan på omprövningsbeslut om livränta inkom den 20 augusti 2012.

Beslut om återkrav fattades den 1 oktober 2012 och skickades samma dag både till N.A. och till A.E.A. Beslutet om återkrav motiverades i den del som gällde eftergift enligt följande:

Om det finns särskilda skäl kan Försäkringskassan befria dig helt eller delvis från att betala din skuld. Särskilda skäl kan till exempel bero på din ekonomiska eller sociala situation.

Efter en sammanvägd bedömning av de uppgifter Försäkringskassan har i ditt ärende finns inga skäl till hel eller delvis eftergift. Försäkringskassan har tagit del av dina inkomna synpunkter men bedömt att dessa inte är skäl nog till att ge dig hel eller delvis eftergift.

Försäkringskassan bedömer därför att det inte finns några särskilda skäl för att befria dig från att betala din skuld.

Den 19 november 2012 kontaktade N.A. handläggare återkrav via e-post. N.A. önskade att få mer tid för omprövning. N.A. fick samma dag mer information om omprövningsprocessen. Enhetschefen lämnade informationen. Grundenheten beviljade inte förlängd tid för att komma in med begäran om omprövning utan hänvisade till att ställningstagandet i frågan görs av omprövningsenheten.

Den 27 november 2012 kom N.A:s begäran om omprövning till grundenheten, inom två månader efter det att A.E.A. fick del av grundbeslutet. En speciallist inom återkrav prövade enligt 113 kap. 3 § socialförsäkringsbalken (SFB) om beslutet kunde ändras helt enligt begäran, vilket det inte kunde. Därefter skickades därför begäran om omprövning till omprövningsenheten den 27 november 2012.

Den 10 december 2012 kontaktade N.A. återkravshandläggaren genom ett e-postmeddelande. N.A. ville höra hur det gick med A.E.A:s ärende efter att N.A. skickat in begäran om omprövning. N.A. framförde att Försäkringskassan inte hade motiverat beslutet i den del som gällde eftergift. N.A. ville att Försäkringskassan skulle återkomma med beslutsmotivering rörande eftergiften. Handläggaren överlämnade N.A:s e-postmeddelande till enhetschefen.

Den 10 december 2012 skrev enhetschefen ett e-post meddelande till N.A. och informerade om att ärendet, efter N.A:s begäran om omprövning, handlades vid omprövningsenheten i Jönköping, enhetschefen lämnade även uppgift om omprövningsenhetens adress.

Den 10 december 2012, klockan 19:53 skrev N.A. i e-postmeddelande till enhetschefen att N.A. skulle kontakta handläggaren i Jönköping samt frågade om enhetschefen visste vem som var omprövningshandläggaren. N.A. meddelade att hon hade svårt att ringa och ville ha svar via e-post.

Den 12 december 2012 lämnade enhetschefen till N.A. uppgift om omprövningshandläggarens namn och telefonnummer samt uppgift om dennes arbetstider.

Enhetschefen hade i samband med N.A:s begäran om beslutsmotivering en telefonkontakt med verksamhetsområde (VO) processjuridik angående frågan om grundenheten kunde ändra motivering under pågående omprövning av beslutet. Det konstaterades att beslutet var motiverat men att motiveringen kunde ha varit tydligare samt att fortsatt prövning var i första hand en fråga för omprövningsenheten.

Den 14 december 2012 fick enhetschefen en kopia på ett e-postmeddelande som N.A. skickade till handläggaren på omprövningsenheten. Därefter handlades ärendet på omprövningsenheten.

### Omprövning

N.A. begärde, som ombud för A.E.A., omprövning av beslutet om felaktig utbetalning av sjukersättning, garantiersättning och egenlivränta, som fattades den 1 oktober 2012.

Begäran om omprövning inkom den 27 november 2012. Bekräftelsebrev skickades den 29 november 2012 till ombudet, men kom i retur den 19 december 2012, på grund av adress okänd. Den 14 december 2012 kontaktade N.A. via e-post omprövningsenheten. I e-postmeddelandet efterfrågade N.A. bland annat en motivering till Försäkringskassans beslut, Försäkringskassan fick även rätt adress. Omprövaren på omprövningsenheten erbjöd sig att skriva ner den motivering till det beslut som omprövaren övervägde att fatta samt informerade om att N.A. sedan hade 14 dagar på sig att yttra sig över detta. N.A. godtog detta.

Omprövaren erbjöd också N.A. via e-postmeddelande den 14 december att stämma av med grundenheten om omprövningsenhetens motivering stämde överens med den motivering som låg till grund för grundbeslutet. N.A. svarade samma dag men nämnde inget om detta erbjudande. Eftersom kontakt upprättats via e-postmeddelanden den 14 december, fick Försäkringskassan tillgång till rätt adress.

Den 6 januari 2013 hörde N.A. av sig via e-post och önskade att omprövningsbeslutet inte skulle fattas före den 22 januari 2013. Detta för att det skulle hållas en muntlig förhandling i Förvaltningsrätten, avseende A.E.A:s fortsatta rätt till livränta. Omprövningsenheten beviljade anstånd till och med den 22 januari 2013, då omprövaren ansåg att det kunde vara av värde att invänta domen. Omprövaren meddelade i samma e-post att ett kommuniceringsbrev ändå skulle komma att skickas med information om det beslut omprövaren övervägde att fatta.

Den 9 januari 2013 skickades ett kommuniceringsbrev till N.A. innehållande information om vilket beslut omprövningsenheten övervägde att fatta samt motiveringen till detta. Kommuniceringsbrevet innehöll även en motivering till varför Försäkringskassan inte övervägde att bevilja eftergift. I detta brev framgick det även att N.A. hade möjligheten att lämna synpunkter till och med den 24 januari 2013.

Den 11 januari 2013 hörde N.A. av sig per telefon och lämnade synpunkter på kommuniceringen. Den 23 januari 2013 inkom även synpunkter via e-post.

Den 29 januari 2013 inkom en kopia av domen från Förvaltningsrätten den 25 januari 2013. Förvaltningsrätten avslog överklagandet angående A.E.A:s livränta.

Den 6 mars 2013 sändes ett nytt kommuniceringsbrev till N.A. där det framgick att även domen skulle komma att ligga till grund för beslutet. N.A. hörde av sig via e-post den 12 mars 2013 och önskade anstånd för att inkomma med ytterligare synpunkter. Anstånd har beviljats till och med den 13 april 2013. Omprövningsbeslutet har fattats den 16 april 2013. Beslut om återkrav har ändrats endast i den del som gäller beräkning. Minskning av beloppet beror på ett räknefel som grundenheten har gjort.

Omprövningsenheten ska enligt riktlinjerna (2011:43) för återkoppling i samband med omprövning och processföring återkoppla till grundenheten bland annat när det framkommer brister i motiveringen. Detta görs i samband med att ärendet avslutas på omprövningsenheten. Omprövningsenheten har den 16 april 2013 återkopplat till grundenheten att motiveringen i grundbeslutet är bristfälligt. Grundenheten borde ha tagit upp omständigheter som kan vara aktuella och bemött dem.



## Försäkringskassans slutsatser

N.A. anför i sin anmälan att Försäkringskassan har brustit i sitt utredningsansvar eftersom Försäkringskassan inte har frågat personen som ärendet gäller om dennes ekonomiska och sociala situation.

Försäkringskassan, grundenheten, har dock i sitt kommuniceringsbrev förklarat att särskilda skäl kan leda till att A.E.A. befrias helt eller delvis från att betala tillbaka skulden. Av kommuniceringsbrevet framgår att Försäkringskassan inte hade uppgifter om A.E.A:s ekonomiska eller sociala situation som skulle kunna utgöra skäl för att bevilja eftergift. Det framgick tydligt att om A.E.A. ansåg att det fanns sådana skäl var det viktigt att höra av sig.

Enligt Försäkringskassans uppfattning har utredningsskyldigheten i enlighet med 110 kap. 13 § första stycket SFB därmed uppfyllts.

Vidare anför N.A. att Försäkringskassan har brustit i sin kommunikationsskyldighet i och med att grunderna för beslutet inte har kommunicerats och att part därför inte har getts tillfälle att yttra sig.

Försäkringskassans grundenhet har kommunicerat information om det beslut som Försäkringskassan övervägde att fatta. A.E.A. har getts möjlighet att lämna synpunkter vilket A.E.A. också har gjort genom ombudet N.A. Den omständigheten att Försäkringskassan har tagit ställning till inkomna synpunkter samt att dessa inte ändrar tidigare bedömning, framgår av återkravsbeslutet.

Så vitt Försäkringskassan kan se har kommunikationsskyldigheten enligt 17 § FL uppfyllts på ett tillfredsställande sätt och part har getts tillfälle att yttra sig över informationen om det beslut som Försäkringskassan övervägde att fatta.

N.A:s begäran om beslutsmotivering gjordes den 10 december 2012 under pågående omprövning av återkravsbeslutet. Försäkringskassan har i enlighet med serviceskyldigheten enligt 4 § FL förklarat för ombudet vad omprövning innebär. Att ändra grundbeslutets motivering var inte möjligt men det var fullt möjligt att läka en eventuell brist genom utförligare motivering i omprövningsbeslutet.

Slutligen anför N.A. att Försäkringskassan brustit gällande beslutsmotiveringen och att Försäkringskassan nekat att ge en sådan motivering.

Försäkringskassan, grundenheten, har motiverat det så kallade grundbeslutet att inte medge eftergift genom att förklara att om det finns särskilda skäl så kan eftergift medges. Som exempel på särskilda skäl har angivits omständigheter som kan bero på A.E.A:s ekonomiska eller sociala situation. Den sammanvägda bedömningen av det som har tillförts ärendet, det A.E.A/N.A. har haft att tillföra och de ekonomiska uppgifter som varit kända av Försäkringskassan – den ersättning som betalas ut månatligen till A.E.A. – har bedömts inte vara nog för att medge hel eller delvis eftergift.

Försäkringskassan anser att grundbeslutet har motiverats. Försäkringskassan konstaterar dock att motiveringen kunde ha varit tydligare.

Enligt Försäkringskassans uppfattning har myndigheten försökt hjälpa N.A. att förstå ärendets gång hos Försäkringskassan, efter det att skriftligt grundbeslut fattats i återkravsärendet.

Försäkringskassan kan inte se annat än att myndigheten har besvarat de önskemål N.A. har haft och gått ombudet till mötes i det hon har efterfrågat.

N.A. gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 9 december 2013 anförde *chefsJO Fura* följande.

## Bedömning

### *Kommunikationsplikten*

Enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223), FL, får ett ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild inte avgöras utan att sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och han eller hon har fått tillfälle att yttra sig över det.

Det finns ingen skyldighet i FL att i samband med kommunikeringen även informera den försäkrade om det beslut som myndigheten överväger att fatta. Att Försäkringskassan väljer att göra det får uppfattas som en serviceåtgärd som underlättar för den enskilde att ta ställning till de kommunicerade uppgifterna.

FL saknar vidare bestämmelser om när i tiden kommunikeringen ska ske. Om myndigheten väljer att i kommuniceringsskrivelsen även informera om sitt förslag till beslut kan kommunikeringen självfallet inte ske förrän myndigheten anser att ärendet är färdigutrett och klart för beslut.

### *Motiveringsskyldigheten*

Av 20 § FL framgår att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende ska innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis bl.a. om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövt att upplysa om skälen. Har skälen utelämnats, bör myndigheten på begäran av den som är part om möjligt upplysa honom om dem i efterhand.

I ett tidigare beslut i år (dnr 6160-2011 med beslutsdatum den 18 april 2013) uttalade jag bl.a. följande angående motiveringsskyldigheten.

Motiveringskravet syftar bl.a. till att garantera att myndigheterna prövar sina ärenden på ett sakligt och enhetligt sätt. En bra motivering ökar förståelsen för beslutet och gör det lättare för parten att bedöma om det löner sig att överklaga eller inte. Meningslösa klagomål kan undvikas och i andra fall hjälper motiveringen parten att bygga upp sitt resonemang. En utebliven eller alltför generell motivering försvårar på motsvarande sätt partens möjligheter att finna argument för sin inställning. Motiveringen får på så sätt även betydelse för den överprövande instansen. Väl motiverade beslut är vidare en förutsättning för att allmänheten ska känna förtroende för myndigheternas kompetens och objektivitet.

För att motiveringen ska fylla sin funktion krävs att den håller en viss kvalitet. Enligt lagtexten ska en motivering innehålla ”de skäl som har bestämt utgången”. Lagen ställer alltså inte krav på detaljerade redogörelser för varje omständighet som har haft betydelse för utgången. Det är de springande punkterna – de omständigheter som har varit avgörande för myndigheternas beslut – som ska redovisas. I kommentaren till förvaltningslagen uttalas att man visserligen inte kan begära att förvaltningsmyndigheternas beslut ska efterlikna domstolarnas domar men att beslutet måste göra det begripligt för parten vilka faktiska förhållanden som är avgörande, vilka rättsregler som är tillämpliga och hur myndigheten har resonerat på de punkter där meningarna kan gå isär (Hellners och Malmqvist, 3 uppl., s. 237). Det sistnämnda innebär vidare att myndigheten i sin motivering bör bemöta de argument och synpunkter som den enskilde har fört

fram t.ex. i samband med kommunikering eller vid begäran om omprövning.

---

Vilka krav som kan ställas på en motivering skiftar naturligtvis beroende på beslutets karaktär. Många av de beslut som Försäkringskassan fattar får stor betydelse för den enskildes liv och ekonomi, t.ex. beslut om sjukersättning eller andra försörjningsförmåner. Sådana beslut kräver självfallet utförligare motiveringar än enkla rutinbeslut. Vissa grundläggande krav bör emellertid alltid vara uppfyllda. JO har beträffande vilka krav som kan ställas på Försäkringskassans motiveringar tidigare uttalat att det är den egentliga motiveringen som ska anges och att den föreskrift som den grundar sig på ska återges (JO 2000/01 s. 388). I ärendet ifråga hade Försäkringskassan i ett beslut om avslag på en ansökan om underhållsstöd som enda motivering angett att sökanden inte kommit in med en komplettering. Den egentliga motiveringen – att föräldrarna ansågs sammanbo – hade däremot inte kommit till uttryck i beslutet. Försäkringskassan hade inte heller hänvisat till det lagrum som angav att rätt till underhållsstöd förutsätter att föräldrarna inte bor tillsammans.

Som framgått ovan ska alltså en beslutsmotivering alltid ange vilka rättsregler som tillämpats. Att det däremot inte är tillräckligt att enbart redogöra för innehållet i den tillämpade bestämmelsen har JO tidigare konstaterat. Försäkringskassan hade i ett beslut att inte bevilja en person arbetsskadeersättning som motivering endast angett att ”skälen mot ett samband mellan olycksfallet och de besvär som orsakat arbetsförmågan efter samordningstidens utgång, är betydligt starkare än skälen för ett sådant samband” (dåvarande 2 kap. 2 § lagen om arbetsskadeförsäkring). JO ansåg inte att en sådan motivering kunde godtas om det inte samtidigt klargjordes vilka skäl det var som talade mot ett samband (JO 1981/82 s. 276).

#### *Handläggningen av grundärendet*

Av utredningen framgår att Försäkringskassan i en kommunikeringsskrivelse den 27 april 2012 underrättade A.E.A. om de uppgifter som tillförts återkravsärendet från bl.a. Skatteverket. Myndigheten informerade även om sitt förslag till beslut samt upplyste om vikten av att A.E.A. själv lämnade upplysningar om eventuella eftergiftsgrunder. A.E.A. svarade på kommunikeringen och framförde bl.a. att hans hälsotillstånd var kritiskt. Jag har inte något att invända mot utrednings- och kommunikeringsförfarandet i denna del.

I ett beslut den 1 oktober 2012 fann Försäkringskassan att A.E.A. var återbetalningsskyldig och att det inte fanns några särskilda skäl för eftergift. Jag har tagit del av beslutet i sin helhet. Beslutet har ett motiveringsavsnitt med bl.a. underrubriken ”Du kan inte befrias från att betala skulden”. I den text som sedan följer, och som återges ovan i Försäkringskassans remissvar, anges endast att myndigheten har tagit hänsyn till den försäkrades synpunkter, vägt samman uppgifterna i ärendet och gjort bedömningen att dessa inte gett skäl nog för eftergift. Det framgår däremot inte vilka synpunkter och uppgifter som beaktats eller hur myndigheten resonerat runt dessa. En motivering av det här slaget, som inte besvarar frågan *varför* en viss bedömning gjorts, uppfyller knappast sitt syfte och kan därför inte anses tillfredsställande.

*Handläggningen av omprövningsärendet*

Av remissvaret framgår att Försäkringskassan den 9 januari 2013 skickade ett kommuniceringsbrev med sitt beslutsförslag till ombudet. Eftersom Försäkringskassan hade medgivit anstånd i avvaktan på förvaltningsrättens muntliga förhandling den 22 januari 2013 och dessutom för egen del funnit att det fanns anledning att invänta domstolens avgörande, kan myndigheten rimligen inte ha ansett att ärendet var färdigutrett den 9 januari 2013. Av remissvaret framgår även att Försäkringskassan erbjudit ombudet att kontrollera om omprövningsenhetens motivering stämde överens med grundenhetens. Erbjudandet om en sådan ”avstämning” verkar oerhört egendomligt, det framgår inte heller i vilket syfte det framförts. Jag finner i detta sammanhang anledning att påminna om att en begäran om omprövning innebär att myndigheten ska göra en ny fullständig prövning av sakfrågan. Vid omprövningen finns alltså inte någon bundenhet till motiveringen i grundbeslutet.

JO har vid upprepade tillfällen understrukit betydelsen av att Försäkringskassan fattar sina beslut om omprövning inom sex veckor om inte särskilda skäl föreligger. A.E.A:s begäran om omprövning inkom till Försäkringskassan den 27 november 2012 och beslut i ärendet fattades den 16 april 2013 och således efter fyra och en halv månad. Det har funnits omständigheter som har motiverat en viss fördröjning av handläggningen, dock inte i den omfattning som blev följden.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det ovan sagda.

## Kritik mot Försäkringskassan för brister i motiveringen av beslut om sjukpenning

(Dnr 513-2013)

**Beslutet i korthet:** Försäkringskassan har brustit i sin motivering av flera beslut om sjukpenning genom att underlåta att redovisa de synpunkter och handlingar som den försäkrade lämnat in till kassan. Det har inte heller framgått av besluten hur Försäkringskassan har bedömt uppgifterna. Vidare har Försäkringskassan i ett beslut blandat ihop uppgifter som beskriver ärendet med uppgifter som snarare är omständigheter avgörande för ärendet. Försäkringskassan kritiserar för bristerna.

### Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 22 januari 2013 anförde C.G. bl.a. följande. Försäkringskassan hade inte motiverat sina beslut att avslå hans begäran om sjukpenning för perioderna den 4–17 september 2012, den 29 september–31 oktober 2012 och den 5–6 december 2012 på ett fullgott sätt. Försäkringskassan hade bl.a. underlåtit att redovisa och bemöta de argument som han framfört och de handlingar som han lämnat in. C.G. framförde även andra klagomål.

## Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan som anmodades att yttra sig över vad som framförts i anmälan i den del den avsåg Försäkringskassans motiveringar av besluten som angavs i anmälan.

I ett remissvar den 7 maj 2013 anförde Försäkringskassan följande.

### Bakgrund

Av 27 kap. 10 § socialförsäkringsbalken (SFB) framgår att för de första 14 dagarna i en sjukperiod lämnas sjukpenning som svarar mot den sjukpenninggrundande inkomsten av anställning endast under förutsättning att den försäkrade skulle ha förvärvsarbetat om han eller hon inte hade varit sjuk.

Enligt 27 kap. 11 § SFB gäller följande. Kan det inte utredas hur den försäkrade skulle ha förvärvsarbetat under sjukperiodens första 14 dagar, får sjukpenning lämnas efter vad som kan anses skäligt med ledning av hur den försäkrade har förvärvsarbetat före sjukperioden, om det kan antas att den försäkrade skulle ha förvärvsarbetat i motsvarande omfattning under de första 14 dagarna i sjukperioden.

I 28 kap. 6 § första stycket 1 SFB anges att sjukpenning alltid ska kalenderdagsberäknas när den försäkrade är helt eller delvis arbetslös, om inte annat följer av tredje stycket samma paragraf. I 28 kap. 6 § tredje stycket SFB anges följande. För en försäkrad som avses i första stycket 1 lämnas kalenderdagsberäknad sjukpenning under de första 14 dagarna i en sjukperiod endast om den försäkrade är anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen samt är beredd att ta erbjudet arbete i en omfattning som svarar mot den bestämda sjukpenninggrundande inkomsten. Om det som nu föreskrivits skulle framstå som oskäligt, får kalenderdagsberäknad sjukpenning ändå lämnas under de första 14 dagarna i sjukperioden.

## Utredning

### Sjukpenning för tiden den 4–17 september 2012

Den 9 oktober 2012 kom C.G. in till Försäkringskassan med en ansökan om sjukpenning för tiden den 4 september - den 31 oktober 2012. Den aktuella handläggaren gjorde utifrån inkomna läkarintyg bedömningen att C.G:s arbetsförmåga var nedsatt under tiden den 4 - 28 september 2012, men inte därefter. Eftersom C.G. var behovsanställd bedömde handläggaren att ärendet behövde utredas ytterligare, för att ställning skulle kunna tas till eventuell utbetalning av sjukpenning under de första 14 dagarna. Denna bedömning skulle göras efter vad som kunde anses rimligt i förhållande till hur C.G. hade arbetat innan det aktuella sjukfallet. Försäkringskassan fick den 15 oktober 2012 information från det aktuella bemanningsföretaget att C.G. inte hade varit inbokad för arbete sedan den 8 juni 2012.

Den 8 november 2012 fattade Försäkringskassan beslut att inte bevilja C.G. sjukpenning för de första 14 dagarna; alltså under tiden den 4 - 17 september 2012. Som motivering angavs att C.G. inte hade rätt till sjukpenning under den aktuella tiden eftersom han inte skulle ha arbetat de första 14 dagarna av sin sjukperiod och inte heller hade varit anmäld på Arbetsförmedlingen. I beslutet gjordes en hänvisning till 27 kap. 10 § och 28 kap. 6 § SFB.

C.G. kom in med en begäran om omprövning av ovan nämnda beslut den 19 november 2012 och vid omprövning den 17 december 2012 gjordes ingen ändring. Som motivering angavs följande.

”Vid timanställning utan sjuklön så krävs att du har bokade arbetspass eller är anmäld hos Arbetsförmedlingen för att Försäkringskassan ska kunna bevilja sjukpenning.

Du anställdes vid varje uppdrag och har ingen anställning däremellan. Det betyder att du betecknas som arbetslös. För att sjukpenning ska kunna beviljas måste du ha bokade arbetspass som inte din arbetsgivare betalar sjuklönen för. Du skulle då ha kunnat få sjukpenning för de arbetspassen men inte i övrigt. Så är inte fallet.

En annan möjlighet för att kunna beviljas sjukpenning är att du omedelbart vid sjukperiodens början anmäler dig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. Det har du inte gjort och därför kan du inte få sjukpenning under de första 14 dagarna i sjukfallet.

Att du haft arbete under samma period under flera år saknar betydelse. Anmäld hos Arbetsförmedlingen är ett grundläggande krav för att sjukpenning ska betalas ut under de första 14 dagarna när du inte har inbokade arbetspass när sjukperioden startade.”

I beslutet hänvisades till 27 kap. 10 §, 28 kap. 6 § och 113 kap. 7 § SFB.

#### **Sjukpenning för tiden den 29 september–31 oktober 2012**

Den 30 november 2012 fattade Försäkringskassan beslut om att inte bevilja C.G. sjukpenning under tiden den 29 september – den 31 oktober 2012. Som motivering angavs att C.G. inte hade rätt till sjukpenning därför att Försäkringskassan bedömde att hans arbetsförmåga inte var nedsatt med minst en fjärdedel på grund av sjukdom. I beslutet gjordes en hänvisning till 27 kap. 2, 3, 45-49 och 51 §§ SFB.

C.G. kom in med en begäran om omprövning av ovan nämnda beslut den 3 januari 2013 i vilken han anförde bland annat följande. Det är motsäggelsefullt att Försäkringskassan inte har bedömt att arbetsförmågan är nedsatt med minst en fjärdedel på grund av sjukdom, eftersom läkare bedömt att hans arbetsförmåga varit helt nedsatt på grund av fobisk yrsel. Läkare har även bedömt att C.G. varit i behov av vila och rehabilitering genom aktiv motion, för att successivt introduceras i arbete. Trots att behandlande läkare inte har hittat några objektiva undersökningsfynd har läkare inte helt uteslutit balansstörning samt allvarliga neurologiska störningar. Försäkringskassan har bortsett från relevanta fakta som framgår av läkarintyget och förringat symptom, besvär samt de orsaker som ligger bakom aktuell diagnos. Till sin begäran om omprövning bifogade C.G. journalblad från Yrselcenter i Stockholm, daterat den 24 september 2012.

Vid omprövning den 8 februari 2013 gjordes ingen ändring av grundbeslutet. I motiveringen angavs bland annat följande.

”Försäkringskassan ifrågasätter inte dina besvär utan gör endast en bedömning av din arbetsförmåga utifrån de läkarintyg som inkommit i ditt ärende.

— — —

”Försäkringskassan gör bedömningen att den samlade medicinska informationen i ditt ärende inte visar att din arbetsförmåga är nedsatt med minst en fjärdedel. En diagnos i sig medför inte att du har rätt till sjukpenning. Det måste finnas ett samband mellan din diagnos, de undersökningsfynd som görs och på vilket sätt eventuella aktivitetsbegränsningar gör att du inte kan arbeta. Det framkommer inga undersökningsfynd vid läkarundersökningen som gjordes den 26 september 2012. Dr V och dr G har på sina intyg inte beskrivit någon aktivitetsbegränsning som gör att du inte kan utföra ett arbete. Det som anges är att du behöver vila och motionera i väntan på magnetröntgen och resultat från balanstester. Försäkringskassan bedömer att det faktum att du behöver vila och motion inte innebär att din arbetsförmåga är nedsatt.”

I beslutet gjordes hänvisning till 27 kap. 2, 3, 45, 48 §§ och 113 kap. 7 § socialförsäkringsbalken.

### Sjukpenning för tiden den 5–6 december 2012

Den 4 juni 2013 kom C.G. in med en ny ansökan om sjukpenning för tiden den 5 - 6 december 2012. Handläggaren kontaktade det aktuella bemanningsföretaget den 8 respektive den 23 januari 2013 för att kontrollera om C.G. hade varit inbokad för arbete under den aktuella perioden. Handläggaren fick då beskedet att C.G. inte hade varit aktuell för arbete de aktuella dagarna.

I ett kommuniceringsbrev den 9 januari 2013 informerade Försäkringskassan att man övervägde att inte betala ut någon sjukpenning för den aktuella tiden. Som motivering angavs att C.G. inte får sjukpenning eftersom han inte skulle ha arbetat de första 14 dagarna av sin sjukperiod och inte heller var anmäld på Arbetsförmedlingen. Vidare angavs att Försäkringskassan ansåg att det i C.G:s fall inte var oskäligt att begära att han skulle ha varit det, det vill säga det fanns ingen anledning till undantag från kravet på anmälan.

Den 11 januari 2013 kontaktade C.G. Försäkringskassan och ville lämna synpunkter på ovan nämnda kommuniceringsbrev eftersom han inte ansåg att det var tillräckligt motiverat.

En handläggare och en specialist diskuterade ärendet den 23 januari 2013 och därefter kompletterade handläggaren ärendet genom att åter kontakta bemanningsföretaget. Handläggaren gjorde bedömningen att de inhämtade uppgifterna inte ändrade den tidigare gjorda bedömningen. Beslut i ärendet fattades den 4 februari 2013 och i motiveringen angavs följande.

”För att ha rätt till sjukpenning under de första 14 dagarna i en sjukperiod måste man antingen ha gått miste om lön eller avstått från att söka arbete via Arbetsförmedlingen.

Du kan inte få sjukpenning eftersom du inte skulle ha arbetat eller sökt arbete via Arbetsförmedlingen den 5 - 6 december.

Försäkringskassan har varit i kontakt med din arbetsgivare och pratat med lönehandläggaren. De uppger att du inte haft några inbokade arbetspass hos dem juli, augusti, september och oktober. Men du har arbetat hos dem totalt 45 timmar i november. Försäkringskassan bedömer därför att det inte är troligt att du skulle ha arbetat den 5 och 6 december 2012.”

I beslutet hänvisades till 27 kap. 10 § och 28 kap. 6 § SFB.

### Försäkringskassans slutsatser

Ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende ska enligt huvudregeln innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Ett beslut som går en enskild emot ska på ett tydligt sätt motiveras. Detta innebär att Försäkringskassan på ett tydligt och begripligt sätt ska förklara de skäl som ligger till grund för ett visst beslut, så att mottagaren verkligen förstår varför myndigheten har fattat ett negativt beslut i hans eller hennes ärende. En klar och tydlig motivering är också av största vikt för att parten ska kunna bedöma om han eller hon ska överklaga beslutet eller inte.

### Sjukpenning för tiden den 4–17 september 2012

C.G. har i sin anmälan bland annat anfört att han undrar varför Försäkringskassan inte tar hänsyn till 27 kap. 11 § SFB eller den proposition som bestämmelsen grundas på. Han har vidare anfört att han inför omprövningen av grundbeslutet kom in med kompletteringar i form av bland annat inkomstdeklarationer och lönebesked. Han undrar varför handläggaren inte tar hänsyn till och inte heller kommenterar dessa kompletteringar innan beslut fattas.

Det hade varit lämpligt att Försäkringskassan i det aktuella omprövningsbeslutet hade kommenterat att det kommit in kompletteringar i ärendet. I de aktuella besluten borde man också i motiveringen ha gett en förklaring till varför C.G. inte hade rätt till sjukpenning enligt 27 kap. 11 § SFB.

#### **Sjukpenning för tiden den 29 september–31 oktober 2012**

C.G. anför i sin anmälan bland annat att han undrar varför Försäkringskassan inte har kommenterat och tagit hänsyn till de synpunkter han kommit in med och menar att myndigheten är selektiv i sina motiveringar genom att inte ta hänsyn till betydande fakta i ärendet; detta gäller särskilt de uppgifter som framkommit i de aktuella läkarintygen.

Framförda synpunkter och argument bör bemötas på ett sådant sätt att det blir möjligt för den enskilde att förstå både vilka synpunkter och omständigheter som har beaktats och legat till grund för avgörandet och varför andra synpunkter och argument inte tillmätts någon betydelse. Den motivering som finns i beslutet den 30 november 2012 är kortfattad och intetsägande. Beslutet borde ha motiverats på ett mycket tydligare och mer klargörande sätt.

Omprövningsbeslutet som fattades den 8 februari 2013 innehåller dock enligt Försäkringskassans uppfattning en utförlig och tydlig motivering.

#### **Sjukpenning för tiden den 5–6 december 2012**

C.G. har i denna del bland annat anfört att man inte tagit hänsyn till 27 kap. 11 § SFB eller den proposition som bestämmelsen grundas på när man fattat beslut. Han anför också att han undrar varför Försäkringskassan helt ändrat den motivering som angavs i kommuniseringsbrevet när man väl fattar beslut i hans ärende.

De kommuniseringsbrev som Försäkringskassan skickar ut är till för att ge den enskilde tillfälle att komma in med synpunkter och kompletterande handlingar innan myndigheten fattar beslut i ett enskilt ärende. De krav som ställs på myndigheternas motiveringsskyldighet avser inte kommuniseringsbrev; dessa behöver således inte innehålla någon motivering. För det fall ett kommuniseringsbrev innehåller en motivering, saknar denna någon rättslig betydelse. Kommuniseringsbreven utgör således inte hinder mot att ange en annorlunda motivering i ett beslut i samma ärende. I det aktuella beslutet borde man dock i motiveringen ha gett en förklaring till varför C.G. inte hade rätt till sjukpenning enligt 27 kap. 11 § SFB.

Försäkringskassan beklagar att så inte har skett och de övriga olägenheter som handläggningen av C.G:s ärende har medfört för honom.

C.G. kommenterade remissvaret.

Försäkringskassans sjukpenning- och omprövningsakter för de aktuella perioderna lånades in och granskades.

I ett beslut den 3 april 2014 anförde *chefsJO Fura* följande.

### **Bedömning**

#### **Inledning**

Inledningsvis vill jag klargöra att JO inte kan ändra eller upphäva myndigheters beslut. JO:s granskning är inte heller avsedd att föregripa eller ersätta den prövning som kan eller har kunnat ske i ordinarie ordning. Jag kommer därför inte



att uttala mig om Försäkringskassans aktuella beslut i sakfrågorna. Min granskning i detta ärende är i stället begränsad till frågan om besluten är tillräckligt väl motiverade.

Av 20 § förvaltningslagen (1986:223), FL, framgår att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende ska innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis bl.a. om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövt att upplysa om skälen. Har skälen utelämnats, bör myndigheten på begäran av den som är part om möjligt upplysa honom om dem i efterhand.

Jag har tidigare behandlat frågan om Försäkringskassans motiveringsskyldighet och uttalat bl.a. följande i ett beslut den 18 april 2013 (dnr 6160-2011).

Motiveringskravet syftar bl.a. till att garantera att myndigheterna prövar sina ärenden på ett sakligt och enhetligt sätt. En bra motivering ökar förståelsen för beslutet och gör det lättare för parten att bedöma om det lönar sig att överklaga eller inte. Meningslösa klagomål kan undvikas och i andra fall hjälper motiveringen parten att bygga upp sitt resonemang. En utebliven eller alltför generell motivering försvårar på motsvarande sätt partens möjligheter att finna argument för sin inställning. Motiveringen får på så sätt även betydelse för den överprövande instansen. Väl motiverade beslut är vidare en förutsättning för att allmänheten ska känna förtroende för myndigheternas kompetens och objektivitet.

För att motiveringen ska fylla sin funktion krävs att den håller en viss kvalitet. Enligt lagtexten ska en motivering innehålla ”de skäl som har bestämt utgången”. Lagen ställer alltså inte krav på detaljerade redogörelser för varje omständighet som har haft betydelse för utgången. Det är de springande punkterna – de omständigheter som har varit avgörande för myndigheternas beslut – som ska redovisas. I kommentaren till förvaltningslagen uttalas att man visserligen inte kan begära att förvaltningsmyndigheternas beslut ska efterlikna domstolarnas domar men att beslutet måste göra det begripligt för parten vilka faktiska förhållanden som är avgörande, vilka rättsregler som är tillämpliga och hur myndigheten har resonerat på de punkter där meningarna kan gå isär (Hellners och Malmqvist, 3 uppl., s. 237). Det sistnämnda innebär vidare att myndigheten i sin motivering bör bemöta de argument och synpunkter som den enskilde har fört fram t.ex. i samband med kommunikering eller vid begäran om omprövning.

#### **Beslut för perioderna den 4–17 september 2012 och den 5–6 december 2012**

Av utredningen i ärendet framgår att C.G. i sina ansökningar om sjukpenning för perioderna i september och december 2012 gjorde gällande att hans rätt till sjukpenning under de första 14 dagarna i respektive sjukperiod skulle bedömas enligt de grunder som anges i 27 kap. 11 § SFB. Till stöd för sin uppfattning åberopade han bl.a. förarbetsuttalanden till bestämmelsen och lämnade in handlingar som beskrev hans särskilda anställningsform.

Jag kan konstatera att Försäkringskassans grundläggande beslut den 8 november 2012 och den 4 februari 2013, i vilka kassan avsåg C.G:s ansökningar om sjukpenning för perioderna den 4–17 september 2012 respektive den 5–6 december 2012, saknade uppgifter om hans synpunkter och de handlingar han lämnat in. Det framgick således inte heller av Försäkringskassans beslutsmo-

tiveringar hur kassan hade bedömt uppgifterna. Vidare borde Försäkringskassan i nämnda beslut och i omprövningsbeslutet den 17 december 2012 (för perioden den 4–17 september 2012) ha förklarat varför kassan hade bedömt att C.G. inte hade rätt till sjukpenning enligt 27 kap. 11 § SFB.

#### **Beslut för perioden den 29 september–31 oktober 2012**

Inför Försäkringskassans beslut om sjukpenning för perioden den 29 september–31 oktober 2012 kommunicerade kassan det tilltänkta beslutet med C.G. Han lämnade med anledning av det in en skrivelse i vilken han bl.a. framförde synpunkter på hur kassan hade bedömt det medicinska underlaget. När Försäkringskassan fattade sitt grundläggande beslut den 30 november 2012 lämnades en mycket kortfattad motivering till bedömningen att C.G. inte hade rätt till sjukpenning. C.G:s synpunkter bemöttes enbart genom att man angav att Försäkringskassan hade tagit del av dessa, men att de inte ändrade kassans tidigare ställningstagande. Någon redovisning av synpunkterna eller varför Försäkringskassan inte ansåg att de påverkade kassans bedömning gjordes inte i beslutet. Som Försäkringskassan själv har angett i remissvaret borde beslutet ha motiverats på ett mycket tydligare och mer klagörande sätt.

I Försäkringskassans beslut den 30 november 2012, under avsnittet Beskrivning av ärendet, inleds det sista stycket med följande mening. ”Så som dina besvär beskrivs i läkarintygen ger det inte stöd för att det föreligger sjukdomstillstånd eller att din arbetsförmåga är nedsatt med minst en fjärdedel på grund av sjukdom.” Enligt min mening är denna skrivning snarare en redogörelse för en avgörande omständighet än en beskrivning av ärendet. Jag har tidigare uttalat att denna typ av sammanblandning är en brist som jag ofta lägger märke till i min tillsynsverksamhet (se JO:s beslut den 18 april 2013, dnr 6160-2011).

I omprövningsbeslutet den 8 februari 2013 har Försäkringskassan på ett förredömligt sätt visat att kassan har beaktat C.G:s synpunkter och på ett utförligt och tydligt sätt förklarat hur hans arbetsförmåga har bedömts i förhållande till det medicinska underlaget.

Vad C.G. har anfört i övrigt ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det ovan sagda.

**Pensionsmyndigheten kritiseras för att ha utfärdat anvisningar om hanteringen av återkrav som inte gett utrymme för någon egentlig individuell bedömning och som myndigheten insett skulle leda till felaktiga beslut**

(Dnr 5060-2012)

**Beslutet i korthet:** Pensionsmyndigheten har utfärdat anvisningar om hur handläggarna av ärenden om återkrav av bostadstillägg ska hantera frågan om god tro. Myndigheten har även utfärdat anvisningar om förkortad kommunikeringstid i återkravsärenden. I beslutet uttalas bl.a. att anvisningar som ytterligare förtydligar vad som i t.ex. förarbeten eller allmänna råd har uttalats om tillämpningen av en författning är av godo och att det självfallet uppstår situationer som innebär att anvisningarna måste ändras. Ändringarna får emellertid inte resultera i att anvisningarna strider mot författning, förarbetsuttalanden eller centralt utformade allmänna råd (jfr JO 1998/99 s. 381). I förevarande fall innebär det bl.a. att kravet på en individuell bedömning i varje enskilt ärende inte får åsidosättas. Enligt JO:s uppfattning är de aktuella anvisningarna alltför generaliserade och kategoriska för att ge utrymme för någon egentlig individuell bedömning. Anvisningarna innehåller dessutom moment som Pensionsmyndigheten redan hade insett skulle leda till oriktiga beslut. JO är mycket kritisk till Pensionsmyndighetens anvisningar i denna del. Beträffande det som har framkommit om anvisningarna om förkortad kommunikeringstid nöjer sig JO med att erinra om vad som tidigare uttalats angående begäran om anstånd med att inkomma med yttrande, nämligen att myndigheten bör tillmötesgå en sådan så länge den ligger inom det rimligas gräns (se t.ex. JO 1996/97 s. 319).

**Anmälan**

I en anmälan, som kom till JO den 14 september 2012, klagade C.E. på Pensionsmyndigheten och anförde bl.a. följande. Pensionsmyndigheten bryter mot förvaltningslagens regler i samband med sin handläggning av ärenden om återkrav av bostadstillägg. Detta sker genom att myndigheten underlåter att göra enskilda bedömningar i frågan om huruvida god tro förelegat och i stället sätter upp riktlinjer som alltid ska gälla. Under en period innebar dessa riktlinjer att god tro aldrig skulle anses föreligga då Pensionsmyndigheten orsakat felutbetalningen. Under annan period gällde, med vissa i riktlinjerna angivna undantag, motsatsen. Vidare har enhetschefen Stefan Hult och gruppchefen Diana Malmberg beslutat om en kommunikeringstid som innebär att den enskilde inte ges skäligen tid att inkomma med synpunkter. Kommunikeringsbrev sänds med B-post och i dessa anges att mottagaren har tio dagar på sig att svara. Till detta läggs sedan fyra dagar för postgång. Likväl uppstår i praktiken situationer då den enskilde tar emot brevet på fredagen och då den sista dag för svar anges till följande måndag. Handläggarna har dessutom fått direktiv om att anstånd ska

ges endast om det föreligger väldigt speciella skäl. C.E. anförde vidare att hennes chef hade hotat med att lämna dåliga referenser om henne om hon inte följde de lagstridiga riktlinjerna.

### Utredning

Ärendet remitterades till Pensionsmyndigheten som anmodades att yttra sig över det som C.E. anförde. I ett remissvar den 14 januari 2013 anförde Pensionsmyndigheten följande.

#### Anmälan

C.E. har anmält Pensionsmyndigheten samt enhetschefen Stefan Hult och gruppchefen Diana Malmberg till JO. I sin anmälan anger C.E. att Pensionsmyndigheten samt tjänstemännen Stefan Hult och Diana Malmberg med insikt om lagstridighet har ignorerat gällande förvaltningslagar och gällande praxis i sina direktiv till handläggarna av återkrav. Diana Malmberg har dessutom under hot tvingat C.E. att följa lagstridiga direktiv.

#### Bakgrund

Pensionsmyndigheten administrerar och handlägger bland annat ärenden om bostadstillägg till personer som uppstår ålderspension.

Bostadstillägg är en komplex förmån som kräver en hel del information och underlag från sökanden för att ett korrekt beslut ska kunna fattas. Mer än hälften av samtliga ansökningar är ofullständiga och kräver komplettering. Bostadstillägg söks dessutom ofta av äldre pensionärer som har svårt att förstå hur beräkningen görs.

Besluten om bostadstillägg uppfyller inte våra krav på hur vi skulle vilja att de såg ut. Till viss del samarbetar vi med Försäkringskassan i vår ärendehantering. Till följd av den databas Försäkringskassan använder är våra beslut inte i enlighet med vår beslutsmodell. Uppgifterna sparas inte på ett tillfredsställande sätt vilket gör att informationen i besluten kan vara förvirrande. Det kan bland annat vara svårt att utläsa vilka belopp som ligger till grund för beslutet. Logiken av texten kan dessutom vara svår att förstå.

Om ett bostadstillägg har betalats ut med ett felaktigt belopp prövar Pensionsmyndigheten enligt 108 kap. 2 § socialförsäkringsbalken om det finns skyldighet för den enskilde att återbetala vad som betalats ut felaktigt. Om den felaktiga ersättningen lämnats till följd av annan än den enskilde, ska en prövning göras om den enskilde insett eller borde ha insett att det utbetalda beloppet var felaktigt. Om vi kommer fram till att det föreligger en skyldighet till återbetalning, ska vi även pröva om det finns särskilda skäl för att helt eller delvis efterge kravet.

Stefan Hult är enhetschef för Pensionsmyndighetens enhet i Karlstad. Han är dessutom processägare för vår process för återkrav. Diana Malmberg är gruppchef i Halmstad och var mellan april och december 2012 C.E.'s närmaste chef.

C.E. har varit tillfälligt anställd på Pensionsmyndigheten mellan den 4 juli 2011 och den 31 december 2012. Hon arbetade som handläggare av återkrav rörande ärenden om bostadstillägg vid Pensionsmyndighetens kontor i Halmstad.

### Utredning

#### Individuell prövning av återkrav

I Pensionsmyndighetens arbete med att förenkla och effektivisera vår handläggning av återkrav, tittade vi i början av 2012 på frågan om tillämpningen

av kriteriet för när en pensionär kan sägas ha insett eller skäligen borde ha insett att en utbetalning varit felaktig. I den tidigare bedömningen ansågs ett felaktigt utbetalt belopp i princip alltid föranleda återkrav. Den nya tolkningen blev i stället att vi i normalfallet skulle förutsätta att den enskilde inte är återbetalningsskyldig för en felutbetalning som orsakats av Pensionsmyndigheten. Återbetalningsskyldighet i de fallen förelåg endast när det med hänsyn till omständigheterna i ärendet med en hög grad av säkerhet kunde antas att den enskilde varit i ond tro angående utbetalningen.

I några situationer ansågs den enskilde aldrig ha varit i god tro. Det gällde precis som C.E. angett i sin anmälan när bostadstillägget varit högre än själva hyran, när bostadstillägget hade betalats ut två gånger för en och samma månad samt när rätten till bostadstillägg hade upphört.

I samband med vår interna kontinuerliga kvalitetskontroll av ärenden underkändes besluten i en del av de ärenden där den nya bedömningen av ond respektive god tro ansågs ha blivit alltför generös. Det gällde till exempel de fall där den enskilde själv anmält en förändring och Pensionsmyndigheten trots det fortsatt att betala ut ersättningen med för högt belopp. Stefan Hult beslutade därför att det från den 1 juni 2012 inte längre skulle vara självklart att den enskilde skulle anses vara i god tro när han eller hon själv anmält en förändring, men Pensionsmyndigheten ändå fortsätter att betala ut ersättningen med ett för högt belopp. Han beslutade också att ingen ny åtgärd skulle vidtas för ärenden som påbörjats före den 1 juni vad gäller beräkning av återkravtid och återkravsbelopp. Anledningen var att det skulle innebära en orimligt stor arbetsinsats samtidigt som ingen pensionär skulle komma till skada med anledning av beslutet.

### **Kommuniceringstid**

För att snabbare komma till beslut i ett ärende om återkrav har Stefan Hult under sommaren 2012 beslutat om en kortare tid för den enskilde att komma in med synpunkter på vår avsikt att senare besluta om återkrav.

Tidigare hade Pensionsmyndigheten i våra ärenden om återkrav haft en kommunikeringsstid på tre veckor. Stefan Hult beslutade i stället en kommunikeringsstid på 14 dagar (10+4) vilket han ansåg skulle ge den enskilde en skälig tid för att komma in med eventuella synpunkter. Tiden ska börja räknas från dagen efter att kommunikeringskriften är daterad. Den enskilde handläggaren har haft möjlighet att själv besluta om en längre kommunikeringsstid om den enskilde hört av sig och tyckt att kommunikeringstiden varit för kort.

### **Utvecklingssamtal**

Under tiden april–september 2012 hade Diana Malmberg i egenskap av närmaste chef ett flertal samtal med C.E. angående hennes skyldigheter som anställd på Pensionsmyndigheten när det gäller myndighetens arbetsavtal, flexitidspolicy och övertidsuttag. Diana Malmberg har vid ett möte uttalat ”att C.E:s agerande inte gör henne rättvisa och ställer eventuell fortsatt anställning samt referenser på spel”. Samtalen mellan Diana Malmberg och C.E. utmynnade i en disciplinär åtgärd i form av en erinran till C.E. Erinran utdelades i samråd med personalenheten.

Syftet med mötena var att diskutera C.E:s skyldigheter som anställd vid Pensionsmyndigheten. Vid samtalen fördes dock även en dialog om de beslut som tidigare förmedlats till medarbetarna och som avsåg bedömning av ond och god tro samt ändrad längd på kommunikeringsstiden. Den erinran som C.E. tilldelades hade dock inget med detta att göra.

## Pensionsmyndighetens inställning

### Anmälan avseende individuell prövning av återkrav

För att stärka rättsäkerheten för den enskilde sätter Pensionsmyndigheten upp riktlinjer för hur handläggarna av våra ärendeslag ska besluta i olika situationer. Det kan till exempel handla om tolkning av en lagregel. Det kan också gälla förenklingar och effektiviseringar av ärendehandläggningen. Grunden är att den enskilde bättre ska kunna förstå hur hans eller hennes ärende behandlas, och att andra liknande ärenden behandlas på samma eller liknande sätt. Det ska inte göra någon skillnad vilken handläggare som handlägger ärendet.

Bostadstillägg är en komplex förmån. Vi har därför ansett det viktigt att samtliga handläggare av ärenden om bostadstillägg och ärenden kopplade till bostadstillägg får så mycket stöd och hjälp som möjligt i sitt arbete.

Tanken är att all prövning ska vara individuell. Vi vill dock stödja handläggarna i deras arbete och se till att de gör en enhetlig bedömning. Pensionsmyndighetens beslut om tillämpningen av god eller ond tro vid återkrav är ett led i vårt arbete med tolkningen av gällande regler.

I det nu aktuella fallet ser vi ingen anledning att kritisera de beslut som fattats. Oavsett hur vi över tiden sett på frågan om ond eller god tro, har samtliga ärenden behandlats individuellt. Vi hade annars över huvud taget inte kunnat ta ställning till om den felaktigt utbetalade ersättningen varit orsakad av Pensionsmyndigheten, den enskilde eller båda. Besluten strider inte heller mot socialförsäkringsbalkens bestämmelser.

### Anmälan avseende kommuniseringstid

Det finns inget reglerat i förvaltningslagen om hur lång kommuniseringstiden i ett ärende måste vara. I stället anges endast att den enskilde har rätt att ta del av uppgifter som tillförts ärendet.

För att snabbare komma till beslut i återkravsärenden beslutade processägaren under sommaren 2012 att förkorta kommuniseringstiden till 14 dagar, varav fyra dagar anses det antal dagar posten behöver för att ta sig fram. Handläggarna har dessutom getts frihet att besluta om en längre kommuniseringstid om den enskilde hört av sig och hävdar att de fått för kort kommuniseringstid.

En kommuniseringstid i normalfallet på tio dagar, med rätt att själv begära längre tid, måste anses tillräckligt.

### Anmälan om vad som sagts under ett utvecklingssamtal

C.E:s anmälan går ut på att Diana Malmberg hotat henne med att lämna dåliga referenser om C.E. utan att ifrågasätta gällande direktiv följer desamma, även om de stred mot lag.

I ett av de samtal Diana Malmberg hade med C.E., uttalade Diana Malmberg att ”att C.E:s agerande inte gör henne rättvisa och ställer eventuell fortsatt anställning samt referenser på spel”. Samtalet rörde C.E:s inställning till Pensionsmyndighetens arbetstidsavtal och flextidspolicy och har inget med hennes faktiska arbete som handläggare att göra.

Uttalandet från Diana Malmberg var inget hot, och inte heller avsett som ett hot. Det var i stället en upplysning om vilka risker det för med sig för en person att inte följa de regler en arbetsgivare satt upp.

C.E. gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 19 september 2013 anförde *chefsJO Fura* följande.

## Bedömning

### Om författningar och allmänna råd

Inom socialförsäkringsområdet förekommer, förutom lagar och förordningar beslutade av riksdagen respektive regeringen, även föreskrifter som med stöd av bemyndigande från regeringen meddelats av myndigheten. Lagar, förordningar och föreskrifter kallas med en gemensam benämning för författningar. Författningar är bindande vilket innebär att de måste följas, både av myndigheter och enskilda.

För att ge stöd och råd vid tillämpningen av gällande författningar kan myndigheten utfärda centrala riktlinjer och andra former av allmänna råd. Dessa är inte formellt bindande utan endast vägledande. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har tagit fram särskilda vägledningar med samlade råd om sina olika verksamhetsområden, exempel på sådana är Pensionsmyndighetens Vägledning 2010:5 om bostadstillägg och äldreomsorg samt Försäkringskassans Vägledning 2005:3 om återkrav.

Utöver sådana centralt utfärdade allmänna råd som beskrivs ovan kan myndigheterna utfärda egna anvisningar om mer begränsade frågor, t.ex. i form av instruktioner från enhetschefer till medarbetare.

Frågan i ärendet är om Pensionsmyndighetens anvisningar om hur ärenden om återkrav ska hanteras strider mot författning eller på annat sätt kan anses olämpliga.

### Prövningen av återbetalningsskyldigheten

I 108 kap. 2 § socialförsäkringsbalken (SFB) stadgas följande.

Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten ska besluta om återbetalning av ersättning som den har beslutat enligt denna balk, om den försäkrade eller, i förekommande fall, den som annars har fått ersättningen har orsakat att denna har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp genom att

1. lämna oriktiga uppgifter, eller
2. underlåta att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet.

Detsamma gäller om ersättning i annat fall har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och den som fått ersättningen har insett eller skäligen borde ha insett detta.

I andra stycket regleras den situationen att någon felaktigt eller med för högt belopp har uppburit ersättning och denne har insett eller skäligen bort insett detta. I det fallet krävs alltså inte att någon mottagare orsakat den felaktiga utbetalningen. Det kan t.ex. vara fråga om att Pensionsmyndigheten av misstag betalat ut ett för stort belopp. Den avgörande frågan är i stället om mottagaren varit i god tro. Om så är fallet undgår denne återbetalningsskyldighet. God tro torde i många fall inte kunna anses föreligga när dubbla ersättningar betalats ut för samma period, när ersättning för lönebortfall har utgått samtidigt som lön utbetalades eller när det skett en felräkning så att det belopp som utbetalats har blivit mycket för högt. God tro torde inte heller föreligga om en grundläggande och självklar förutsättning för rätten till ersättning har upphört, särskilt inte om den har angetts i beslutet om ersättningen (jfr SOU 2009:6 s. 110).

I sin Vägledning (2010:5) om bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd hänvisar Pensionsmyndigheten till Försäkringskassans Vägledning (2005:3) om återkrav där det bl.a. uttalas att myndigheten, för att kunna ta ställning till om den enskilde borde ha insett att utbetalningen var felaktig, måste väga in skäl för och emot att den enskilde varit i god tro. Bedömningen måste göras i varje enskilt fall. En sådan bedömning kan vara komplicerad och kräva en hel del utredning och överväganden. Att den försäkrade är medveten om att de förhållanden som ligger till grund för ersättningen från myndigheten har ändrats, innebär inte automatiskt att den försäkrade skäligen borde ha insett att det påverkar rätten till ersättning. Om den försäkrade t.ex. har anmält att han eller hon blivit sambo eller börjat arbeta i en högre utsträckning måste myndigheten bedöma om den försäkrade också borde ha insett att de ändrade förhållandena påverkade hans eller hennes rätt till ersättning (Vägledning 2005:3, Version 7, s. 31 f.).

C.H. har anfört att hon och övriga återkravshandläggare har fått anvisningar om hur frågan om god tro ska hanteras. C.H. har bifogat en sådan anvisning till sin anmälan. Den återges här.

### **Skäligen bort inse bedömningen (ond och god tro)**

**\*Ärenden som är beräknade före juni 2012** där har processledningen Återkrav tagit beslut om följande:

Ärenden som är beräknade före juni 2012 ska vi INTE räkna om. Ska kommuniceras och beslutas utefter beräknarens bedömning trots att bort inse bedömningen (ond/god tro) ställningstagande saknas.

I journalen under Motivering skriver ni följande i ärendena som är beräknade före juni 2012:

*\*Pensionsmyndigheten har orsakat felaktig/felaktiga utbetalning/-ar av bostadstillägg för perioden.....till och med....Pensionären bedöms inte återbetalningsskyldig för perioden.... Enligt praxis då ärendet beräknades.*

Vi kommer få fel från omprövningen i dessa ärenden men de felen kommer inte falla på handläggaren och kommer inte återkopplas till handläggaren. Felet kommer ledningsgruppen Återkrav att ta på sig!

**Ärenden som är beräknade from juni 2012** och framåt där ska skäligen bort inse (ond/god tro) bedömningen finnas med i beräknadelen.

I sitt remissvar anför Pensionsmyndigheten att myndigheten tidigare hade uppfattningen att ett felaktigt utbetalt belopp ”i princip alltid” skulle föranleda återkrav men att man i början av 2012, som det får förstås i syfte att effektivisera handläggningen, bestämde sig för att återbetalningsskyldighet ”i normalfallet” inte skulle anses föreligga om felutbetalningen hade orsakats av Pensionsmyndigheten. Den nya ordningen ledde emellertid till att besluten underkändes vid myndighetens interna kvalitetskontroll och det beslutades därför att det, fr.o.m. den 1 juni 2012, ”inte längre skulle vara självklart” att den enskilde ansågs vara i god tro i fall då hon eller han själv anmält en förändring men Pensionsmyndigheten fortsatt att betala ut ett felaktigt belopp.

Anvisningar som ytterligare förtydligar vad som i t.ex. förarbeten eller allmänna råd har uttalats om tillämpningen av en författning, är enligt min uppfattning av godo och ökar, som Pensionsmyndigheten anför, förutsättningarna



för att liknande ärenden behandlas på ett likartat sätt. Självfallet uppstår situationer som innebär att myndigheten måste ändra sina anvisningar. Ändringarna får emellertid inte resultera i att anvisningarna strider mot författning, förarbetsuttalanden eller centralt utformade allmänna råd (jfr JO 1998/99 s. 381). I förevarande fall innebär det bl.a. att kravet på att frågan om god tro måste bedömas i varje enskilt fall, inte får åsidosättas. Enligt min uppfattning är Pensionsmyndighetens anvisningar, så som de uttryckts till medarbetarna och som framgår av remissvaret, alltför generaliserade och kategoriska för att ge utrymme för någon egentlig individuell bedömning. Anvisningarna strider därmed mot vad som indirekt framgår av författningstexten och direkt uttalas i Försäkringskassans Vägledning 2005:3, Version 7, s. 31. Jag anser inte heller att det är acceptabelt att en myndighet, som i förevarande fall, utfärdar anvisningar med insikten om att de kommer att leda till felaktiga beslut. Jag är mycket kritisk till det sätt på vilket Pensionsmyndighetens anvisningar har utformats.

### **Kommuniceringstiden**

Av 17 § förvaltningslagen (1986:233), FL, följer att ett ärende inte får avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och han eller hon har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Myndigheten får dock i särskilt angivna undantagsfall avgöra ärendet utan att så har skett t.ex. om avgörandet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse eller om åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövliga.

Kommunikationsplikten i 17 § FL innebär inte endast att den enskilde har rätt att ta del av det tillförda utredningsmaterialet utan också, i ett andra led, att myndigheten är skyldig att bereda honom eller henne möjlighet att yttra sig över detsamma.

Kommuniceringstidens längd är inte författningsreglerad utan får bestämmas med hänsyn till ärendets art och utredningsmaterialets omfattning. Givetvis måste kommunikeringstiden vara så väl tilltagen att den enskilde har praktisk möjlighet att yttra sig om hon eller han så önskar. I detta ligger att mellankommande helgdagar måste beaktas. Kommunikeringstiden och det eventuella anståndets längd måste också vägas mot förvaltningslagens allmänna krav på en enkel och snabb handläggning.

I vägledningen Försäkringskassan och förvaltningslagen, som bör kunna vara rådgivande även för Pensionsmyndigheten, anges bl.a. att den försäkrade normalt bör få 14 dagar på sig att yttra sig efter det att hon eller han har fått del av handlingarna. Det anges vidare att myndigheten för att den ”normala tiden”, 14 dagar, ska kunna uppnås behöver beakta postgången (Vägledning 2004:7, Version 9, s. 53).

C.E. har till sin anmälan även bifogat den anvisning om kommunikeringstider som hon refererar till. Av anvisningen framgår bl.a. att pensionstagarna ska informeras om att kommunikeringstiden är tio dagar och att myndigheten ska lägga till fyra dagar för beräknad postgång.

2014/15:JO1 SOCIALFÖRSÄKRING

En rekommenderad kommunikeringstid om 14 dagar hindrar inte myndigheten att i vissa situationer förkorta tiden om det kan ske utan att kraven i 17 § FL åsidosätts. Jag finner inte skäl för att uttala någon kritik i denna del utan nöjer mig med att erinra om det som JO tidigare uttalat beträffande begäran om anstånd, nämligen att myndigheten bör tillmötesgå en sådan så länge den ligger inom det rimligas gräns (se t.ex. JO 1996/97 s. 319).

Det som i övrigt har framkommit i ärendet föranleder inte något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

## Miljö- och hälsoskydd samt djurskydd

### Kritik mot en länsstyrelse för dröjsmål med att underrätta parterna om ett beslut om omhändertagande enligt 31 § djurskyddslagen

(Dnr 427-2013)

**Beslutet i korthet:** Länsstyrelsen beslutade att omhänderta ett antal katter. Djurägarna underrättades om beslutet genom delgivning i samband med att beslutet verkställdes tre veckor senare. Länsstyrelsen skriver i sitt remissvar till JO att det fanns risk för att djurägarna skulle undanhålla djuren om de blev delgivna beslutet innan polisen hann verkställa det. JO konstaterar att det inte finns någon möjlighet att vänta med att underrätta en part om ett beslut av det här slaget. Länsstyrelsen skulle ha sett till att djurägarna omedelbart underrättades om beslutet och får kritik för att så inte skedde.

#### Anmälan

C.J. framförde i en anmälan klagomål mot Länsstyrelsen i Västra Götalands län med anledning av handläggningen i fyra djurskyddsärenden. Klagomålen gällde bl.a. att länsstyrelsen inte omgående hade underrättat honom och hans familj om ett beslut att omhänderta familjens katter.

#### Utredning

Handlingar i Länsstyrelsen i Västra Götalands läns ärenden 282-38018-2012, 282-38020-2012, 282-38024-2012 och 282-38025-2012 begärdes in och granskades. Bl.a. följande framgick. Den 18 december 2012 beslutade länsstyrelsen, med stöd av 31 § 2 djurskyddslagen (1988:534), att omhänderta samtliga katter som fanns hos C.J. och hans familj. Beslutet delgavs genom polisen den 8 januari 2013 i samband med att det verkställdes.

Från länsstyrelsens handläggare inhämtades bl.a. följande. Anledningen till att beslutet inte skickades ut innan det verkställdes var att länsstyrelsen inte ville riskera att de berörda skulle förhindra verkställigheten.

Ärendet remitterades till länsstyrelsen för upplysningar och yttrande om handläggningen såvitt avsåg underrättelse om beslutet som hade fattats den 18 december 2012. Av yttrandet skulle framgå hur handläggningen förhöll sig till reglerna i 21 och 7 §§ förvaltningslagen (1986:223), FL.

Länsstyrelsen kom in med ett remissvar enligt i huvudsak följande.

#### Redogörelse för ärendet

Inför beslutet den 18 december 2012 om omhändertagande av samtliga katter underrättades C.J., M.J., K.J. och M.J. Underrättelsen expedierades från Länsstyrelsen den 23 november 2012 och yttrandetiden sträckte sig till den 12 december 2012. Yttrande inkom till Länsstyrelsen den 10 december och den 12 december. Den 18 december 2012 beslutade Länsstyrelsen att omhänderta

samtliga katter och begärde att polismyndigheten skulle verkställa och samtidigt delge omhändertagandebeslutet.

Polismyndigheten ska snarast verkställa omhändertagandet men då det var både jul och nyårshelger, som orsakade hög arbetsbelastning för polisen, ringde polisen Länsstyrelsen den 3 januari 2013 och sa att de ännu inte verkställt omhändertagandet. Polisen hade varit i kontakt med katthem som skulle kunna ta emot katterna och polisen hoppades på att katterna skulle omhändertas i början av kommande vecka.

Den 8 januari 2013 verkställde polismyndigheten omhändertagandet och samtliga katter omhändertogs. Delgivningen ägde rum i samband med omhändertagandet.

### Länsstyrelsens övervägande

---

Enligt 21 § förvaltningslagen ska myndigheten underrätta om innehållet i beslutet, myndigheten bestämmer om underrättelsen ska ske muntligen, genom brev eller genom delgivning. Av 74 § djurskyddsförordningen (1988:539) framgår att beslutet om omhändertagande gäller omedelbart även om det överklagas.

Länsstyrelsen underrättar innehållet i besluten genom delgivning. När Länsstyrelsen beslutar om delgivningsform görs det utifrån en helhetsbedömning. Länsstyrelsen har i ovanstående ärende bedömt det lämpligt att delge med stämningssman i samband med verkställigheten för att säkerställa att familjen J fick ta del av beslutet i samband med omhändertagandet. I detta fall är det olyckligt att så lång tid passerat från beslutsdatum till verkställighetsdatum. Att det kan ta tid från beslut till verkställighet är ett skäl till att Länsstyrelsen väljer att delge omhändertagandebeslut med stämningssman, för att undvika att djurhållaren undanhåller djuren. Riskerna fanns att familjen skulle undanhålla djuren om de blev delgivna beslutet innan polisen hann verkställa.

Att polisen delger i samband med verkställandet är något som Länsstyrelsen använder sig av, när det bedöms nödvändigt, och det är inte unikt för just detta ärende.

C.J. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 10 december 2013 anförde *JO Lindström* följande.

### Bedömning

Enligt 21 § första stycket FL ska en sökande, klagande eller annan part underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet, om det avser myndighetsutövning mot någon enskild. Myndigheten bestämmer om underrättelsen ska ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt (21 § tredje stycket FL).

Bestämmelsen i 21 § FL anger inte när underrättelseskyldigheten ska fullgöras. Det följer emellertid av 7 § samma lag att parterna ska underrättas så snart som möjligt (jfr 7 § första stycket förordningen [2003:234] om tiden för tillhandahållande av domar och beslut m.m.). Om beslutet är verkställbart från beslutets dag, bör parterna underrättas om beslutet genast (Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 31 maj 2010, Zeteo, kommentaren till 21 §).

Av 74 § djurskyddsförordningen (1988:539) framgår att ett beslut om omhändertagande enligt 31 § djurskyddslagen gäller omedelbart även om det överklagas.

Av utredningen framgår att C.J. och hans familj underrättades om beslutet genom delgivning den 8 januari 2013, 21 dagar efter det att beslutet hade meddelats. Dröjsmålet berodde på att det bedömdes lämpligt att delge beslutet i samband med verkställigheten. Jag har inte någon synpunkt på att länsstyrelsen valde att underrätta parterna genom delgivning. Det finns emellertid inte någon möjlighet att vänta med att underrätta en part om ett beslut av det här slaget. Då beslutet var omedelbart verkställbart skulle länsstyrelsen således ha sett till att C.J. och hans familj omedelbart underrättades om beslutet, genom delgivning eller på annat sätt. Länsstyrelsen förtjänar kritik för att så inte skedde.

Vad C.J. i övrigt anfört föranleder inte någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

## Kritik mot en länsstyrelse för att inte ha anmält ett brott mot djurskyddslagen till åklagare eller polis

(Dnr 6281-2012)

**Beslutet i korthet:** I sin verksamhet som kontrollmyndighet enligt djurskyddslagen (1988:534) fick länsstyrelsen reda på att en ridskola drevs utan tillstånd. Det är ett brott mot djurskyddslagen att driva ridskola utan tillstånd och länsstyrelsen får kritik för att inte ha fullgjort sin skyldighet att anmäla brottet till åklagare eller polis.

### Anmälan

Tomas S. framförde i en anmälan till JO klagomål mot Länsstyrelsen i Stockholms län för handläggningen av ett ärende enligt djurskyddslagen. Han hade synpunkter på att länsstyrelsen, trots kännedom om att ett bolag bedrev ridskoleverksamhet utan erforderligt tillstånd, inte hade anmält detta till polis eller åklagare.

### Utredning

Registerutdrag i länsstyrelsens ärenden 282-23521-2012 och 282-13021-2012 begärdes in och granskades.

Muntliga upplysningar hämtades in från Petra Norén vid länsveterinär-enheten på länsstyrelsen. Hon uppgav följande.

Bolaget kom in med en ansökan om tillstånd enligt 16 § djurskyddslagen den 23 april 2012. I juli 2012 kom ansökan om förprovning in till myndigheten. Länsstyrelsen avvaktar just nu handläggningen i tillståndsärendet därför att sökanden ska åtgärda ventilationen i stallarna. När ventilationen åtgärdats kan tillståndsärendet avslutas. Det är hennes uppfattning att det är vanligt förekom-

mande att sökande i ärenden av detta slag bedriver verksamhet innan tillstånds-  
ärendet avgörs. Länsstyrelsen har av bl.a. resursskäl inte möjlighet att utreda  
alla sådana fall.

Ärendet remitterades därefter till länsstyrelsen som anmodades att lämna  
upplysningar om och yttra sig över vad Tomas S. hade anfört i sin anmälan.

I sitt remissvar (som beslutades av länsöverdirektören Anette Scheibe  
Lorentzi) anförde länsstyrelsen följande.

Länsstyrelsen är sedan 1 januari 2009 behörig myndighet att ge tillstånd till  
verksamheter enligt 16 § djurskyddslagen. Innan 2009 var kommunen be-  
hörig myndighet och i flera kommuner var detta ett lågprioriterat arbete  
vilket innebar att då tillsynen övergick till länsstyrelsen 2009 fanns det ett  
stort antal verksamheter i länet som bedrev tillståndpliktig verksamhet men  
saknade tillstånd. Länsstyrelsen har sedan 2009 arbetat för att alla verk-  
samheter med tillståndpliktig verksamhet i länet ska ha tillstånd men då det är  
ett omfattande arbete så finns det fortfarande en stor mängd hästverksam-  
heter som saknar tillstånd.

Med hänsyn till de förutsättningar som anges ovan har Länsstyrelsen i  
tillståndsärenden valt att inte anmäla verksamheter där sökanden har in-  
kommit med en ansökan samt arbetar aktivt på att åtgärda eventuella brister  
och där det inte finns någon omedelbar fara för att djur ska fara illa. Vissa  
åtgärder som kan vara nödvändiga, till exempel åtgärdande av ventilation  
eller andra byggnadsåtgärder, tar lite längre tid att åtgärda. Länsstyrelsen  
har i dessa fall avvaktat dessa åtgärder.

Enligt djurskyddslagen ska den myndighet som utövar offentlig kontroll  
verka för att överträdelser av lagen beivras. Av regeringens proposition  
2005/06:128 (s. 323 f.) framgår att syftet med denna bestämmelse är att  
skapa incitament för medverkan till lagföring av brott. Författningsförsla-  
get, som sedermera kom att antas, använder uttrycket ”verka för” och har  
inte formulerats som en lagstadgad skyldighet att åtals- eller polisanmäla  
samtliga fall där man misstänker brott mot djurskyddslagen.

I det aktuella ärendet har sökanden själv kommit in med en ansökan om  
tillstånd och har vidtagit en rad åtgärder. Det som återstår är en ombyggnad  
av ventilationen vilket Länsstyrelsen har bedömt som en åtgärd som kräver  
lite längre tid att åtgärda.

Länsstyrelsens handläggare, Petra Norén har agerat i linje med vår  
praxis genom att fokusera på handläggningen och inte göra en polisanmälan  
i detta ärende.

Tomas S. yttrade sig över länsstyrelsens remissvar.

Inför JO:s beslut i ärendet har ytterligare handlingar hämtats in från länssty-  
relsen. Av dessa framgår bl.a. att länsstyrelsen den 28 februari 2013 beviljade  
sökanden tillstånd enligt 16 § djurskyddslagen.

I ett beslut den 18 december 2013 anförde *JO Lindström* följande.

### Rättslig reglering

Enligt 16 § djurskyddslagen (1988:534) ska bl.a. den som yrkesmässigt eller i  
större omfattning använder hästar i ridskoleverksamhet ha tillstånd till verk-  
samheten. Frågor om tillstånd prövas av länsstyrelserna (se 32 b § djurskydds-  
förordningen [1988:539]).

Offentlig kontroll av efterlevnaden av djurskyddslagen, de föreskrifter och  
beslut som har meddelats med stöd av lagen, de EG-bestämmelser som kom-  
pletteras av lagen och de beslut som har meddelats med stöd av EG-

bestämmelserna utövas av länsstyrelserna och andra statliga myndigheter i enlighet med vad regeringen bestämmer (24 § första stycket djurskyddslagen).

Av 24 b § djurskyddslagen framgår att den myndighet som utövar offentlig kontroll – i det här fallet länsstyrelsen – ska verka för att överträdelser av bl.a. djurskyddslagen beivras.

Att utan tillstånd bedriva verksamhet som är tillståndspliktig enligt 16 § är straffbelagt genom 36 § djurskyddslagen. Enligt straffbestämmelsen döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelserna om tillståndsplikt till böter eller fängelse i högst två år. Om gärningen är att anse som ringa, ska inte dömas till ansvar.

### **Bedömning**

Av utredningen framgår att länsstyrelsen haft kännedom om att sökanden bedrivit tillståndspliktig verksamhet innan sådant tillstånd meddelats. Länsstyrelsen har inte åtalsanmält verksamheten eller gjort något annat för att beivra överträdelser av djurskyddslagen.

Som framgått ovan ska länsstyrelsen enligt lagen verka för att överträdelser av djurskyddslagen beivras (24 b § djurskyddslagen). Bestämmelsen infördes den 1 juli 2006. I den promemoria som låg till grund för reformen fanns det inget förslag till en bestämmelse om kontrollmyndigheternas skyldighet att verka för att överträdelser av lagstiftningen beivrades. Under remissbehandlingen hade påpekats att det fanns behov av en bestämmelse som tydligt anger kontrollmyndigheternas skyldighet att beivra överträdelser av lagstiftningen eftersom en sådan bestämmelse kan fungera som ett viktigt incitament för myndigheterna att medverka till lagföring av brott. Mot bakgrund härav, och då en sådan bestämmelse föreslogs ingå i den nya livsmedelslagen, bedömde regeringen att det även i djurskyddslagen borde införas en bestämmelse om skyldighet för kontrollmyndigheterna att beivra överträdelser mot djurskyddslagstiftningen (prop. 2005/06:128 s. 323 f.).

Länsstyrelsen har i sitt svar till JO skrivit att 24 b § djurskyddslagen inte har formulerats som en lagstadgad skyldighet att åtals- eller polisanmäla samtliga fall där man misstänker brott mot djurskyddslagen eftersom uttrycket ”verka för” används. Enligt länsstyrelsen har det varit i enlighet med länsstyrelsens praxis att fokusera på handläggningen och inte göra en polisanmälan i detta läge.

Som jag ser det har länsstyrelsens tolkning av bestämmelsen inte fog för sig. I lagen föreskrivs att länsstyrelsen ska verka för att överträdelser av lagen beivras. Det finns inget annat sätt att göra det än att anmäla misstänkta överträdelser till åklagare eller polis. Bestämmelsen i 24 b § djurskyddslagen innebär alltså enligt min mening en skyldighet för länsstyrelsen att göra anmälan till polis eller åklagare om länsstyrelsen i sin verksamhet som kontrollmyndighet har iakttagit sådant som objektivt utgör brott mot djurskyddslagen. Frågan om det inträffade skett uppsåtligt eller av oaktsamhet ska länsstyrelsen inte ta ställning till utan det är en uppgift för rättsväsendet. Från den angivna skyldigheten kan möjligen undantag göras för de allra mest bagatellartade överträdelserna. Att den som driver en tillståndspliktig verksamhet har ansökt om tillstånd och

arbetar med att avhjälpa brister spelar ingen roll vid den bedömning som länsstyrelsen har att göra enligt 24 b § djurskyddslagen.

Min uppfattning om innebörden av länsstyrelsens skyldigheter enligt 24 b § djurskyddslagen är väsentligen i överensstämmelse med vad som sägs i Jordbruksverkets vägledning 2009-04-07 för kontrollmyndigheter m.fl., Handläggningen av djurskyddsärenden (dnr 31-2401/09 del IV).

Länsstyrelsen har i sin verksamhet som kontrollmyndighet iakttagit att bolaget drivit ridskoleverksamhet utan tillstånd. Länsstyrelsen borde ha anmält detta till åklagare och polis enligt 24 b § djurskyddslagen och ska kritiseras för att ännu inte ha gjort det.

**Allvarlig kritik mot en landshövding för att ha motiverat beslut i strandskyddsärenden på ett sätt som står i strid med både reglerna om motivering av beslut i förvaltningslagen och kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen**

(Dnr 4427-2011)

<p><b>Beslutet i korthet:</b> En landshövding har motiverat beslut i ärenden om strandskyddsdispens på ett sätt som var ägnat att ge intrycket att besluten var i direkt strid mot miljöbalkens regler. Utformningen av besluten har stått i strid med både reglerna om motivering av beslut i förvaltningslagen och kravet på saklighet i regeringsformen. Landshövdingen får allvarlig kritik.</p>
--

### **Anmälan**

Naturskyddsföreningen framförde i en anmälan till JO klagomål mot dåvarande landshövdingen i Norrbottens län, Per-Ola Eriksson, för att ha åsidosatt miljöbalkens bestämmelser om strandskydd i fyra överprövningsärenden. Föreningen menade att det var fråga om medvetna avsteg från regeringsformens bestämmelser om att makten ska utövas under lagarna, allas likhet inför lagen och iakttagande av saklighet och opartiskhet vid myndighetsutövning. I anmälan framfördes att landshövdingen hade stoppat beslut om att upphäva olagliga dispenser och skrivit in motiveringar som inte återfinns i den uttömmande lista på särskilda skäl som enligt lagen får läggas till grund för dispens. Detta trots att det i 19 kap. 3 b § miljöbalken står att länsstyrelsen ska upphäva dispensbeslutet om det inte finns förutsättningar för dispens.

I anmälan, s. 2 och 3, framfördes bl.a. följande.

I miljöbalken 7 kap. 15 § föreskrivs ett förbud mot nya byggnader och anläggningar inom strandskyddat område. Det finns emellertid stora möjligheter i lagen att medge dispens för strandskyddet när det är motiverat. Kommunen måste emellertid kunna hänvisa till ett eller flera så kallade ”särskilda skäl” för att kunna besluta om dispens. En uttömmande lista på vilka särskilda skäl som kan läggas till grund för dispens finns i miljöbalkens 7 kap. 18 c–d §§. Reglerna om strandskyddsdispenser och upphävande är således strikta i den meningen



att inga andra skäl än de uppräknade får begagnas vid dispensgivningen. Det innebär emellertid långt ifrån att det är omöjligt att ge dispens, särskilt inte i sådana glesbygdkommuner som omfattas av de aktuella besluten. Särskilt den nya dispensgrunden om ”landsbygdsutveckling” som trädde i kraft 2009 har inneburit stora lättnader. Om kommuner kartlägger sina strandmiljöer och tar ett enkelt fullmäktigebeslut om tillägg till översiktsplanen om så kallade LIS-områden, kan stränder i delar av kommunen avsättas för landsbygdsutveckling på ett planerat sätt. Avsikten är att kommunerna först ska göra en bred kartläggning och inventering av sina strandområden och sedan göra en samlad bedömning av vilka områden som kan vara lämpliga (prop. 2008/09:119 s. 56). Dessa nya generösa regler för att få tillstånd byggande på stränder i landsbygd för utveckling har emellertid inte tagits i anspråk i de fyra länsstyrelsebesluten (vilket också fastslås i de tre första besluten). Besluten vilar inte i något av fallen på ett sådant planerat ianspråktagande av stränder i kommunerna i fråga, och länsstyrelsen har därför inte kunnat grunda besluten på några särskilda skäl i dessa fall. Även i det fjärde fallet har en kommun hänvisat till skäl som inte godtagits av länsstyrelsen. I stället anges skäl som inte finns upptaget i miljöbalken 7 kap. 18 c–d §§, nämligen att besluten avser fastigheter i områden som är ”glesbebyggda”.

De aktuella besluten av den 30 maj 2011 var fogade till anmälan (länsstyrelsens ärenden med dnr 526-9262-10, 526-9257-10, 526-719-11 och 526-9401-10). I samtliga beslut återfanns detta stycke sist under rubriken ”Länsstyrelsens bedömning”:

I detta fall saknas särskilda skäl men området där det planerade fritidshuset avses att uppföras är glesbebyggt. Därav beslutar länsstyrelsen att nämndens beslut den [...] att bevilja strandskyddsdispens på fastigheten [...] ska vara alltjämt gällande.

Vidare framgick att de tjänstemän hos länsstyrelsen som deltagit i handläggningen av ärendena hade anmält avvikande mening. De ansåg att förutsättningar för den dispens som nämnderna meddelat inte fanns och att besluten därför borde upphävas.

Till anmälan var fogat tre tidningsartiklar från Norrländska Socialdemokraten (NSD).

## Utredning

Ärendet remitterades till länsstyrelsen för upplysningar och yttrande över vad som anförts i anmälan till JO. Länsstyrelsen kom in med ett remissyttrande. Som bakgrund anfördes bl.a. följande angående nya regler för byggande i strandnära lägen.

Under lång tid och från många olika håll hade i Norrbotten framförts stark kritik mot de regler som gällt för byggande i strandnära lägen, vilket också ledde till stora förhoppningar på regering och riksdag i samband med beslut om reformering av reglerna för byggande i strandnära lägen. Från lagstiftarens sida betonades de lättnader för byggande i strandnära lägen som de nya reglerna skulle medföra. Lagstiftaren betonade också det ökade lokala och regionala inflytandet som ävenledes skulle tjäna som ett instrument för en aktiv landsbygdsutveckling.

De nya reglerna kom emellertid att tillämpas olika i olika delar av landet (också där liknande grundförutsättningar förelegat) vilket lett till starka reaktioner och kritik mot handläggningen vid beslutande myndigheter. En del av den kritik som riktats mot Länsstyrelsen Norrbotten vid tillämpningen av de nya reglerna var att länsstyrelsen överprövade ett alldeles för stort antal ärenden. Jämförelser med andra län visade också att det förhöll sig på detta sätt.

Det kan alltså konstateras att de nya reglerna inte tillämpats lika över landet och att de inte kommit att fylla det syfte lagstiftaren avsett. Detta uttrycks på ett tydligt sätt av regeringen i budgetpropositionen för år 2012 (prop. 2011/12:1) där man förtydligar intentionerna med byggande i strandnära områden.

Länsstyrelsen återgav därefter bl.a. följande ur propositionen, utgiftsområde 20, s. 52.

Det finns indikationer som tyder på att den ändring av strandskyddsreglerna som trädde ikraft 2009 och 2010, med syfte att bland annat underlätta för viss byggnation i strandnära lägen, inte har fyllt sitt syfte, har tillämpats olika över landet och har lett till oavsedda effekter. Medel avsätts för att underlätta för attraktivt boende på landsbygden. En översyn av utfall och tillämpning av det nya regelverket ska göras. Regeringen avser att ge Boverket och Naturvårdsverket i uppdrag att göra en översyn av utfall och tillämpning av det nya regelverket och vid behov föreslå förändringar. Förslaget innebär även en informations- och kompetensinsats vad gäller strandskyddsreglerna, kompletterat med planeringsstöd till landsbygdskommuner.

Länsstyrelsens yttrande innehöll vidare följande.

### **Svar på anmälares påståenden kring landshövdingens roll som tjänsteman, landshövdingens sätt att utöva sitt ämbete och hantering av strandskyddsärenden vid Länsstyrelsen i Norrbottens län**

Landshövding Per-Ola Eriksson har uppgett följande som svar på Naturskyddsföreningens påståenden under de tre ovan rubricerade huvudrubrikerna.

Efter ett långt yrkesliv i riksdagen och efter åtta år som landshövding är han förstås väl medveten om vilken roll politiken har och vilken roll man har som tjänsteman. De grova tillmälen som Naturskyddsföreningen använder får naturligtvis stå för dem men synes blotta en grundläggande okunskap kring de olika roller beslutande, föredragande och deltagande i beslut vid en myndighet faktiskt har.

Utöver de beslut som fattas av länsstyrelsens miljöprövningsdelegation har han som landshövding rätt att ta till sig alla de olika beslut som fattas vid länsstyrelsen. I den rollen är han som landshövding aktiv och tar till sig och beslutar i ett stort antal ärenden.

Påståenden kring medvetna avsteg från lagstiftning faller på sin egen orimlighet och relaterar med rubriken ”felaktiga beslut” till ärenden som ännu inte är slutligt avgjorda.

De referenser som anmälares gör till delar av citat från olika intervjuer hör samman med den problematik han som landshövding uppfattat från länets medborgare kring tillämpning av reglerna om strandskydd. Det starka missnöjet med den tillämpning som varit har inneburit att det inte bara varit en möjlighet för honom att agera utan snarast en plikt i rollen som företrädare för regering och riksdag och i länets medborgares intresse. Det han avsett med de olika uttalanden som refereras till är att peka på de problem de nya reglerna medfört och på den stora skillnaden mellan de avsikter som uttalats

och den tillämpning som kommit att ske. De uttalanden som regeringen gjort i budgetpropositionen visar att hans instinkt att reagera och ta ett ökat ansvar i frågan varit riktig.

Skälet till att han själv tagit till sig ärendena om strandskyddsdispens från och med maj 2011 är just det beskrivna, att reglerna inte fungerat, att missnöjet med detta varit massivt bland medborgarna i Norrbotten och skarp kritik riktats mot länsstyrelsens handläggning av dessa ärenden. Mot den bakgrunden har det varit hans skyldighet att agera. Han har också noterat att rättstillämpningen varit olika i landet och att graden av överprövade ärenden varit väsentligt större vid Länsstyrelsen i Norrbottens län än i närliggande län.

Självklart är riksdagens ombudsmän välkomna att granska all länsstyrelsens handläggning, i strandskyddsärenden och i andra ärenden. Hans upplevelse är emellertid att hanteringen av ärenden förbättrats i och med att han själv tagit ökat ansvar. De problem med lagstiftningen som han pekat på har också vidgåtts av regeringen i budgetpropositionen.

### **Svar på anmälares påståenden kring tillämpning av aktuella regler och en rättslig analys av länsstyrelsens handläggning för de beslut som är ifråga**

Den genomgång av aktuella regler som sådana som anmälaren gör (på sidorna 2 och 3) är i stora delar okontroversiell och korrekt. Eftersom anmälaren valt en konfrontativ linje så är uppräknningen emellertid inte fullständig. Det som anmälaren valt att inte överhuvud beröra i sin analys är hur hänsynen till den EU-rättsliga proportionalitetsprincipen och äganderätten, som också är en del av EU-rätten, verkligen ska tas. Här har anmälaren valt att hänvisa till citat från ett enstaka avgörande från Mark- och miljööverdomstolen (mål nr M 9745-10) där någon fast praxis ännu inte etablerats.

Utöver att vägas in vid tillämpningen av 7 kap 25 § miljöbalken har nämnda grundläggande rättsprinciper också en fristående innebörd. Deras betydelse är så väsentlig att vid konflikt mellan bestämmelserna i miljöbalken och proportionalitetsprincipen eller skyddet för äganderätten har de sistnämnda företräde. I samtliga av de fyra aktuella ärendena medför tillämpning av dessa grundläggande rättsprinciper att dispens bör medges från strandskyddet. En sådan tillämpning går också i linje med en annan grundläggande rättsprincip, att den enskilde ska kunna förutse vad hon/han har att förvänta sig av myndighetens handläggning.

De respektive kommunala nämndernas ansvar för de dispensbeslut de fattat förtjänar att särskilt betonas. Besluten som fattas av nämnderna är - som framgår ovan i detta yttrande - en ytterst väsentlig del av prövningskedjan. Det saknas således skäl att utgå ifrån att de beslut de kommunala nämnderna fattat är felaktiga och senare ska rättas till av länsstyrelsen. Utgångspunkten måste tvärtom vara att nämndernas beslut normalt är korrekta men av och till behöver rättas till av länsstyrelsen.

Den ovan påbörjade rättsliga analysen av Länsstyrelsen i Norrbottens läns handläggning av de fyra aktuella ärenden kan fortsatt ske enligt följande.

Ingen av omständigheterna att landshövdingen valt att ta besluten till sig eller att föredragande och deltagande valt att vara skiljaktiga är märklig som sådan. Just detta visar tvärtom att handläggningen fungerar väl och i enlighet med vad som krävs enligt regeringsformen, miljöbalken och förvaltningslagen. Den väldigt höga graden av överprövningar som tidigare skett vid länsstyrelsen väcker en undran kring om lika fall verkligen behandlas lika, en annan grundläggande rättsprincip. Mot den bakgrunden har det funnits goda skäl att närmare fundera över handläggningen i dessa ärenden.

Den brist som kan konstateras vid genomgång av de fyra aktuella ärendena är att länsstyrelsens bedömning inte redovisats på ett tillräckligt tydligt sätt. Av det förda resonemanget har inte alldeles tydligt framgått att det i vart och ett av de aktuella ärendena har funnits särskilda skäl för dispens och att skälen bland annat är hänförliga till proportionalitetsprincipen. Detta har förtydligats i inlagor till Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt.

Den fråga som återstår att tydligt besvara vid en rättslig analys är om det är som anmälaren påstår att de fyra aktuella besluten är uppenbart felaktiga. Anmälarens främsta argument för att så skulle vara fallet är att det har funnits skiljaktiga i besluten och att Mark- och miljööverdomstolen i ett liknande ärende om strandskyddsdispens (mål nr M 2010-10) har klaggjort att dispens endast kan meddelas med stöd av 7 kap 18 c-d §§ i miljöbalken.

Länsstyrelsen menar att besluten som fattats är korrekta och att handläggningen varit riktig - målen är heller inte slutligt avgjorda.

Det faktum att deltagande i beslut är skiljaktiga medför inte att det som faktiskt beslutats är felaktigt. Att skiljaktiga meningar framkommer visar tvärtom att de regler till skydd för rättssäkerheten som styr dessa möjligheter fungerar på bästa sätt.

Frågan om det enstaka avgörande från Mark- och miljööverdomstolen som anmälaren refererar till ska tillmätas helt avgörande betydelse kräver en djupare analys. Inom ramen för en sådan djupare analys är det högst relevant att framhålla det beslut som dåvarande Miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt kom till i domslut av den 3 november 2010. Domstolen beviljade dispens med hänvisning till 7 kap 18 b § i miljöbalken och hänvisade just till proportionalitetsprincipen. I de avgörandena passagera kom domstolen till att konsekvensen av att neka dispens skulle bli att klaganden "äger en fastighet som hon inte får bebygga för att ägare av närbelägna fritidshus, varav två inom strandskyddsområdet, ska ha möjlighet att nyttja strandområdet på hennes fastighet för friluftsliv. Den konsekvensen måste anses orimlig och miljödomstolen anser att ett avslag på dispensansökan får verkningar för [...] som inte är förenliga med proportionalitetsprincipen. Om dispensen begränsas till ett fritidshus [...] finner miljödomstolen att det i detta speciella fall föreligger särskilda skäl att bevilja strandskyddsdispens."

Den analys länsstyrelsen gjort i de fyra aktuella ärendena är – som framgår ovan – i många delar densamma som den analys Miljödomstolen i Östersund gjorde i det ärende som redovisats i stycket ovan. Med beaktande av relevanta EU-rättsliga regler är den analysen mer korrekt än den analys som Mark- och miljööverdomstolen, utan att ens uttryckligen föra resonemanget ur proportionalitetsprincipens synvinkel, kommit till i ett enskilt avgörande.

### Slutsatser

Den rättsliga analysen mynnar ut i att länsstyrelsens och landshövdingens agerande i alla delar varit lagenligt. Eftersom ärendena fortfarande är under handläggning finns därmed också skäl att anta att överinstanserna fastställer länsstyrelsens beslut.

Någon grund för de personliga påhopp som i anmälan riktas mot landshövdingen föreligger inte heller. Ovan är det tvärtom visat att landshövdingen förfarit korrekt vid handläggningen av de aktuella ärendena och att han haft goda skäl att ta ett större ansvar för handläggningen av dessa ärenden. Detta har också bekräftats av regeringen i budgetpropositionen.

Det ovanstående innebär sammantaget att någon grund för kritik mot länsstyrelsens handläggning eller mot landshövdingen Per-Ola Erikssons personliga agerande inte finns.

Naturskyddsföreningen kommenterade remissvaret och gav in ytterligare handlingar.

Handlingar från länsstyrelsen begärdes in och granskades.

Från Umeå tingsrätt, mark- och miljödomstolen, inhämtades att de aktuella besluten hade överklagats av Naturskyddsföreningen och att domstolen hade funnit att länsstyrelsens beslut inte kunde överklagas och därför hade avvisat överklagandena. Sedan Naturskyddsföreningen överklagat vidare fastslog Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen, att länsstyrelsens beslut var överklagbara och återförvisade målen till mark- och miljödomstolen för prövning i sak. Den 30 maj 2013 meddelade mark- och miljödomstolen dom i två av målen. Domstolen konstaterade i båda fallen att det inte förelåg förutsättningar att meddela dispens och de meddelade dispensererna upphävdes (mål nr M 401-13 och M 403-13).

I ett beslut den 11 oktober 2013 anförde *JO Lindström* följande.

### Rättslig reglering

I 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen stadgas att den offentliga makten utövas under lagarna. Legalitetsprincipen innebär att alla samhällsorgan är underkastade rättsordningens regler.

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

Enligt 20 § förvaltningslagen (1986:223) ska ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende innehålla de skäl som bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

I 7 kap. miljöbalken regleras skydd av områden, bl.a. strandskyddsområden. Innebörden av strandskyddet är enligt 15 § bl.a. att byggnader inte får uppföras inom ett strandskyddsområde. I 13–14 §§ regleras var strandskydd gäller. Enligt 18 b § kan en kommun i enskilda fall ge dispens om det finns särskilda skäl. I 18 c § regleras vad som får beaktas som särskilda skäl vid prövningen av en dispensfråga. I bestämmelsen erinras om att ytterligare omständigheter kan beaktas i fall då 18 d § blir tillämplig. I sistnämnda bestämmelse anges vad som får beaktas som särskilda skäl vid prövningen av en dispensfråga inom ett ”område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen”. I 18 e § definieras vad som avses med ett sådant område. Vid dispensprövningen ska även en allmän intresseprövning ske enligt 25–26 §§.

Enligt 19 kap. 3 a § miljöbalken ska en kommun, som ger dispens från bestämmelserna i 7 kap. 15 §, sända beslutet till länsstyrelsen. Länsstyrelsen ska enligt 19 kap. 3 b § inom tre veckor från det att beslutet kom in ta ställning till om beslutet ska prövas eller inte. Om länsstyrelsen vid sin prövning finner att förutsättningar för dispens inte finns, ska dispensbeslutet upphävas.

### Bedömning

I de fyra besluten den 30 maj 2011 redogjorde länsstyrelsen under rubriken ”Motivering” inledningsvis för de i miljöbalken tillämpliga bestämmelserna, bl.a. 7 kap. 18 b–d §§. I sin bedömning skrev länsstyrelsen att uppräknningen av

de särskilda skäl som får beaktas enligt 7 kap. 18 c § var uttömmande samt redogjorde i tre av besluten för möjligheten att tillämpa de särskilda skälen för landsbygdsutveckling i strandnära lägen enligt Naturvårdsverkets handbok 2009:4. I det fjärde beslutet återgavs ett förarbetsuttalande rörande särskilda skäl enligt 7 kap. 18 c § 1. I alla fyra besluten skrev länsstyrelsen därefter att det saknas särskilt skäl för dispens, att området är glesbebyggt och att länsstyrelsen ”därav” beslutar att det ursprungliga beslutet om strandskyddsdispens alljämt ska vara gällande.

Under utredningen uppkom fråga om huruvida befattningshavare under min tillsyn hade gjort sig skyldig till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken genom att besluta att de fyra dispensbesluten skulle gälla trots att förutsättningar för det saknades och att denne därvid vid myndighetsutövning uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosatt vad som gällde för uppgiften. Jag beslutade därför den 4 september 2012 att inleda förundersökning angående sådant brott.

Under förundersökningen framkom vidare uppgifter om att länsstyrelsens arbete med granskning och överprövningar av kommunala beslut om strandskyddsdispenser, enligt beslut av länsledningen, skulle ha varit nedprioriterat trots vad som anges i 19 kap. 3 b § miljöbalken. Det förekom uppgifter om att under en period, efter tidpunkten för behandling av de aktuella fyra fallen, skrevs alla inkommande kommunala beslut om strandskyddsdispens av utan att granskning eller ställningstagande om överprövning gjordes. Uppgifterna föranledde mig att den 26 september 2012 låta förundersökningen omfatta också den handläggningen.

Under förundersökningen hölls förhör med följande tjänstemän vid länsstyrelsen: L.D., B.W., J.A. samt Per-Ola Eriksson, vilken delgavs misstanke om tjänstefel.

Efter att förundersökningen avslutats fann jag i ett beslut den 7 mars 2013 inte skäl att väcka åtal.

Det som framkommit under utredningen ger inte stöd för att Per-Ola Eriksson i de fyra besluten den 30 maj 2011 uppsåtligen fattat beslut i strid med lagen. Det finns inte heller stöd för misstanken att han i de övriga dispensärendena som varit föremål för förundersökning fattat beslut utan att företa vederbörlig prövning av ärendena. Vad som återstår att ta ställning till är om hanteringen av de fyra besluten den 30 maj 2011 ska föranleda något uttalande från min sida.

Förvaltningsmyndigheternas skyldighet att motivera sina beslut regleras som nämnts i 20 § förvaltningslagen. I bestämmelsen anges vissa situationer där någon motivering inte behövs, men enligt min uppfattning var länsstyrelsen skyldig att – som också skedde – motivera de fyra aktuella besluten.

Ett grundläggande krav på motivering är emellertid att myndigheten anger vilka föreskrifter den har tillämpat. Detta kan ske genom att myndigheten anger numret på de paragrafer som är tillämpliga och författningarnas namn och nummer. Ofta är dock detta inte tillräckligt. Myndigheten måste normalt också redogöra för innehållet i föreskriften och förklara vilken betydelse den har för bedömningen av ärendet. Att myndigheterna motiverar sina beslut är naturligtvis främst av vikt med hänsyn till de enskilda som berörs av besluten. Först om den enskilde förstår beslutet, kan ju han eller hon ta ställning till om det bör

överklagas. Det är också viktigt med hänsyn till allmänhetens rätt till insyn i myndigheternas verksamhet. Detta är i sin tur en förutsättning för en öppen och fri diskussion om denna verksamhet (JO 2004/05 s. 188, dnr 2797-2002).

Reglerna om de särskilda skäl som kan ge dispens från strandskyddet är som framgått relativt detaljerade. I de fyra besluten hänvisas dock inte till dessa regler, utan det skäl som länsstyrelsen åberopar är att områdena där fritidshusen ska byggas är glesbebyggda. Detta skäl står inte i lagen. I sitt remissvar har länsstyrelsen vidgått att dess bedömningar i de fyra ärendena inte har redovisats på ett tillräckligt tydligt sätt. Länsstyrelsen har i remissvaret redovisat den uppfattningen att det i vart och ett av de aktuella ärendena har funnits särskilda skäl för dispens. Skälen skulle enligt remissyttrandet innefatta en tillämpning av 7 kap. 25 § miljöbalken, den EU-rättsliga proportionalitetsprincipen och skyddet för äganderätten.

Det skäl för dispens som angavs i besluten – att områdena är glesbebyggda – utgjorde alltså inte det skäl som besluten grundades på. De skäl som länsstyrelsen hänvisar till i sitt remissvar finns det ingen antydning om i besluten. Det innebär att Per-Ola Eriksson inte har motiverat sina beslut på det sätt som föreskrivs i 20 § förvaltningslagen.

Per-Ola Erikssons agerande ska även granskas mot bakgrund av regleringen i 1 kap. 9 § regeringsformen.

Kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen innebär att förvaltningsorganen i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem de är satta att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende (se 2007/08:KU6 s. 14 f. med hänvisningar). De fyra besluten har utformats på ett sätt som ger intrycket att de var i direkt strid mot miljöbalkens regler. Därför innebär utformningen av besluten ett brott mot regeringsformens krav på att en förvaltningsmyndighet ska iaktta saklighet i sin verksamhet.

Per-Ola Erikssons utformning av besluten strider alltså både mot reglerna om motivering av beslut i 20 § förvaltningslagen och mot regeringsformens krav på saklighet. Genom att utforma besluten på det sätt han har gjort har Per-Ola Eriksson åsidosatt vad som gällt för hans uppgift att fatta beslut i ärendena. Jag anser mig inte kunna styrka att detta åsidosättande varit uppsåtligt. Den förklaring som Per-Ola Eriksson lämnat beträffande sin hantering av ärendena tyder i stället på att han helt enkelt saknat den insikt om de krav som gäller myndighetsutövning som måste förutsättas av en person i hans ställning. Han har varit oaktsam, men jag har som framgått stannat för att inte bedöma hans handlande som straffbart tjänstefel. Däremot förtjänar Per-Ola Eriksson allvarlig kritik för sin hantering av ärendena.

## Allvarlig kritik mot en länsstyrelse för att den försummat sina skyldigheter enligt delgivningslagen (2010:1932)

(Dnr 776-2013)

**Beslutet i korthet:** Länsstyrelsen skulle delge 13 medlemmar i en sameby ett vitesföreläggande. Efter att det hade kommit in hinderbevis i fråga om två av medlemmarna vidtog länsstyrelsen inga ytterligare åtgärder för att delge dem. Länsstyrelsen har inför JO förklarat sin passivitet med att ett agerande från länsstyrelsens sida mot vissa medlemmar i samebyn inte skulle gynna förutsättningarna för att nå en samförståndslösning. I JO:s beslut konstateras att det är en mycket dålig förklaring. Eftersom länsstyrelsen hade valt att meddela vitesföreläggandet var länsstyrelsen också skyldig att se till att alla de 13 medlemmarna i samebyn fick del av föreläggandet. Länsstyrelsen får allvarlig kritik.

### Bakgrund

Genom ett beslut den 28 september 1978 fastställde dåvarande lantbruksnämnden i Jämtlands län för Tännäs sameby (nuvarande Ruvhten Sijte) ett högsta renantal som får hållas inom samebyn. Ruvhten Sijte hade dock under många år haft ett högre renantal än det tillåtna. För att minska antalet renar i samebyn beslutade Ruvhten Sijte den 18 oktober 2005 och den 5 juni 2006 hur många renar respektive medlem i samebyn högst fick ha. Den 23 december 2010 ansökte Ruvhten Sijte om att Länsstyrelsen i Jämtlands län skulle förelägga 13 medlemmar i samebyn att vid vite minska sitt renantal (dnr 611-68-11). Den 13 februari 2012 meddelade länsstyrelsen följande beslut.

Länsstyrelsen förelägger envar av Motparterna 1-13, att senast vid årlig renräkning i Ruvhten Sijte säsongen 2012/2013 för länsstyrelsen visa att de uppfyllt samebyns beslut, den 18 oktober 2005, och den 5 juni 2006, i den del som berör dem, om högsta renantal per medlem i samebyn.

Länsstyrelsen föreskriver för envar av Motparterna ett vite om 1 267 kr per ren som överstiger det högsta renantal som framgår nedan.

### Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 5 februari 2013 framförde Ruvhten Sijte klagomål mot Länsstyrelsen i Jämtlands län bl.a. med anledning av att länsstyrelsen ännu inte hade delgett två av samebyns medlemmar, M.H.R. och T.H.R., beslutet. Ruvhten Sijte uppgav i denna del följande.

Länsstyrelsens passivitet är anmärkningsvärd då tjänstemän vid länsstyrelsen som har hand om renrättningsfrågor har träffat M.H.R. och T.H.R. vid upprepade tillfällen sedan beslutet meddelades. Både M.H.R. och T.H.R. var med på renräkningen som genomfördes i januari 2013 då även företrädare för länsstyrelsen var närvarande. M.H.R. var därutöver med på renräkningen i mars 2012 och även vid detta tillfälle närvarade företrädare för länsstyrelsen. M.H.R. deltog dessutom vid två möten med länsstyrelsen den 16 oktober respektive den 4 december 2012. Inte vid något av dessa tillfällen försökte länsstyrelsen



delge M.H.R. och T.H.R. beslutet. Vid mötet den 16 oktober 2012 uttalade såväl landshövdingen som en tjänsteman vid länsstyrelsen att de inte var villiga att verka för att enskilda medlemmar utdömdes vite på grund av att de inte följer samebyns beslut om högsta tillåtna renantal. Mot denna bakgrund kan samebyn inte frigöra sig från tanken att landshövdingens och tjänstemannens inställning även påverkat handläggningen av delgivningen av M.H.R. och T.H.R.

### Utredning

Diariet och samtliga handlingar i länsstyrelsens ärende med dnr 611-68-11 begärdes in och granskades. Av handlingarna framgick bl.a. följande. Den 8 maj 2012 gav länsstyrelsen Polismyndigheten i Jämtlands län i uppdrag att delge M.H.R. och T.H.R. beslutet genom stämmingsmannadelgivning. Den 22 maj 2012 kom det in hindersbevis av vilka det framgick att M.H.R. och T.H.R. flyttat från angiven adress. Därefter syntes inga andra åtgärder ha vidtagits av länsstyrelsen för att försöka delge M.H.R. och T.H.R. beslutet inför renräkningen 2012/2013.

Ärendet remitterades därefter till länsstyrelsen som uppmanades att yttra sig om handläggningen av ärendet när det gällde delgivningen av M.H.R. och T.H.R. Länsstyrelsen uppmanades vidare att redovisa sin bedömning av det som kommit fram.

I sitt yttrande anförde länsstyrelsen (länsrådet Susanna Löfgren) i huvudsak följande.

Beslutet expedierades den 20 februari 2012 genom vanlig delgivning, vilket i detta fall inneburit att beslutet sänts till mottagaren med ett bifogat delgivningskvitto. För det fall delgivningskvittot inte undertecknats och återsänts till länsstyrelsen inom 14 dagar skickar länsstyrelsen, enligt sina rutiner, ut en påminnelse. För det fall delgivningskvittot inte återsänds efter påminnelse, skickar länsstyrelsen den handling som ska delges genom rekommenderad försändelse med mottagningsbevis. Först sedan även den formen av delgivning misslyckats, ska andra delgivningsätt såsom delgivning genom s.k. stämmingsman övervägas. Såvitt framgår har länsstyrelsens rutiner följts i aktuellt ärende.

I aktuellt ärende visade det sig att delgivningssvårigheter förelåg;

---

Beträffande M.H.R. och T.H.R. inkom den 22 maj 2012 hindersbevis från polismyndigheten utvisande bland annat att de avflyttat från angivna adresser och att delgivning därför inte kunnat ske. Kungörelsedelgivning hade därefter kunnat övervägas. Ytterligare delgivningsförsök före renräkningen 2012/13 till vilken beslutet hänvisade, företogs dock inte. Som bakgrund till detta önskar länsstyrelsen framföra följande.

Sedan lång tid tillbaka har länsstyrelsen kunnat konstatera att det föreligger betydande motsättningar mellan medlemmarna inom samebyn. Detta har negativt påverkat arbetsmöjligheterna för renskötseln inom samebyn.

Genom beslut den 30 mars 2001 förordnade länsstyrelsen, med stöd av bland annat 72 § rennäringslagen, RNL, syssloman för samebyn. Bakgrunden till förordnandet var att styrelse saknades och att renskötseln inom samebyn var bristfällig. Uppdraget som syssloman avslutades.

Starka interna motsättningar i samebyn har därefter förelegat och föreligger alltjämt, vilket bland annat medfört att vissa medlemmar inlämnat ansökan till Sametinget med begäran att samebyn ska delas.

Markägare i Västra Härjedalen har upprepat påtalat uppkomna problem med anledning av hur samebyn handhar renskötseln. Länsstyrelsen handlägger och har handlagt ett flertal ärenden rörande frågor om att avlägsna renar från mark utanför renskötselområdet samt förelägganden att minska renantalet för samebyn. Länsstyrelsen har tillsammans med Sametinget under 2012 vid upprepade tillfällen haft möten och kontakter med, fastighetsägare, samebyn och dess medlemmar. Länsstyrelsen har vid dessa möten representerats av landshövding Britt Bohlin och sakkunnig fjällförvaltning Kristina Jonsson samt jurist Ingvar Hellentin. Syftet med mötena har från de bägge myndigheternas sida varit att föra en konstruktiv dialog i olika frågor som rör samebyn.

Det är i och för sig riktigt att M.H.R. deltagit vid dessa möten. T.H.R. har inte närvarat vid något av dessa möten. Länsstyrelsen har inte i förväg känt till vilka av medlemmarna i samebyn som skulle närvara och några förberedelser för delgivning inför mötena har inte vidtagits. Under den tid dessa möten och kontakter pågått har länsstyrelsen bedömt att ett agerande från länsstyrelsens sida att vidta ytterligare åtgärder mot vissa medlemmar i samebyn inte skulle gynna förutsättningarna för att nå en samförstånds-lösning vilket är bakgrunden till att ytterligare delgivningsåtgärder inte vidtagits mot M.H.R. och T.H.R.

#### **Bedömning av handläggningen**

Länsstyrelsen vill påpeka att det enligt 15 § RNL inte åligger länsstyrelsen *skyldighet* att förelägga medlem i sameby som har fler renar än som beslutats utan att länsstyrelsen utifrån egen bedömning har att avgöra detta. Mot bakgrund härav och vad som ovan anförts, kan länsstyrelsen inte finna några formella brister i handläggningen av ärendet i de frågor som avses med JO:s remiss.

Ruvhten Sijte kommenterade remissvaret och framförde ytterligare klagomål. I ett beslut den 10 februari 2014 anförde *JO Lindström* följande.

#### **Rättslig reglering**

Enligt 15 § andra stycket rennäringslagen (1971:437), RNL, bestämmer länsstyrelsen det högsta antal renar som får hållas på bete inom en samebys betesområde. Om samebyn bryter mot ett sådant beslut, får länsstyrelsen enligt bestämmelsens tredje stycke vid vite förelägga byn att följa beslutet.

I det fall samebyn med stöd av 35 § första stycket RNL bestämt hur många renar en medlem högst får inneha, får ett föreläggande att minska antalet renar även riktas mot en medlem som inte följer samebys beslut (15 § fjärde stycket RNL).

Ett vitesföreläggande ska enligt 2 § fjärde stycket lagen (1985:206) om viten delges adressaten.

Enligt 7 § delgivningslagen (2010:1932) är det den myndighet som handlägger ett mål eller ett ärende som har ansvar för att se till att delgivning sker i målet eller ärendet.

## Bedömning

Länsstyrelsen beslutade den 13 februari 2012 att förelägga 13 medlemmar i Ruvhten Sijte att vid vite minska sitt renantal. Eftersom länsstyrelsens beslut var förenat med vite skulle det därmed också delges var och en av de 13 medlemmarna. Av utredningen framgår det att länsstyrelsen efter att den fick del av hindersbevisen i maj 2012 inte vidtog några som helst åtgärder för att försöka delge M.H.R. och T.H.R. beslutet innan tidpunkten för fullgörelse inträffade.

Länsstyrelsen har förklarat sin passivitet med att ett agerande från länsstyrelsens sida mot vissa medlemmar i samebyn inte skulle gynna förutsättningarna för att nå en samförståndslösning. Det är en mycket dålig förklaring. Eftersom länsstyrelsen har valt att meddela beslutet var länsstyrelsen också skyldig att se till att alla de 13 medlemmarna delgavs beslutet. Länsstyrelsen förtjänar allvarlig kritik för sin passivitet.

Vad Ruvhten Sijte i övrigt anfört föranleder inte några ytterligare åtgärder eller uttalanden från min sida.

**Kritik mot en länsstyrelse för bl.a. underlåtenhet att kommunicera en uppgift som har varit av betydelse för ett beslut om avlivning av en hund och för dröjsmål med att underrätta djurhållaren om beslutet**

(Dnr 1735-2013 och 6458-2013)

**Beslutet i korthet:** Länsstyrelsen hade omhändertagit en hund enligt djurskyddslagen och beslutat att hunden skulle säljas eller överlåtas på annat sätt. Därefter fick länsstyrelsen ett besked från polismyndigheten att det inte gick att sälja eller överlåta hunden utan att polismyndigheten lämnade ärendet till länsstyrelsen för beslut om avlivning. Länsstyrelsen beslutade att hunden skulle avlivas utan att kommunicera polismyndighetens besked till hundens ägare och får kritik för det. Länsstyrelsen underrättade hundägaren om avlivningsbeslutet genom delgivning med stämmningsman, vilket ledde till att hundägaren blev underrättad först 19 dagar efter beslutet och 15 dagar efter det att hunden hade avlivats. Länsstyrelsen får kritik för att hundägaren inte underrättades tidigare. Slutligen får länsstyrelsen kritik för brister i fråga om skyldigheten att registrera allmänna handlingar.

## Anmälningarna

I en anmälan (dnr 1735-2013), som kom in till JO den 21 mars 2013, framförde Andreas L. klagomål mot Länsstyrelsen i Blekinge län och gjorde gällande att länsstyrelsens personal i samband med en kontroll av hans hundhållning hade gått in i hans bostad utan tillstånd. Han uppgav bl.a. följande. När djurskydds-handläggarna ringde på dörren var han nyvaken och inte påklädd. Han bad dem därför att vänta en stund. Han förklarade sedan att han inte kunde släppa in dem i bostaden eftersom det inte var hans lägenhet, utan hans sambos. Sambon, som

var sjuk, hade bett honom att inte släppa in någon i bostaden. Efter en stund gick djurskyddshandläggarna ändå in i lägenheten utan tillstånd från hans sambo eller några papper som styrkte deras rätt att gå in.

I en anmälan (dnr 6458-2013), som kom in till JO den 23 maj 2013, framförde Andreas L. ytterligare klagomål mot länsstyrelsen och uppgav bl.a. följande. Den 21 maj 2013 överlämnade en polis ett beslut till honom enligt vilket hans hund skulle avlivas. Han hade inte fått någon information om detta tidigare. I beslutet stod det att han hade tre veckor på sig för att överklaga beslutet till förvaltningsrätten, men senare samma dag fick han veta att hunden redan var avlivad. Han framförde även klagomål mot Polismyndigheten i Blekinge län med anledning av hur avlivningsbeslutet hade verkställts.

## Utredning

### Klagomålen mot länsstyrelsen

#### *Genomförande av kontrollbesök i bostaden*

Handlingar i länsstyrelsens ärende med dnr 282-848-2013 begärdes in och granskades. Ärendet remitterades därefter till länsstyrelsen som uppmanades att lämna upplysningar om handläggningen av ärendet såvitt avsåg länsstyrelsens besök hos Andreas L. den 8 mars 2013. I remissvaret anförde länsstyrelsen bl.a. följande (bifogade handlingar har här utelämnats).

Anmälningar om misstänkta brister i djurhållningen avseende Andreas L:s hund har vid flera tillfällen inkommit till länsstyrelsen under en tvåårsperiod. Länsstyrelsen har också tidigare vid 5 tillfällen besökt eller försökt besöka Andreas L. för kontroll av hundhållningen. Vid två av dessa tillfällen bereddes de inte tillträde till inomhusmiljön, en gång pga. sjukdom, en gång pga. att Andreas L. endast var inneboende. Enligt djurskyddskontrollanterna angav Andreas L. vid nu aktuellt tillfälle att han inte ville släppa in dem eftersom det var hans flickväns lägenhet. De påpekade då att han var skriven på adressen och att de oberoende av vem som var innehavare av lägenheten hade rätt att kontrollera djurhållningen.

---

### Hemfridsbrott

Andreas L. grundar sin anklagelse om hemfridsbrott på att djurskyddarna går in i lägenheten, utan tillstånd från hans sambo eller några papper som styrker att de har rätt att gå in.

Efter informationen om handräckning enligt ovan gick Andreas L. tillbaka in i lägenheten med hunden. Djurskyddskontrollanterna har angett att de upplevde att Andreas L. genom att gå tillbaka in i lägenheten och lämna dörren öppen efter sig gav sitt medgivande till besiktning av inomhusmiljön varför de följde efter in i lägenheten. De tillbakavisar därför helt anklagelsen om hemfridsbrott.

---

### Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsens uppdrag när det gäller kontroll av djurhållning grundar sig på 2–4 §§ djurskyddslagen och det är djurens situation som ska utgöra grunden för länsstyrelsens beslut i dessa ärenden.

Allmänheten har idag god kännedom om djurens rättigheter och är mycket uppmärksam på djur som befaras fara illa eller bli illa behandlade. Anmälningarna till länsstyrelsen om misstänkt vanvård är därför många. I det aktuella fallet har flera anmälningar om brister i hundhållningen kommit in till länsstyrelsen.

Att bli ifrågasatt som djurhållare väcker självklart många känslor och kan bli oerhört traumatiskt för ägaren. Beslut om omhändertagande av djur innebär, för i stort sett alla berörda, ett mycket stort ingrepp i den personliga integriteten oavsett hur välgrundat beslutet är. Mot bakgrund av denna vetenskap diskuteras tillvägagångssätt vid kontroller både inom myndigheten och mellan olika länsstyrelser. Kännedomen om ärendenas känslighet och om vad som är tillåtet eller inte kan anses som mycket god. Länsstyrelsen har därför inte anledning att tvivla på att kontrollen gått till på det sätt och utifrån de tolkningar som Ragnar Widerberg och Maya Solvik redogjort för i sin PM [*här utelämnad, JO:s anm.*].

Länsstyrelsen anser därför att Andreas L:s klagomål inte ska föranleda någon åtgärd.

#### *Kommunikation inför och underrättelse om beslutet om avlivning*

Handlingar i länsstyrelsens ärende med dnr 282-1232-2013 begärdes in och granskades. Av handlingarna framgick dels att Andreas L. sedan länsstyrelsen beslutat att hans hund skulle säljas eller överlätas inte fick möjlighet att yttra sig inför ett beslut om avlivning av hunden den 2 maj 2013, dels att han fick del av det beslutet, som var omedelbart verkställbart, först den 21 maj 2013.

Ärendet remitterades till länsstyrelsen som uppmanades att lämna upplysningar om handläggningen av ärendet i dessa båda avseenden. Länsstyrelsen skulle vidare redovisa sin bedömning av det som kommit fram. Länsstyrelsen kom in med följande yttrande (bifogade handlingar har här utelämnats).

Björn Dahlnén har i bifogad PM 2014-02-05 [*här utelämnad, JO:s anm.*] redogjort för sin syn på klagomålen. Av Björn Dahlnéns sammanställning framgår att länsstyrelsen sedan maj 2011 haft anledning att kontrollera Andreas L:s hundhållning ett antal gånger och vid samtliga tillfällen dels ifrågasätta skötseln av hunden dels gett Andreas L. möjlighet till rättelse. Trots länsstyrelsens påpekande vid första besöket kom nya anmälningar mot Andreas L:s skötsel av hunden in till länsstyrelsen. Efter den senaste anmälningen genomförde länsstyrelsen en kontroll av djurhållningen den 8 mars 2013 och fattade då beslut om omedelbart omhändertagande enligt djurskyddslagen och underrättelse inför beslut om vad som ska ske med omhändertagna djur.

Av det beslut som Andreas L. då erhöll framgick

- att beslutet om omedelbart omhändertagande gällde omedelbart även om det överklagades
- vad som skulle ske med omhändertagna djur, dvs. säljas, överlätas på annat sätt eller avlivas.

Andreas L. har lämnat ett yttrande där han beskriver förhållandena och miljön där hunden Hera vistades. Detta yttrande har inte diarieförts men funnits tillhanda i akten.

I beslut, enligt 34 § djurskyddslagen 2013-04-12 fastställer länsstyrelsen att hunden Hera ska säljas eller överlätas på annat sätt genom polismyndighetens försorg. I detta beslut refereras också till Andreas L:s yttrande.

Länsstyrelsen anser att det i båda besluten, 2013-03-08 respektive 2013-04-12, tydligt framgick att avlivning var en möjlig åtgärd om det visade sig att beslutet om försäljning eller överlåtelse inte kunde verkställas.

Av yttrande från polismyndigheten den 29 april 2013 framgår att de inte anser att det går att sälja eller överlåta hunden Hera till någon utan lämnar ärendet till länsstyrelsen för beslut om avlivning. Denna handling har ej heller diarieförts men funnits tillgänglig i akten. I beslut 2013-05-02 fattas slutligen beslut om avlivning med omedelbar verkan.

Detta beslut expedierades den 3 maj 2013 och sändes ut med stämman. Delgivning skedde dock inte förrän den 21 maj 2013.

### **Länsstyrelsens bedömning**

Med anledning av ovanstående redogörelse anser länsstyrelsen att Andreas L. inte varit okunnig om att hunden kunde komma att avlivas och anser sig inte ha brustit i kommunikationen i ärendet.

Enligt 17 § första stycket punkten 1 förvaltningslagen (1986:223) får ett ärende avgöras utan föregående kommunikering om åtgärden är uppenbart obehövlig. Eftersom det visat sig omöjligt att sälja eller på annat sätt överlåta hunden, återstod endast alternativet att avliva denna. Ett yttrande från Andreas L. har inte kunnat påverka den slutliga utgången i ärendet och en kommunikering har därmed tett sig meningslös. Dessutom framkom av handlingarna i ärendet att hunden var mycket osäker och rädd. Eftersom avlivning var den enda återstående åtgärden bedömde länsstyrelsen av djurskyddsskäl att verkställigheten borde ske skyndsamt.

Däremot anser länsstyrelsen att det är allvarligt att alla handlingar i ärendet inte diarieförts, även om de varit tillgängliga i akten, och kommer att vara uppmärksamma på att detta inte upprepas.

Likåså anser länsstyrelsen det olyckligt att delgivning inte skedde förrän 19 dagar efter beslutet. Överklagningstiden gick inte ut den 23 maj 2013, som Andreas L. tycks ha uppfattat det, utan den 11 juni. Länsstyrelsen kommer fortsättningsvis att skicka liknande beslut både med vanlig post och med stämman.

Som länsstyrelsen redan i förra yttrandet i ärendet till JO konstaterade är det svårt att bli ifrågasatt som djurhållare och det är därför ytterst angeläget att tillvägagångssättet i hela hanteringen är korrekt. Länsstyrelsen anser, med undantag av vad som skrivs i styckena ovan angående diarieföring och delgivning att ärendet hanterats på ett korrekt sätt.

Länsstyrelsen anser därför att Andreas L:s klagomål inte ska föranleda någon åtgärd.

### **Klagomålen mot polismyndigheten**

#### *Verkställigheten av beslutet om avlivning*

Ärendet remitterades till polismyndigheten som uppmanades att göra en utredning och yttra sig i frågan om verkställighet av det aktuella ärendet. Yttrandet skulle innehålla en redogörelse för förfarandet och myndighetens bedömning av detta. Polismyndigheten kom in med ett yttrande enligt följande.

### **Redogörelse för omständigheterna**

Den 8 mars 2013 beslutade länsstyrelsen att omedelbart omhänderta hunden "Hera". Den 12 april 2013 beslutade länsstyrelsen att "Hera" skulle säljas eller överlåtas på annat sätt genom polismyndighetens försorg. Den 29 april 2013 meddelade polismyndigheten länsstyrelsen att det inte går att sälja eller överlåta "Hera". Den 2 maj 2013 inkom till polismyndigheten via mail länsstyrelsens beslut om avlivning av "Hera". Beslutet gällde omedelbart.

Den 2 maj 2013 tog en av polismyndighetens djurhandläggare kontakt med föreståndaren på aktuellt hundpensionat för att beställa tid för avlivning av "Hera". Föreståndaren beställde tid för avlivning vid veterinärstationen i Ronneby och den 6 maj 2013 avlivades "Hera".

Polismyndigheten har inte varit involverad i den process som pågick mellan länsstyrelsen och "Heras" ägare. Polismyndigheten har fått del av de beslut som fattades av länsstyrelsen den 8 mars 2013, den 12 april 2013 samt den 2 maj 2013. Övrig dokumentation såsom överklaganden från hundägaren, beslut eller domar från förvaltningsrätten etc. har inte polismyndigheten fått del av. Däremot har polismyndigheten haft kontakt med länsstyrelsen angående de försök till omplacering av "Hera" som polismyndigheten gjort, beskrivning av hur "Hera" agerat på hundpensionatet samt polismyndighetens bedömning att det inte gick att sälja eller på annat sätt överlåta hunden.

### Bestämmelser

Enligt 34 § djurskyddslagen (1988:534) får länsstyrelsen besluta att ett djur som har omhändertagits ska avlivas om det inte går att verkställa ett tidigare beslut om att djuret ska säljas eller överlåtas. Djuret ska avlivas genom polismyndighetens försorg.

Av 74 § djurskyddsförordningen (1988:539) framgår att ett beslut enligt 34 § djurskyddslagen gäller omedelbart om den beslutande myndigheten inte bestämmer annat.

I "En ny förvaltningslag" (SOU 2010:29) s. 535 ff. anges att det är beslutsmyndigheten som ska göra en avvägning mellan effektivitetsintresset och den enskildes rättsskyddsintresse och, om det anses befogat, skjuta upp verkställigheten. Vidare anges att även om det i och för sig skulle vara tillåtet för myndigheten att verkställa det aktuella beslutet omedelbart kan ett uppskov av särskilda skäl vara motiverat. Sådana särskilda skäl kan vara att beslutet innebär ett allvarligt ingrepp i den enskildes frihet och egendom, att verkställigheten skulle bli irreparabel och sålunda göra ett överklagande meningslöst eller att det finns risk för att beslutet blir upphävt om det överklagas.

### Myndighetens bedömning

Av djurskyddsförordningen framgår att ett beslut om avlivning av en hund gäller omedelbart om den beslutande myndigheten inte bestämmer annat. I aktuellt ärende är den beslutande myndigheten länsstyrelsen. Polismyndigheten har enbart haft att verkställa det beslut som länsstyrelsen har fattat. Det torde således vara länsstyrelsen som hade att pröva huruvida det kunde anses befogat att skjuta upp verkställigheten eller inte.

Länsstyrelsen mailade sitt beslut om avlivning till polismyndigheten samma dag som beslutet fattades, dvs. den 2 maj 2013. Det fanns i underlaget inte någon indikation på att polismyndigheten skulle avvakta med att verkställa beslutet. Av beslutet framgick dessutom tydligt att det gällde omedelbart varför polismyndigheten omgående såg till att ordna så att "Hera" skulle avlivas.

Polismyndigheten gör den samlade bedömningen att det under rådande omständigheter inte kan anses lagstridigt att polismyndigheten fullgjorde verkställigheten av länsstyrelsens beslut.

Polismyndigheten kan konstatera att aktuellt ärende är snarlikt ett ärende där JO prövat just frågan om avlivning av en hund (dnr 5195-2010). Det som skiljer de båda ärendena åt är förhållandet att det i det redan prövade ärendet var polismyndigheten som fattade beslutet om avlivning av hunden. Delar av JO:s bedömning får ändå anses relevanta i nu aktuellt ärende. Polismyndigheten har därför initierat en dialog med länsstyrelsen i syfte att

säkerställa att våra respektive rutiner är sådan att ingen oklarhet ska föreligga vid verkställighet av motsvarande beslut i framtiden.

Andreas L. fick möjlighet att kommentera remissvaren men hördes inte av.

I ett beslut den 10 juni 2014 anförde *JO Lindström* följande.

## **Bedömning**

### **Klagomålen mot länsstyrelsen**

#### *Genomförande av kontrollbesök i bostaden*

En enskild åtnjuter grundlagsskydd mot husrannsakan och liknande intrång (2 kap. 6 § regeringsformen). Skyddet för den enskildes hem fullföljs genom bestämmelser i allmän lag, framför allt 4 kap. 6 § brottsbalken, som gäller hemfridsbrott. Enligt artikel 8 i Europakonventionen om mänskliga rättigheter, vilken gäller som lag i Sverige, ska var och en ha rätt till respekt för sitt hem.

Enligt 27 § första stycket 2 djurskyddslagen (1988:534) har en kontrollmyndighet i den utsträckning som behövs för kontrollen rätt att få tillträde till områden, anläggningar, byggnader, lokaler och andra utrymmen där djur hålls eller som berör djurhållningen och där besiktiga djuren, göra undersökningar och ta prover. Det ligger i sakens natur att bestämmelsen tar sikte på områden och byggnader som till sin funktion är avsedda för djurhållning, t.ex. stall, ladugårdar och beteshagar. Djur kan dock även hållas i en bostad. Djurskyddslagen omnämner inte bostäder särskilt.

Med tanke på det starka skydd som bostaden ges i grundlagen, brottsbalken och Europakonventionen har *JO* tidigare uttalat att en kontrollmyndighet inte kan bereda sig tillträde till bostäder på samma sätt som till typiska djurhållningslokaler. Vidare uttalades att lagstiftningen i praktiken inte torde ge kontrollmyndigheten någon befogenhet att – utan handräckning från polisen – bereda sig tillträde till en bostad när den kontrollerade inte samtycker till det, om det inte föreligger en nödsituation (*JO* 2011/12 s. 511, dnr 6650-2009). Länsstyrelsens kontroll i en djurhållares bostad får alltså i normalfallet inte vara påtvingad, utan måste föregås av djurhållarens uttryckliga samtycke.

När det gäller frågan om samtycke har funnits i det nu aktuella ärendet föreligger motstridiga uppfattningar. Med anledning av uppgifterna från länsstyrelsen om hur situationen uppfattades av de närvarande tjänstemännen finner jag dock att underlaget inte ger tillräckligt stöd för kritik i den delen.

#### *Kommunikation inför beslutet om avlivning*

I 34 § djurskyddslagen föreskrivs att länsstyrelsen, när ett beslut om omhändertagande har meddelats, snarast ska fastställa om djuret ska säljas, överlåtas på annat sätt eller avlivas. Om länsstyrelsen har beslutat att djuret ska säljas eller överlåtas på annat sätt och om det visar sig att beslutet inte kan verkställas, får länsstyrelsen i stället besluta att djuret ska avlivas. I motiven till bestämmelsen anfördes att djurhållaren vanligen bör få del av samt tillfälle att yttra sig över utredningen innan beslut fattas om försäljning eller avlivning (prop. 1991/92:173 s. 22 och prop. 2007/08:63 s. 34).



I 17 § förvaltningslagen (1986:223), FL, finns regler om myndigheternas s.k. kommunikationsplikt. Där föreskrivs att ett ärende inte får avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och han eller hon har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Myndigheten får dock avgöra ärendet utan kommunikation t.ex. om avgörandet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse eller om åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövliga.

Av utredningen framgår följande. I samband med att länsstyrelsen genomförde en kontroll av Andreas L:s djurhållning den 8 mars 2013 beslutade länsstyrelsen att omedelbart omhänderta hans hund. Den 12 april 2013 fattade länsstyrelsen ett beslut om att hunden skulle säljas eller överlåtas på annat sätt till en mycket hundkunnig person. Innan beslutet fattades hade Andreas L. fått del av och tillfälle att yttra sig över viss utredning. Den 29 april 2013 meddelade polismyndigheten i ett e-postmeddelande till länsstyrelsen att det inte var möjligt att sälja eller överlåta Andreas L:s hund, varför ärendet överlämnades för beslut om avlivning. Detta meddelande diariefördes inte hos länsstyrelsen. Inte heller underrättades Andreas L. om denna uppgift eller fick möjlighet att yttra sig över den. Den 2 maj 2013 fattade länsstyrelsen ett beslut om att Andreas L:s hund skulle avlivas genom polismyndighetens försorg.

I sitt remissvar har länsstyrelsen gjort gällande att den inte har brustit i sin kommunikationsplikt eftersom det av tidigare beslut tydligt hade framgått att avlivning var en möjlig åtgärd om det visade sig att beslutet om försäljning eller överlåtelse inte kunde verkställas. Vidare har länsstyrelsen uppgett att en kommunikation hade varit meningslös med hänsyn till att avlivning var den enda återstående åtgärden.

Ett sådant resonemang stämmer inte med förvaltningslagens regler. Huvudregeln är att kommunikation ska ske inför ett beslut varigenom ett ärende avgörs. Myndigheten kan avgöra ett ärende utan kommunikation om det är uppenbart att kommunikation inte behövs. Så snart någon tvekan om detta uppkommer ska man kommunicera med parten på vanligt sätt (se Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentar, 3:e uppl., s. 210).

I detta ärende fick länsstyrelsen ett e-postmeddelande från polismyndigheten med besked om att beslutet om försäljning eller överlåtelse på annat sätt inte kunde verkställas. Denna uppgift låg till grund för länsstyrelsens beslut om avlivning av hunden. Andreas L. kände inte till polismyndighetens bedömning i detta avseende. Ett avlivningsbeslut är dessutom ett beslut med allvarliga konsekvenser för djurägaren. Det är inte bara fråga om ekonomiska värden, utan det kan få konsekvenser på ett djupare personligt plan. Uppgiften borde därför ha kommunicerats till Andreas L. innan beslutet fattades. Som länsstyrelsen själv har påpekat borde handlingen givetvis även ha diarieförts hos länsstyrelsen. Länsstyrelsen förtjänar kritik för sin underlåtenhet i dessa båda avseenden.

*Underrättelse om beslutet om avlivning*

Av 21 § FL framgår att en myndighet vid myndighetsutövning mot någon enskild ska underrätta parter om innehållet i slutliga beslut, om det inte är uppenbart obehövt. I paragrafens tredje stycke föreskrivs att myndigheten bestämmer om underrättelsen ska ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt.

Bestämmelsen i 21 § FL anger inte när underrättelseskyldigheten ska fullgöras. Det följer emellertid av 7 § samma lag att parten ska underrättas så snart som möjligt. Om beslutet är verkställbart från den dag det fattas, bör parterna underrättas om beslutet genast (se Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentar, 3:e uppl., s. 260).

Beslutet om avlivning av Andreas L:s hund gällde omedelbart. Länsstyrelsen var därför skyldig att underrätta Andreas L. om beslutet genast. Länsstyrelsen valde att skicka beslutet till polisen för delgivning med stämmingsman. Jag har tidigare påpekat att ett sådant förfarande medför risk för att underrättelse sker senare än om beslutet skickas genom vanligt brev (JO 2013/14 s. 517, dnr 2744-2011).

Andreas L. underrättades om avlivningsbeslutet den 21 maj 2013, dvs. först 19 dagar efter att det meddelades och 15 dagar efter att hans hund hade avlivats. Detta är inte förenligt med det skyndsamhetskrav som gäller för underrättelse om beslut som är verkställbara från den dag de fattas. Länsstyrelsen har i sitt remissvar uttalat att det var olyckligt att underrättelse och delgivning av beslutet inte skedde tidigare. Jag instämmer i den bedömningen. Länsstyrelsen borde ha underrättat Andreas L. om beslutet på något annat sätt, exempelvis via e-post eller vanlig post. Länsstyrelsens förfarande innebar att Andreas L. framtogs sin möjlighet att begära inhibition av verkställigheten, dvs. att få verkställigheten uppskjuten av högre instans. Länsstyrelsen förtjänar därför kritik.

Länsstyrelsen uppger att den fortsättningsvis kommer att skicka liknande beslut både med vanlig post och med delgivningsman. Det blir en förändring till det bättre.

**Klagomålen mot polismyndigheten***Verkställigheten av beslutet om avlivning*

Av 34 § tredje stycket djurskyddslagen framgår att länsstyrelsens beslut om vad som ska hända med ett omhändertaget djur verkställs genom polismyndighetens försorg.

Länsstyrelsens beslut om avlivning av Andreas L:s hund fattades den 2 maj 2013 och gällde omedelbart. Samma dag skickade länsstyrelsen beslutet till polismyndigheten via e-post för verkställighet. Enligt polismyndighetens remissvar fanns det ingenting i beslutsunderlaget som tydde på att polismyndigheten skulle avvakta med att verkställa beslutet. Myndigheten ansåg det därför angeläget att verkställa beslutet omgående. Beslutet verkställdes den 6 maj 2013.

Mot bakgrund av vad som kommit fram genom utredningen i ärendet finner jag inte någon anledning att kritisera polismyndigheten i fråga om verkställigheten av avlivningsbeslutet. Jag noterar att polismyndigheten har tagit initiativ

till en dialog med länsstyrelsen i syfte att säkerställa att deras respektive rutiner är sådana att ingen oklarhet ska föreligga vid verkställighet av motsvarande beslut i framtiden, vilket jag ser positivt på.

#### **Sammanfattning**

Som jag har redogjort för anser jag att länsstyrelsen i flera avseenden har brustit i sin handläggning av ärendet om avlivning av Andreas L:s hund. Länsstyrelsen har brustit i sin kommunikationsplikt och underrättelseskyldighet samt i sin skyldighet att registrera allmänna handlingar. Länsstyrelsen förtjänar därför kritik för hur ärendet har handlagts i dessa delar.

Vad Andreas L. har anfört i övrigt ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

## Plan- och byggnadsväsendet

Allvarlig kritik mot en byggnadsnämnd för underlåtenhet att överlämna två överklaganden, varav ett med en begäran om inhibition, till länsstyrelsen

(Dnr 2571-2012)

**Beslutet i korthet:** Nämnden förelade en fastighetsägare att vid vite ta bort en skylt och förordnade att beslutet skulle gälla omedelbart även om det överklagades. Fastighetsägaren överklagade beslutet och begärde s.k. inhibition. Nämnden tog inte ställning till om överklagandet hade kommit in i rätt tid och vidarebefordrade det inte till överinstansen. Inte heller fastighetsägarens komplettering av överklagandet överlämnades. I stället skrev nämnden till fastighetsägaren att ärendet var avslutat och kunde avskrivas. Fastighetsägaren överklagade även detta ställningstagande. Inte heller i detta fall tog nämnden ställning till om överklagandet kommit in i rätt tid och vidarebefordrade inte heller överklagandet till överinstansen.

I JO:s beslut konstateras att det finns allvarliga brister i nämndens kunskap om de grundläggande reglerna för hantering av överklaganden. Nämnden får allvarlig kritik.

### Anmälan

Payback Sverige framförde i en anmälan till JO klagomål mot Stadsbyggnadsnämnden i Eskilstuna kommun med anledning av utebliven handläggning av en begäran om inhibition och två överklaganden. Av anmälan och bifogade handlingar framgick bl.a. följande.

Stadsbyggnadsnämnden beslutade den 3 januari 2012 att förelägga D.M.C. Eskilstuna Ek. förening i egenskap av ägare till en fastighet att omgäende, dock senast den 15 januari 2012, ta bort en skylt från fastigheten. Föreläggandet förändrades med ett vite på 100 000 kronor och nämnden förordnade att beslutet skulle gälla omedelbart även om det överklagades. Den 9 januari 2012 skickade föreningen, via sitt juridiska ombud Payback Sverige, en skrivelse till Länsstyrelsen i Södermanlands län med en begäran om inhibition. Länsstyrelsen överände skrivelsen till nämnden för prövning. Ett komplett överklagande skickades till nämnden den 20 januari 2012. Varken skrivelsen med begäran om inhibition eller det kompletta överklagandet överlämnades för prövning till länsstyrelsen.

Därefter erhöll föreningen ett brev från nämnden som var daterat den 9 februari 2012. I brevet konstaterades att skylten var borttagen varför nämnden ansåg att ärendet var avslutat och därmed kunde avskrivas. Föreningen överklagade detta meddelande och hemställde att nämnden omedelbart skulle undanröja avskrivningsbeslutet och överlämna det tidigare överklagandet av den 20 januari 2012 till länsstyrelsen för prövning. Vid tiden för anmälan till JO, den

2 maj 2012, hade överklagandena fortfarande inte överlämnats. Föreningen hade inte heller hört någonting från nämnden i frågan.

### Utredning

Kopia av nämndens diariblad hämtades in. Av handlingen framgick bl.a. att föreningens begäran om inhibition kommit in till nämnden den 12 januari 2012 samt att överklaganden kommit in till nämnden den 23 januari respektive den 20 februari 2012.

Ärendet remitterades till nämnden som anmodades att yttra sig över handläggningen av föreningens begäran om inhibition den 12 januari 2012 samt av överklagande den 23 januari 2012 och den 20 februari 2012. Nämnden yttrade i huvudsak följande (bilagorna här utelämnade).

#### **Redogörelse för handläggningen med bedömningar från Stadsbyggnadsnämnden. Ärende BYGG-SBN.2011-2050 Stadsbyggnadsnämnden, Eskilstuna kommun**

##### **2011**

30 december Anmälan och registrering ärende.

##### **2012**

2 januari Dokumentering med foton.

3 januari Beslut om rättelse eller vite. Stadsbyggnadsnämnden.

12 januari Begäran om inhibition. (Torsdag)

15 januari Sista dag för rättelse. (Söndag)

16 januari Delgivningskvitto registrerat åter. (Måndag)

17 januari Tillsynsbesök 1, kontroll rättelse. (Tisdag).

Anteckning att rättelse är utförd och bedömning att ärende kommer att avslutas och avskrivas.

Bedömning att inhibitionsärende inte längre är aktuellt eftersom anmälningsärendet kommer att avslutas och avskrivas. Inget ärende och inga krav kommer att finnas kvar.

23 januari Överklagan av beslut från 3 januari.

7 februari Tillsynsbesök 2, kontroll av bestående rättelse.

Anteckning att rättelse är bestående och att brev med meddelande om att ärendet avslutas och avskrivs skickas.

Bedömningen att inhibitionsärende och överklagan inte längre är aktuellt konfirmeras eftersom anmälningsärendet kommer att avskrivas. Inget ärende och inga krav kommer att finnas kvar.

9 februari Meddelande i brev från Stadsbyggnadsnämnden att ärendet avslutas och avskrivs.

22 februari Överklagan av brev från 9 februari.

23 februari

Bedömning att överklagan från 9 februari inte är aktuell eftersom anmälningsärendet avskrivits. Inget ärende och inget krav finns kvar.

Payback Sverige yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 24 september 2013 anförde *JO Lindström* följande.

### Rättslig reglering

Enligt 11 kap. 20 § första stycket plan- och bygglagen (2010:900), PBL, får en byggnadsnämnd förelägga den som äger en fastighet att vidta rättelse inom en viss tid om det på fastigheten har vidtagits en åtgärd i strid mot lagen eller föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen. Ett sådant föreläggande får, enligt 11 kap. 37 § första stycket, förenas med vite. Enligt 11 kap. 38 § första stycket får byggnadsnämnden bestämma att den åtgärd som föreläggandet avser ska genomföras omedelbart trots att föreläggandet inte har vunnit laga kraft. Beslut om föreläggande enligt 11 kap. får överklagas hos länsstyrelsen enligt 13 kap. 3 § samma lag. Motsvarande bestämmelser fanns i den tidigare plan- och bygglagen (1987:10), se 10 kap. 12, 14 och 18 §§ samt 13 kap. 2 §.

Grundläggande bestämmelser om förvaltningsmyndigheters hantering av överklaganden finns i förvaltningslagen (1986:223), FL. Av 23 § andra stycket framgår att en skrivelse med överklagande ska ges in till den myndighet som har meddelat det beslut som överklagas. Enligt 24 § ska denna myndighet ta ställning till om skrivelsen har kommit in i rätt tid. Om så är fallet, ska myndigheten enligt 25 § överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som ska pröva överklagandet. Överlämnandet ska ske utan dröjsmål. Som regel bör – även med hänsyn till den skyldighet att ompröva beslutet som finns enligt 27 § – handläggningstiden inte överstiga en vecka (se bl.a. JO 2002/03 s. 424).

Enligt 29 § FL får en myndighet som ska pröva ett överklagande bestämma att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla (inhibition). I de fall där klaganden begär inhibition gäller särskilda skyndsamhetskrav. I sådana fall ska beslutsmyndigheten genast vidarebefordra överklagandet till den högre instansen. Handläggningstiden bör i sådana fall – med hänsyn till att omprövnings-skyldigheten enligt 27 § FL inte gäller när klaganden begär inhibition – inte överstiga en till två dagar (se bl.a. JO:s beslut den 7 april 2010 i dnr 4789-2009).

Om myndigheten vid omprövning själv ändrar beslutet så som klaganden begär, förfaller överklagandet enligt 28 § samma lag. I sådana fall tillämpas inte reglerna i 24 och 25 §§ FL.

### Bedömning

Ett vitesföreläggande är ett ekonomiskt påtryckningsmedel som en myndighet kan använda för att förmå en fastighetsägare eller en annan s.k. adressat att inom viss tid vidta rättelse. Om ett vitesföreläggande inte har fullgjorts vid den i beslutet angivna tidpunkten, har vitet försuttits. Då uppkommer frågan om

vitets utdömande, dvs. att adressaten ska förpliktas att betala vitet. För det fall att den myndighet som har beslutat föreläggandet har förordnat att den åtgärd som föreläggandet avser ska genomföras omedelbart, kan ett försuttet vite i princip dömas ut så snart tidsfristen gått ut. För att skjuta upp verkställigheten måste vitesadressaten begära att beslutet tills vidare inte ska gälla (inhibition). Så länge ett förordnande om inhibition varar kan vitet inte dömas ut med anledning av vitesadressatens passivitet (Lavin, Viteslagstiftningen: en kommentar, 2010, s. 41).

I beslutet den 3 januari 2012 förelade stadsbyggnadsnämnden föreningen att ta bort en skylt senast den 15 januari. I beslutet angavs att det skulle gälla omedelbart även om det överklagades. Föreningen överklagade beslutet och begärde att det tills vidare inte skulle gälla. Av utredningen framgår att föreningens begäran om inhibition kom in till nämnden tre dagar innan den i föreläggandet angivna tidsfristen löpte ut, men att nämnden varken tog ställning till om begäran hade kommit in i rätt tid eller vidarebefordrade den till länsstyrelsen för prövning. I stället fortsatte nämnden handläggningen med ett tillsynsbesök den 17 januari 2012 och konstaterade då att skylten hade tagits bort. Nämnden gjorde därefter, enligt vad som anförs i remissvaret, bedömningen att inhibitionsärendet inte längre var aktuellt.

Den 23 januari 2012 inkom till nämnden en skrivelse rubricerad ”Överklagan”, som jag ser som en komplettering av det tidigare överklagandet med begäran om inhibition. Med anledning av skrivelsen gjorde nämnden ytterligare ett tillsynsbesök varvid nämnden enligt sitt remissvar konstaterade att ”rättelse är bestående”. Enligt vad som anförs i remissvaret gjorde nämnden bedömningen att överklagandet inte längre var aktuellt eftersom anmälningsärendet skulle avskrivas. Inte heller denna skrivelse från föreningen överlämnades alltså till länsstyrelsen.

Därefter skickade nämnden den 9 februari 2012 ett brev till föreningen i vilket angavs att det aktuella ärendet skulle avslutas genom avskrivning. Brevet innehöll inte någon anvisning för överklagande, men föreningen synes ha uppfattat det som ett beslut och lämnade in ett överklagande till nämnden. Nämnden vidtog emellertid inte någon åtgärd utan gjorde bedömningen att överklagandet inte var aktuellt eftersom anmälningsärendet hade avskrivits.

Som förutsättning för att ett överklagande ska överlämnas till överinstansen anges i 25 § FL endast att överklagandet inte avvisats såsom för sent inkommet. Beslutsmyndigheten har, vid sidan av att ta ställning till om överklagandet kommit in i rätt tid, inte att befatta sig med frågor rörande ett besluts överklagbarhet eller förutsättningarna för att ärendet ska bli föremål för saklig prövning i högre instans. Avgörandet av sådana frågor är uteslutande en uppgift för överinstansen (se prop. 1984/85:80 s. 44). Om beslutsmyndigheten själv omprövar det överklagade beslutet och omprövningen leder till att överklagandet förfaller ska, som framgått, handlingarna inte överlämnas till den högre instansen. Om däremot ett överklagande förlorar sin aktualitet av någon annan anledning ska överklagandet alltid vidarebefordras till överinstansen (Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2010, s. 334).

Av utredningen framgår inte att nämnden har omprövat vare sig beslutet den 3 januari 2012 eller ställningstagandet att ärendet skulle avskrivas på så sätt att

överklagandena kan anses ha förfallit enligt 28 § FL. Av det sagda följer att nämnden skulle ha tagit ställning till om överklagandet med begäran om inhibition kommit in i rätt tid. Om så varit fallet, skulle nämnden genast ha lämnat över skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till länsstyrelsen för att göra det möjligt för denna att ta ställning till yrkandet innan tidsfristen i det överklagade föreläggandet gick ut. Även kompletteringen till överklagandet skulle ha lämnats över till länsstyrelsen utan dröjsmål. Den omständigheten att fastighetsägaren har fullgjort föreskrifterna i det föreläggande som överklagats har alltså inte utgjort skäl att underlåta att överlämna överklagandet till länsstyrelsen. Nämnden skulle dessutom ha överlämnat föreningens överklagande av nämndens brev den 9 februari 2012. Som jag redan har framhållit har det inte ankommit på nämnden att bedöma förutsättningarna för att kunna ta upp överklagandena till sakprövning.

Sammanfattningsvis har utredningen påvisat att det finns allvarliga brister i nämndens kunskap om de grundläggande reglerna för hanteringen av överklaganden. Bristande handläggning i detta avseende medför en avsevärd risk för rättsförlust för den enskilde. Nämndens förfarande innebar att föreningen fråntogs sin rätt att få besluten hänskjutna till högre instans prövning. Jag ser allvarligt på att nämnden, såvitt framkommit, ännu inte har tagit ställning till om föreningens överklaganden har kommit in i rätt tid och, i så fall, vidarebefordrat dem till högre instans. Jag förutsätter att nämnden vidtar åtgärder för att komma till rätta med detta förhållande. Nämndens agerande framstår som särskilt anmärkningsvärt då det måste ha stått klart för nämnden att föreningen har önskat få sakfrågan prövad. Nämnden förtjänar allvarlig kritik för det inträffade.

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

### Allvarlig kritik mot två tjänstemän på en byggnadsnämnd för att inte ha iakttagit saklighet och opartiskhet vid handläggningen av ett ärende om bygglov

(Dnr 746-2013)

**Beslutet i korthet:** En bostadsrättsförening processade i domstol om balkonger mot fyra medlemmar i föreningen. Under pågående process ansökte föreningen hos stadsbyggnadsnämnden om bygglov för balkonger. Föreningens avsikt var att stadsbyggnadsnämnden skulle avslå ansökan om bygglov och att föreningen sedan skulle använda avslagsbeslutet som bevis i domstolsprocessen. Två tjänstemän hos Stockholms stad får allvarlig kritik för att ha hanterat ärendet om bygglov och kontakterna med sökanden på ett sätt som strider mot regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet.



## Bakgrund

Fastigheten Lavetten 11 på Kungsholmen i Stockholm ligger i hörnet av Drottningholmsvägen och Kronobergsgatan. Fastigheten och det på fastigheten uppförda bostadshuset ägs av Bostadsrättsföreningen Lavetten 11 (föreningen). I mars 2008 beviljade Stadsbyggnadsnämnden i Stockholms stad efter ansökan av en medlem i föreningen, Edvard S., bygglov för bl.a. fyra balkonger på bostadshusets fasad mot Kronobergsgatan. Vid föreningsstämman den 23 april 2008 röstade en majoritet av de röstande för en tillbyggnad av balkongerna. Stadsbyggnadsnämndens beslut om bygglov överklagades av tre medlemmar i föreningen, bl.a. Henrik W. och Ilmo K. Länsstyrelsen i Stockholms län upphävde i beslut den 27 april 2009 bygglovet i fråga om de fyra balkongerna mot Kronobergsgatan. Edvard S. överklagade länsstyrelsens beslut till Förvaltningsrätten i Stockholm som avslog överklagandet i dom den 17 juni 2010. Efter överklagande av Edvard S. fastställde Kammarrätten i Stockholm i dom den 17 maj 2011 stadsbyggnadsnämndens beslut om bygglov (bygglov 2011).

Den 14 mars 2012 ansökte föreningen om att Hyresnämnden i Stockholm skulle godkänna stämmobeslutet av den 23 april 2008 om tillbyggnad av balkongerna. Föreningens motparter i processen var fyra av föreningens medlemmar, bl.a. Henrik W., Ilmo K. och Ingrid W. Hyresnämnden beslutade den 7 september 2012 att lämna föreningens ansökan utan bifall. Hyresnämnden motiverade sitt beslut med att föreningen inte hade förmått motbevisa motparternas påståenden om att åtgärden skulle kunna tillgodoses genom alternativ placering av balkongerna. Föreningen överklagade hyresnämndens beslut till Svea hovrätt. Den 25 september 2012, dvs. under den pågående hovrättsprocessen, ansökte två medlemmar, bl.a. Gustaf H., om bygglov för alternativa placeringar av balkonger på fasaden mot Kronobergsgatan (dnr 2012-14927) (bygglov 2012). Den 25 oktober 2012 avslog stadsbyggnadsnämnden ansökan om bygglov. Stadsbyggnadsnämndens beslut att inte bevilja bygglov 2012 återropades av föreningen i processen i Svea hovrätt. Den 11 juni 2013 beslutade Svea hovrätt att, med ändring av hyresnämndens beslut den 7 september 2012, godkänna föreningsstämmans beslut den 23 april 2008 att bygga balkonger mot gatan. Domstolen ansåg att åtgärden, bl.a. mot bakgrund av stadsbyggnadsnämndens beslut att inte bevilja bygglov 2012, inte skäligen kunde tillgodoses på annat sätt.

## Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 4 februari 2013 framförde Henrik W., Ilmo K. och Ingrid W. (anmälnarna) klagomål mot två tjänstemän i Stockholms stad med anledning av handläggningen av bygglov 2012. De uppgav bl.a. följande.

Ansökan om bygglov 2012 initierades av medlemmar i föreningen som ville bygga balkonger mot gatan enligt bygglov 2011 (balkonggruppen). Ansökan gjordes enkom för att avslås och i syfte att användas som bevis i hovrättsprocessen. Stadsbyggnadsnämndens handläggning av bygglov 2012 har varit partisk. I ett e-postmeddelande den 10 september 2012 redogjorde en person i balkonggruppen för utgången i hyresnämnden och den pågående processen i hovrätten samt bad Nils Löwenspets, borgarrådssekreterare vid stadsbyggnads-

och idrottsroteln i Stockholms stad, om ett skriftligt besked från stadsbyggnadsnämnden att en viss alternativ placering av balkongerna inte skulle vinna gehör hos nämnden. Nils Löwenspets vidarebefordrade e-postmeddelandet till Ann-Kristin Kaplan, avdelningschef vid bygglovsavdelningen på stadsbyggnadskontoret i Stockholms stad, och bad henne att skriva ett tjänsteutlåtande enligt balkonggruppens önskemål. Ann-Kristin Kaplan åtog sig att personligen handlägga ärendet och utformade tjänsteutlåtandet tillsammans med en person i balkonggruppen. Eftersom det var viktigt för balkonggruppen att kunna lämna in ett avslagsbeslut i den pågående hovrättsprocessen gjorde Ann-Kristin Kaplan sitt yttersta för att påskynda handläggningen. Hon såg bl.a. till att ärendet med kort varsel kom med på stadsbyggnadsnämndens dagordning inför nämndsammanträdet den 25 oktober 2012 och att protokollet från nämndmötet omedelbart justerades. Ärendet fick alltså en ”gräddfil” och klarades av på mycket kort tid. Det mesta i ärendet skedde i det fördolda genom att Ann-Kristin Kaplan medvetet underlät att diarieföra e-postkommunikationen med balkonggruppen. Först efter det att Ann-Kristin Kaplan, genom en person i balkonggruppen, fick reda på att de hade avslöjat hennes roll i balkonggruppens framtagande av ”bevis” i hovrättsprocessen diarieförde hon den aktuella e-postkorrespondensen. Stadsbyggnadsnämndens handläggning av bygglov 2012 var alltså uppgjord på förhand och möjliggjordes av Ann-Kristin Kaplans aktiva medverkan som skedde på uppdrag av Nils Löwenspets.

Till anmälan var fogad bl.a. e-postkorrespondens mellan Nils Löwenspets, Ann-Kristin Kaplan och personer i balkonggruppen samt diariekort den 17 november respektive den 30 december 2012 i stadsbyggnadsnämndens ärende med dnr 2012-14927.

E-postkorrespondensen innehöll följande.

E-postskrivelse från Edvard S. som enligt uppgift i stadsbyggnadsnämndens remissvar till JO skickats till Nils Löwenspets den 10 september 2012:

Hej Nils!

Hoppas att det är bra med dig. Jag gissar att du kommer ihåg mig och våra balkonger. Livet går vidare i det byråkratiska Sverige. Vad som nu inträffat är följande: De som förlorade i kammarrätten och högsta förvaltningsdomstolen vad gäller själva bygglovet, krävde i våras att stämmobeslutet från år 2008 skulle ogiltigförklaras. Denna fråga avgörs i Hyresnämnden (HN). Genom en serie klantiga omständigheter så schabblade vissa styrelseledamöter i föreningen i samband med den förhandlingen. Jag hade själv tackat ja till en inbjudan att föreläsa på ett internationellt kemimöte i Prag, som jag inte kunde avboka, och HN ville ogärna ändra datumet för förhandlingen och övriga styrelsen tyckte att dom skulle köra detta själva. Så blev det som det blev.

Bifogar HN:s beslut. Dom skjuter in sig på att Brf lavetten 11 inte föreslagit någon alternativ placering av balkongerna, så även om insynsproblematiken är ringa, menar HN att stämmobeslutet från år 2008 är ogiltigt. Blir man trött?

Jag tror mig ha bevis nog för att visa att de som överklagat dels visat ett rent ointresse för andra placeringsalternativ, dels att de erbjudits sådana.

Anledningen till att jag skriver till dig rör en annan aspekt, nämligen det arkitektoniska. Stadsbyggnadsnämndens ledamöter fick vårt förslag med en central placering på byggnaden (ses på den bifogade ritningen där de som

överklagat ritat in en fyrkant med den nya placeringen som de själva föreslår). Jag vet inte om så är fallet, men om SBNs ledamöter, eller några av dem, ogillar den nya tänkta placeringen så faller HN's argumentering om ändrad placering. Skulle du kunna tänka dig att höra efter hur ledamöterna ser på den saken. Det skulle ju ytterligare stärka vår sak om den nya placeringen ogillades, eftersom då skulle vi inte få något nytt bygglov och därmed inga balkonger. HN's beslut får då lite mer vittgående konsekvenser än de själva tänker sig, skulle jag tro.

Som sagt, jag tror att vi klarar att argumentera i Svea hovrätt ändå, men finge vi dessutom ett skriftligt besked om att den nya, föreslagna placeringen inte skulle vinna gehör hos SBN, så skulle det ytterligare stärka vårt case.

Låt mig veta vad du tycker!  
Vänligen  
Edvard  
(Drottningholmsvägen 1)

E-postskrivelse från Nils Löwenspets till Ann-Kristin Kaplan den 10 september 2012 kl. 09:51:

Inser att jag missade att skicka med bilagan.

En testballong: Skulle de kunna söka förhandsbesked för en annan placering – och få den nekad med hänvisning till att det tidigare lovet är bra?

Vänliga hälsningar,  
/ Nils

E-postskrivelse från Ann-Kristin Kaplan till Nils Löwenspets den 10 september 2012 kl. 18:08:

Hej!

Tack för intressant läsning. Man lär sig nåt nytt varje dag!

Nej, jag bedömer inte att vi kan säga nej i ett förhandsbesked – detta måste ner i detaljeringsnivå som bygglov. Det betyder alltså hur räcket ska se ut, bärningens placering, storlek etc. Men det borde vara fort gjort av arkitekten. Sen kan vi nog argumentera för ett nej för den placeringen eftersom den första är bättre ur ett arkitektoniskt perspektiv (mer symmetrisk placering för byggnaden, inte konkurrera med hörntornet etc). Bra att KamR uttalat sig om olägenheterna också redan.

Kan det vara nåt?  
Hälsar Anki

E-postskrivelse från Nils Löwenspets till Ann-Kristin Kaplan den 11 september 2012 kl. 09:59:

Hej,

Bara så att jag verkligen är med – vi bör be dem att söka ett bygglov, med en alternativ placering? Kan SBK då i ett "avslags-tjut" argumentera för att tidigare lagakraftvunnen placering är den bästa ur ett arkitektoniskt perspektiv, eller måste nämnden in och skriva en sådan text..?

Vänliga hälsningar,  
/ Nils

E-postskrivelse från Ann-Kristin Kaplan till Nils Löwenspets den 11 september 2012 kl. 14:11:

Hej! Jag kan ta på mig att argumentera i ett avslagstjut för att det tidigare var bättre rent arkitektoniskt. Med tanke på gänget i detta projekt är det nog

att rekommendera/tipsa att de även be deras arkitekt att skriva några ord om saken också. Om både hängslan o livrem så även antikvariskt yttrande.//anki

E-postskrivelse från Nils Löwenspets till Ann-Kristin Kaplan den 11 september 2012 kl.14:41:

TACK!

Jag meddelar dem förslaget till upplägg. Misstänker att tidsaspekten är den knepigaste, de behöver säkert svaret snabbare än vi egentligen kan åstadkomma.

Vänliga hälsningar,  
/ Nils

E-postskrivelse från Ann-Kristin Kaplan till en tjänsteman den 11 september 2012 kl. 16:48:

Hej! Kan du hålla ett öga om/när detta kommer in? Jag har lovat att vara delaktig. Fastighetsbeteckningen är Lavetten 11 o jag har varit inblandad tidigare – är det ärendet m balkonger mot gatan som fick provningstillstånd i Kammarrätten. Viktigt principärende alltså. Hälsar Anki

E-postskrivelse från Nils Löwenspets till Ann-Kristin Kaplan den 12 september 2012 kl. 09:35:

Hej,

Efter att jag återkommunicerade det tänkbara upplägget till de sökande har de återkommit med ett batteri av frågor... Har du möjlighet att kika på några svar?

Tack på förhand!  
Vänliga hälsningar,  
/ Nils

Det finns ju 2 alternativa ställen att placera balkongerna på förutom det vi har lov för. (Direkt i anslutning till vårt burspråk på båda sidor.) Ska vi då söka 2 olika lov för båda ställena samtidigt för att ordentligt undersöka alla möjliga alternativa placeringar?

Ska vi söka loven med intentionen att vi undersöker alternativen för att vi måste, eller ska vi bara söka loven som vanligt?

Spelar det någon roll vad vi använder för arkitekt? Olev N. som ritat den tidigare kommer ju separat att hänvisa till att några andra placeringar än den han föreslagit är olämplig. Det kanske blir konstigt om han sedan hjälper oss att rita nya förslag på de ställen han ogillar. Eller är det bättre att han ritat även de nya förslagen? För oss är det kanske lättare att använda en annan arkitekt som hjälpt oss. Som skulle kunna göra ritningar osv lite smidigare och fortare.

Slutligen. Om vi nu söker för dessa nya alternativa placeringar och får nej i SBK och nämnd. Är dessa alternativ för alltid förbrukade i framtiden?

E-postskrivelse från Ann-Kristin Kaplan till Nils Löwenspets den 13 september 2012 kl. 08:13:

Hej! Visst, hinner inte just nu – återkommer fredag em. ok? //anki

E-postskrivelse från Nils Löwenspets till Ann-Kristin Kaplan den 13 september 2012 kl. 09:47:

Det låter jättebra!

Vänliga hälsningar,  
/ Nils

E-postskrivelse från Ann-Kristin Kaplan till Nils Löwenspets den 14 september 2012 kl. 17:40:

Hej!

Nu så ska jag försöka samla tankarna lite... Det känns svårt att råda dem eftersom frågan är så infekterad grannar emellan. Det gäller ju att hålla sig neutral, o det är ju inte säkert att våra råd kommer att funka i hyresnämnden sen igen. De måste alltså själva göra en avvägning här.

Säger vi nej till de nya placeringarna blir det svårt att komma igen o säga ja, så är det ju. O jag står för att jag ur arkitektonisk synvinkel tycker deras första förslag är bättre. De kan ju välja vägen att vilja göra balkongerna i ny placering också – det är ju inte så dumt att gå sina grannar till mötes ibland o inte lägga prestige i det hela...

Om de vill nej kan ju deras nuvarande arkitekt säkert argumentera bra för detta eftersom han verkligen tycker det, även om han måste rita upp själva förslaget. Sânt tycker jag man får leva med som arkitekt. Om de vill ja är det kanske enklare att byta.

Vet inte om det blev ljusare i frågan nu. Lycka till med dem o trevlig helg!  
Hälsar Anki

E-postskrivelse från Nils Löwenspets till Ann-Kristin Kaplan den 19 september 2012 kl. 15:59:

Hej Anki,

Först av allt, tack så mycket för hjälpen med Lavettenfrågorna och med Tomas R:s interpellation.

Nu nya frågor från Lavetten..!

De är, efter samtal med sin advokat, ännu inne på att testa två andra placeringar och skriver så här:

*”Det verkar som om det allra bästa vore om vi kunde köra på med dessa två alternativa placeringar genom nya bygglovsansökningar så **fort det bara går**.*

- Vi har en arkitekt som är snabb.
- Bygglovsansökningarna ska ju först till SBK. Där blir de väl automatiskt avslagna och kan inte det gå på en dag eller två?
- Sen kör vi det omedelbart till SBN och så fort vi får avslag där så kompletterar vi överklagan till Svea hovrätt med denna information.”

Beredning hos er som ”automatiskt avslag” är en intressant syn på saken ☺

Jag har sagt till dem att deras tidsplan är orealistisk – men om vi leker med tanken att de lämnar in två förslag efter helgen och att ärendet har högsta prio, samt att du i enlighet med vad du skrev den 11/9 själv skulle skriva avslagstjutet – vad är det bästa vi någonsin kan göra i tid?

Tack på förhand!  
Vänliga hälsningar,  
/ Nils

E-postskrivelse från Ann-Kristin Kaplan till Nils Löwenspets den 19 september 2012 kl. 16:10:

Haha – detta var ju kul. ☺

Snabbast möjliga är ju till nämnden 25 oktober. Men det förutsätter att ärendet är helt komplett. Behöver alltså:

- Fasad- och planritningar i skala 1:100. Ett för varje förslag och att info de vill ha båda varianterna prövade.
- Detaljritningar räckte i skala 1:20

Jag tror verkligen att ett utlåtande från deras ursprungliga arkitekt med resonemang kring placeringarna kan hjälpa. Eventuellt kanske även en vända till Stadsmuseet här kan vara på sin plats också (det kan hinnas med om det kan kompletteras senare i nämndprocessen).

Be de skriva mitt namn på kuvertet så det kommer till mig på en gång.

Hälsar Anki

Ps. Sen får vi argumentera för ”gräddfilen” att det är viktigt ur prejudice-rande synvinkel. ds

E-postskrivelse från Gustaf H. till Ann-Kristin Kaplan den 24 september 2012 kl. 08:28:

Hej Anki.

Nu har vi det nya bygglovet klart. Jag antar att det ska vara 3 st kopior i A3 av varje ritning. Ska vi också skriva ett brev och förklara varför vi söker dessa lov, att vi föredrar det godkända tidigare bygglovet, eller ska vi bara söka utan kommentar. Och en bygglovsansökningsblankett ska väl också vara med? Har jag missat nåt?

Och när var och hur kan jag överlämna detta eller kan jag lägga det i nåt postfack eller i receptionen. Jag kan gärna överlämna det till dig personligen om det är bra för dig.

Mvh Gustaf H.

E-postskrivelse från Ann-Kristin Kaplan till en tjänsteman den 25 september 2012 kl. 19:30:

Hej Johanna!

Det ska ha lämnats in en ny ansökan om balkonger på Lavetten 11 idag. Eftersom det är vårt prejudicerande ärende om balkonger mot gatan har jag lovat roteln skyndsamt handläggning. Det låter säkert konstigt – men syftet är att skriva fram ett avslagstjut så snabbt det bara går. Och jag har lovat roteln att fixa det till oktobernämnden. Men jag har bara lovat bort min egen tid. ;-) Det jag vill be om är alltså om hjälp att få det uppfiskat o fördelat direkt i mitt fack så snart det är reggat. Tack på förhand för hjälpen!

Hälsar Anki

E-postskrivelse från en tjänsteman till Ann-Kristin Kaplan den 27 september 2012 kl. 09:06:

Hej Anki,

Ärendet är inte registrerat i public ännu. Jag kilar upp med det till dig så fort regget och avd.admin. har gjort sitt.

Hälsar  
Johanna

E-postskrivelse från Ann-Kristin Kaplan till en tjänsteman den 27 september 2012 kl. 09:36:

Tack! ☺//anki

E-postskrivelse från Gustaf H. till Ann-Kristin Kaplan den 2 oktober 2012 kl. 16:45:

Hej Anki.

Jag ska få några spontana protester från medlemmar i vår förening ang vårt bygglov (2 nya placeringar för balkonger, Lavetten 11).

Ska jag skicka in de till dig i ditt namn eller finns det nåt diariern än. Vart skickar jag de?

Mvh Gustaf H.

E-postskrivelse från Ann-Kristin Kaplan till Gustaf H. den 2 oktober 2012 kl. 17:54:58:

Hej!

Ärendet har fått diarienummer 2012-14927. Det går bra att skicka kompletteringarna, gärna pdf-format, direkt till min mejl så diariet för jag dem. Enligt min plan hade jag tänkt skriva tjutet nu torsdag/fredag. (Är bortrest med hela nämnden på studieresa nästa vecka.)

Men, om jag har det absolut sista materialet på måndag morgon den 15 oktober kl 0800 finns det chans att få med det till nämnden på ett seriöst sätt till mötet den 25 okt. Gäller både grannars synpunkter o arkitektens material. Då kommer jag behöva direktkontakt med dig under dagen den 15 oktober då för att få din formella kommentar på det jag skrivit.

Kan det funka för er? Hälsar Anki

E-postskrivelse från Gustaf H. till Ann-Kristin Kaplan den 3 oktober 2012 kl. 10:48:

Hej igen Anki.

Här kommer några reaktioner på bygglovet (2012-14927). Hade problem att bifoga Arkitektens utlåtande. Jag försöker skicka det i separat mail.

Mvh Gustaf

E-postskrivelse från Ann-Kristin Kaplan till Gustaf H. den 8 oktober 2012 kl. 10:07:01:

Hej! Översänder förslag till beslut enligt ök på mejlen. Eventuella synpunkter behövs senast 10 oktober för nämnden 25 oktober.

Hälsar  
Anki

E-postskrivelse från Ann-Kristin Kaplan till dåvarande stadsbyggnadsdirektören Susanne Lindh den 8 oktober 2012 kl. 10:33:

Hej!

Det är på Rotelns önskemål som jag prioriterat detta ärende. Sökande vill ha ett avslag för att underlätta prövningen i hyresnämnden, o då jag också bedömer att det första förslaget är det bästa har jag skrivit fram detta. Har precis skickat tjutet till sök för kommentarer. Vill själv göra några mindre justeringar så det blir lite vassare till, men tänkte att jag gör det när jag är åter från Madrid. Det betyder alltså revidering på fredag. Så vet du inför listmötet på torsdag.

Hälsar Anki

E-postskrivelse från Gustaf H. till Ann-Kristin Kaplan den 9 oktober 2012 kl. 15:33:

Hej Anki.

Mkt bra. Såg du den lilla anmärkningen om länsrätten/förvaltningsrätten. Tänkte på en annan sak. Varför vi började ansöka om balkonger mot gatan/parken var ju för att våra lägenheter ligger i hörnet mot gården och eventuella balkonger mot gården inte var möjliga att få bygglov för. De skulle krocka med trapphusets vädringsbalkonger och dessutom skulle insynen bli nästan direkt rakt in i lägenheterna på motsvarande sidan om trapphuset. Man ser tydligt på planritningen. Vi har under processen också hänvisat till det att vi omöjligen kan få bygglov mot gården. Vilket alla har varit överens om. Men vår motpart skulle göra vad som helst för att förhala och försvåra processen och kan säkert försöka hävda att man ändå ska utreda även ett sådant alternativ. Vilket verkligen skulle vara slöseri med allas tid. Så därför undrar jag om man kan få med en liten hänvisning i din skrivelse om att balkonger mot gården inte är möjligt. Kanske relaterat till vårt ursprungliga givna bygglov. Såg att både SBK och nämndens utlåtande innehöll denna mening: "Ett antal lägenhetsinnehavare har inte möjlighet att anordna balkong mot gården." Eller om man kan få in det på annat sätt. Då skulle vi ha på pränt från er något som alla redan vet. Och så har vi uteslutit den "ickefrågan". Vi kan naturligtvis fråga vår arkitekt men en kommentar eller anmärkning från er skulle ju utesluta alla spekulationer. Om det finns tid och möjlighet till detta alltså. Vår tidsplan är ju prio ett.

Mvh Gustaf H.

E-postskrivelse från Ann-Kristin Kaplan till Gustaf H. den 12 oktober kl. 17:09:

Hej!

Nu har jag ändrat en del. Har fört in ditt påpekande att balkong mot gården prövats redan och så har jag utvecklat frågan om olägenhet och förvanskning (mer "lagspråk"). Plus ändrat lite annat språkligt. På måndag morgon behöver jag skicka iväg dokumentet, så tacksam för dina ytterligare eventuella synpunkter senast måndag kl 0800.

Hälsar Anki

E-postskrivelse från Ann-Kristin Kaplan till Gustaf H. den 12 oktober 2012 kl. 17:58:

Hej! Ser du detta som ett underhandsinfo och kommer med formellt svar på det jag skickade tidigare idag? Det är en viktig distinktion då jag behöver diarieföra ett svar från dig angående tjänsteskrivelsen. Hälsar Anki

E-postskrivelse från Gustaf H. till Ann-Kristin Kaplan den 12 oktober 2012 kl. 18:02:

Jag vet inte. Det är väl bättre att jag skickar ett mer formellt svar på utlåtandet. Det kan jag öra på en gång. Gustaf.

E-postskrivelse från Ann-Kristin Kaplan till Gustaf H. den 12 oktober 2012 kl. 18:03:04:

Tack – det blir bra. Det räcker om jag har det på måndag morgon som sagt. Nu tänkte jag strax ta helg... Hälsar Anki

E-postskrivelse från Gustaf H. till Ann-Kristin Kaplan den 14 oktober 2012 kl. 14:57:



Hej Anki.

Har läst igenom ditt utlåtande och har egentligen bara två små funderingar under avsnittet **Bakgrund**. Du bedömer naturligtvis själv om det är värt att justera.

12. Egentligen var det inte föreningen som ansökte om bygglov i nov 2007 utan medlemmar ur föreningen. Vet ej om det är viktigt att ändra på, det måste ju ändå i slutändan gå igenom föreningen och kanske registreras det också så hos er på Stadsbyggnadskontoret.
13. Länsrätten hade vid tillfället ändrat namn till Förvaltningsrätten. Vet ej heller om det är viktigt i sammanhanget.

Annars har jag läst igenom utlåtandet och bekräftar härmed att jag tagit del av det.

Mvh Gustaf H.

E-postskrivelse från Gustaf H. till Ann-Kristin Kaplan den 15 oktober 2012 kl. 11:24:

Hej Anki. Fick du mitt svar, och var det till belåtenhet. Hade de 2 små anmärkningarna. Men kan skicka ett svar som bara bekräftar att jag mottagit info om du vill. Och en liten sak till. Vi måste skicka in skriftligt svar från SBN till Hovrätten senast 31 okt. Hinner protokoll komma i tid till detta? Kan man annars få ett skriftligt förhandsinfo om det inte hinns med?

Mvh Gustaf

E-postskrivelse från en tjänsteman till bl.a. Ann-Kristin Kaplan och Nils Löwenspets den 18 oktober 2012 kl. 13:49:

Hej!

Här kommer en reviderad föredragningslista som gick ut till politikerna igår, inför SBN 25/10. Släng tidigare versioner...

Mvh Petra

E-postskrivelse från Ann-Kristin Kaplan till Gustaf H. den 18 oktober 2012 kl. 16:44:

Hej! Det var helt ok, o jag har fått med ändringarna i tjänsteskrivelsen, tack. Det verkar lite knappt med tiden eftersom protokollet brukar ta ca 1 vecka att skriva o sedan justera. Jag kollar med sekretariatet om det går att få omedelbar justering o då kan du få det skriftligt i princip på en gång.

Hälsar Anki

E-postskrivelse från Ann-Kristin Kaplan till Nils Löwenspets och en tjänsteman den 18 oktober 2012 kl. 16:46:

Hej! I Lavetten 11 finns det önskemål om att ha beslutet senast 31 oktober då de ska göra en inlaga till Hyresnämnden senast denna dag. Jag gissar att det är på gränsen för justeringsdagen – går det att få omedelbar justering?

Hälsar Anki

E-postskrivelse från Gustaf H. till Ann-Kristin Kaplan den 18 oktober 2012 kl. 17:13:

Tusen tack vad bra. Hur kommer det? Via mail eller vanligt brev. Gärna på mail pga tid och miljö. Har skickat sms för några timmar sedan. Det skrev jag innan detta besked. Så du kan bortse från det.

Tack, Gustaf

E-postskrivelse från Ann-Kristin Kaplan till Gustaf H. den 18 oktober 2012 kl. 17:20:

Hej! Har fått bekräftat att förslaget nu är att ärendet omedelbart justeras. Jag kollar med sekretariatet hur ni kan få det tillsänt er. //anki

E-postskrivelse från Ann-Kristin Kaplan till en tjänsteman den 18 oktober 2012 kl. 17:35:

Hej! Eftersom jag är högst ovan (första gången) hur jag ska göra med detta, så skickar jag det till dig. En inlaga i Lavetten-11-ärendet. Ska jag egentligen koppla dokumentet på något sätt i Public kanske? Näväl, det är ju lite brått som sagt, hoppas du kan hjälpa till. Tack! Hälsar Anki

E-postskrivelse från en tjänsteman till Ann-Kristin Kaplan den 18 oktober 2012 kl. 18:18:

Hej Anki!

Du ska inte (!) koppla det i Public, av skäl som vi kommer förklara närmare på vår dragning på onsdag :)

Eftersom det ska vara omedelbar justering på detta så skickar vi ut det till politikerna imorgon och dukar med det, normalt hade vi bara dukat med det.

M v h Petra

E-postskrivelse från Ann-Kristin Kaplan till en tjänsteman den 18 oktober 2012 kl. 21:38:

Tackar! :)

E-postskrivelse från Edvard S. till bl.a. Nils Löwenspets och Ann-Kristin Kaplan den 16 december 2012:

Nils och Ann-Kristin!

Fick i fredags yttrandet från Ilmo K. och andra från Svea hovrätt. Inte helt oväntat innehåller detta en rad oriktiga och missvisande påståenden, som vi kommer att bemöta. För det avsnitt, som berör den del där vi har samarbetat för att så snabbt som möjligt kunna utreda alternativa placeringar, tänkte jag föreslå följande text till vårt juridiska ombud. Om ni har synpunkter får ni förstås mycket gärna meddela mig.

Gissningsvis kommer även detta mejl att snabbt krävas in av Ilmo K. o.a., men jag ser inget problem med det. Det är väl bara utmärkt när representanter för staden och stadens medborgare kan samarbeta för att uppnå goda resultat.

Vänligen  
Edvard

Sekr. Brf Lavetten 11 tillika en av de som sökt bygglov för balkonger mot Kronobergsparken

*Samsyn mellan stadens representanter och de som beviljats bygglov*

Ilmo K. o.a. för ett långt resonemang kring att de som beviljats bygglov fört en diskussion med stadens representanter för att snabbt utreda alternativa placeringar (sidan 3 samt en mängd kopierade epostmeddelanden). Detta var en naturlig följd av HNs felaktiga slutsats baserad på vad man kallar "bostadsrättshavarnas utredning" att föreningen inte förmått visa att åtgärden (balkongens placering) inte skäligen kan tillgodoses på annat sätt.

Som redan styrkts i den tidigare insända överklagan har Ilmo K. o.a. uppvisat ett dokumenterat ointresse för att vilja diskutera alternativa lösningar, inklusive alternativa placeringar, varför föreningen inte utrett denna fråga i detalj. Med anledning av HN:s beslut utreddes alternativa placeringar. I syfte att snabbt kunna få SBN att utvärdera dessa inleddes en dialog med Nils Löwenspets och Ann-Kristin Kaplan, vilken resulterade i att det blev möjligt att både lämna in nya bygglovsansökningar och därefter hinna få dem bedömda inom den tidsram som Svea hovrätt medgav. Det finns inget anmärkningsvärt i detta. Tvärtom utgör det ett gott exempel på att myndigheter och medborgare kan samarbeta för att skynda på en process, som annars ofta tar lång tid. (Detta balkongärende har redan pågått i drygt 5 år efter att bygglovsansökan lämnades in, så det är högst rimligt att försöka snabba på processen när så medges).

E-postskrivelse från Nils Löwenspets till Edvard S. och Ann-Kristin Kaplan den 17 december 2012 kl. 09:32:

Hej,

Jag har inga synpunkter på förslaget till text, tycker den är balanserad och att den väl beskriver det arbete som gjorts för att kunna få balkongerna på plats - dvs att bekräfta nämndens beslut.

Vänliga hälsningar,  
/ Nils

E-postskrivelse från Ann-Kristin Kaplan till Edvard S. och Nils Löwenspets den 19 december 2012:

Hej!

Tack för info, och jag har inte heller något att tillägga.

Vänliga hälsningar Anki

## Utredning

Efter genomgång av den e-postkorrespondens och de övriga handlingar som anmälarna bifogat sin anmälan remitterades ärendet till Stadsbyggnadsnämnden i Stockholms stad som uppmanades att redogöra för och yttra sig över handläggningen av bygglov 2012. Av yttrandet skulle särskilt framgå hur handläggningen förhåller sig till bestämmelserna i 1 kap. 9 § regeringsformen och 5 kap. 1 och 2 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.

Stadsbyggnadsnämnden beslutade den 15 augusti 2013 att överlämna ett tjänsteutlåtande med bilaga från stadsbyggnadskontoret som yttrande till JO. I yttrandet framfördes följande.

### Stadsbyggnadskontorets bedömning

Stadsbyggnadskontoret har utrett frågan i samråd med Juridiska avdelningen på Stadsledningskontoret. Utredningens resultat och stadsbyggnadskontorets bedömning redovisas i bilaga B.

Sammanfattningsvis har kontoret kommit fram till att handläggningen av bygglovsärendet har skett enligt plan- och bygglagens bestämmelser och att regeringsformens krav på opartiskhet har följts. Det är vidare stadsbyggnadskontorets bedömning att hanteringen av e-post och andra allmänna handlingar har följt offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser.

Av bilaga B till yttrandet framgick bl.a. följande.

## Redogörelse för handläggning av bygglov 2012

### Beredning

Ärendet handlades av bygglovschef Ann-Kristin Kaplan. Handläggningen av bygglov 2012 har pågått i fyra veckor från komplett ansökan till beslut i stadsbyggnadsnämnden. Det innebar en snabbare hantering än genomsnittliga balkongärenden.

Enligt uppgift av Ann-Kristin Kaplan till utredaren kunde handläggningen av ärendet ske så snabbt, eftersom ärendet gavs prioritet (se nedan) samt på grund av att ärendets förutsättningar redan var väl kända genom hanteringen av bygglov 2011 och kammarrättens prövning av detta.  
[— —]

Efter beredningen sammanställdes ett tjänsteutlåtande 15 oktober 2012 till stadsbyggnadsnämnden. Där redovisades bygglovsansökan, med två alternativa placeringar av balkongerna och jämfördes med placering enligt tidigare beviljat lov 2011.

### Jämförelse med handläggningstid för andra ärenden

Handläggningstiderna för bygglovsärenden varierar beroende på förutsättningarna i varje enskilt fall. Det finns flera exempel på korta handläggningstider. Bygglovet för inglasning av en balkong på fastigheten Dalen 4 (dnr 2013-00233) meddelades två veckor efter ansökan. Ett annat exempel är ett bygglov för ny balkong mot gård på en fastighet Apelträdet 7 (dnr 2013-00346). Bygglov meddelades två veckor efter att ansökan kompletterats så att den blev fullständig. I dessa fall har beslut kunnat meddelas på delegation. Vid beslut i stadsbyggnadsnämnd tillkommer normalt ca två veckor.

### Beslut

Stadsbyggnadsnämnden beslutade den 25 oktober 2012 att följa stadsbyggnadskontorets förslag till beslut och avslå ansökan med stöd av 9 kap. 30 § PBL. Nämndens ledamöter var eniga i beslutet.

### Motivering av beslutet

Beslutet grundades på den bedömning som redovisades i stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande (2012-10-15), att båda föreslagna alternativen enligt bygglov 2012 var sämre lämpade för byggnaden, än det redan beviljade bygglov 2011. Kontoret hänvisade i ställningstagandet till ett rättsfall att om olika placeringar är möjliga får åtgärden enligt PBL inte placeras fritt utan andra intressen ska beaktas (RÅ 1991 ref 46).

I tjänsteutlåtandet redovisas följande bedömning under rubriken ”Stadsbyggnadskontorets bedömning”:

”Symmetri och hörnmotiv är tydliga karaktärsdrag för byggnaden vilket det beviljade lovet (Lov 2011) anpassat sig till. Båda de nu föreslagna placeringarna är asymmetriska.

Balkongernas placering i alternativ 2 konkurrerar till viss del även med hörnmotivet. I alternativ 2 är dessutom insynsförhållandena till grannar lika som i Lov 2011, och med den skillnaden att insynen blir in till mindre lägenheter och deras enda sovrum. Kontoret bedömer därmed att alternativ 2 både är sämre utformat för byggnaden som sådan och ger större olägenheter än Lov 2011.

Kontoret bedömer att alternativ 1 visserligen ger en något minskad olägenhet för grannarna än placering enligt Lov 2011 men att olägenheten redan prövats inte vara betydande av kammarrätten. Kontoret bedömer att allmänintresset att inte förvanska byggnaden överväger det enskilda intresset av en olägenhet som inte är betydande.”

**Har handläggningen följt gängse rutiner?**

Handläggningen av bygglov 2012 har följt stadsbyggnadskontorets rutiner och bestämmelserna i 9 kap. 20-29 §§ plan- och bygglagen (2010:900) (PBL).

Åtgärden bedömdes vara planenlig, vilket innebar att kraven på under rättelse och att inhämta synpunkter från berörda sakägare och boende m.fl. enligt 9 kap. 25 § PBL inte behövde tillämpas.

Kraven på kommunicering med sökandena enligt 9 kap. 26 § PBL har följts. Enligt bestämmelsen får en fråga om lov eller förhandsbesked inte avgöras utan att sökanden och fastighetsägaren har underrättats om vad andra har tillfört ärendet och fått tillfälle att yttra sig över det. Stadsbyggnadsnämnden har därmed ett lagstadgat ansvar att underrätta de sökande om varje upplysning eller yttrande som lämnats av andra än de sökande själva. [– – –] Att stadsbyggnadsnämnden låtit sökanden ta del av, och få lämna synpunkter på, beslutsunderlaget (stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande) ingår också i handläggningsrutinerna.

**Har handläggningen varit opartisk?**

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska myndigheter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Stadsgandet innebär ett förbud mot varje form av godtycke vid handläggningen av ärenden. Inga ovidkommande hänsyn får tas och förvaltningsmyndigheten får inte utan rättsligt stöd särbehandla vid utförandet av förvaltningsuppgifter.

I handläggningen av bygglov 2012 har de motstående partsintressena hanterats på ett sakligt och objektivt sätt. Stadsbyggnadsnämndens beslut att avslå ansökan var grundat på de faktiska omständigheter som redovisats i stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande (2012-10-15). Stadsbyggnadskontoret har strävat efter att uppfylla sin upplysnings- och serviceskyldighet utan att favorisera någon av parterna. Varken stadsbyggnadsnämnden, stadsbyggnadskontoret eller någon av de berörda befattningshavarna har tagit ställning för endera av parterna i ärendet.

Ann-Kristin Kaplan och Nils Löwenspets har redovisat att de aldrig haft som utgångspunkt att ”stödjare” någondera av parterna. Därför avvisades Edvard S. ursprungliga idé om intyg från nämnden eller ledamöter. Det ingår inte i stadsbyggnadsnämndens roll eller enskilda tjänstemäns uppgifter att utfärda skriftliga intyg till en part. Ann-Kristin Kaplan gjorde bedömningen att om någon vill få möjligheten till alternativ placering av balkonger prövad krävdes en ansökan om bygglov för alternativen och en ordinarie bygglovsprövning. Ann-Kristin Kaplans bedömning var även att ett förhandsbesked enligt PBL inte var tillämpligt. Det framgår bl.a. av ett internt e-postmeddelande 2012-09-10 från Ann-Kristin Kaplan till Nils Löwenspets ”... jag bedömer inte att vi kan säga nej i ett förhandsbesked – detta måste ner på detaljeringsnivå som bygglov.”. Meddelandet uttryckte Ann-Kristin Kaplans uppfattning att det behövdes ett nytt bygglovsärende och inte räckte med ett förhandsbesked, för att avgöra huruvida stadsbyggnadskontoret skulle avstyrka balkonger med annan placering eller utförande än bygglov 2011.

Det var oundvikligt att ett beslut om bygglov 2012 skulle gynna någon av parterna med motstående intressen. Stadsbyggnadsnämnden hade trots det skyldighet att ge upplysningar och pröva bygglovsansökan. I hanteringen av ärendet har stadsbyggnadskontoret bemödat sig att hålla samma servicegrad i förhållande till båda parterna. [– – –]

Nils Löwenspets och Ann-Kristin Kaplan har redovisat att de varken har vänskaps- eller släktskapsförhållanden och inte heller ekonomiska mellanhavanden med Edvard S. eller någon av sökandena. De har inte i något avseende haft anledning att ta ställning för eller emot någon av parterna. Nils

Löwenspets har grundat sin bedömning på stadsbyggnadskontorets prövning av ärendet. Ann-Kristin Kaplan har utgått från PBLs bestämmelser och förutsättningarna för fastigheten Lavetten 11.

---

Ann-Kristin Kaplan har uppgett för utredaren att hon i sin bedömning även tog hänsyn till bestämmelsen i 6 § förvaltningslagen som ålägger varje förvaltningsmyndighet att lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. Bestämmelsen lagfäster principen att myndigheterna ska hjälpa och biträda varandra i möjligaste mån. Ann-Kristin Kaplan bedömde att hovrätten kunde ha hjälp av ett beslut om bygglov 2012.

#### **De sökandes motiv**

En ovanlig omständighet har varit de sökandes förhoppning att bygglovet skulle avslås. Normalt vill en sökande ha tillåtelse att genomföra den sökta åtgärden.

De sökandes motiv var i detta fall att få besked om bostadsrättsföreningens möjligheter till alternativ placering av balkongerna. Behovet föranleddes av hyresnämndens beslutsskäl, att föreningen inte kunde motbevisa att det saknades andra alternativ. De sökande redovisade även att de önskade få frågan klarlagd i tid inför hovrättens prövning. Redan i samband med förhandskontakterna inför bygglovsansökan fick borgarrådssekreterare Nils Löwenspets ett e-postmeddelande från Edvard S. den 10 september 2012 som vidarebefordrades till bygglovschef Ann-Kristin Kaplan. Av detta framgår att Edvard S. gärna ser att ansökan avslås: "Det skulle ju ytterligare stärka vår sak om den nya placeringen ogillades ...".

I tjänsteutlåtandet till stadsbyggnadsnämnden redovisas sökandes motiv för ansökan: "Frågan om balkongerna och deras placering är föremål för prövning i hyresnämnden. Sökanden önskar därför med denna ansökan utreda två andra möjliga placeringar."

De sökandes motiv har inte påverkat stadsbyggnadsnämndens eller stadsbyggnadskontorets bedömning, prioritering eller handläggning. Enligt PBL har stadsbyggnadsnämnden skyldighet att pröva en ansökan skyndsamt och det ingår inte i nämndens uppgifter att värdera den sökandes motiv för ansökan.

#### **Ärendets prioritering**

Ansökan om bygglov 2012 prioriterades, enligt uppgift till utredaren från Nils Löwenspets och Ann-Kristin Kaplan. Orsaken var ärendets samband med kammarrättens dom i bygglov 2011. Kammarrättens dom har stor politisk betydelse och medför prejudicerande verkan för bedömningen av bygglov för balkonger på husfasad mot gatan. Det finns ingen tidigare dom där kammarrätten gjort en lika tydlig bedömning i fråga om förvanskning och olägenhet för grannar.

Kammarrättens dom i bygglov 2011 har betydelse också för att den visar att det går att bygga balkonger mot gatan – om det görs på lämpligt sätt. Det finns mycket få andra fall att hänvisa till. Oftast har ansökningar om balkonger mot gatan avvisats medan de mot gården fått lov. Genom att kunna visa på ett föredömligt exempel skapas bättre förutsättningar för att kunna hjälpa sökande att hitta lösningar. Stockholm hade under 2012 påbörjat arbetet med riktlinjer för hantering av bygglov för balkonger och vindar. I arbetet med riktlinjerna ingår att kunna visa goda exempel. Därför bedömde Ann-Kristin Kaplan att det var ett angeläget intresse för stadsbyggnadsnämnden att balkongerna kunde byggas och användas som åskådningsexempel.

Kammarrättens dom är även vägledande vad gäller vilka faktorer som ska bedömas och genom att domen visar att väl utformade och placerade balkonger på en gatufasad inte behöver innebära en sådan förvanskning av en byggnads kulturvärden att bygglovet måste avvisas. Domen innebär även ett viktigt ställningstagande i frågan om när viss insyn innebär betydande olägenhet för en granne. I domen för kammarrätten ett resonemang om att det har betydelse hur stor den insynspåverkade ytan är i förhållande till lägenhetens totala storlek.

### Stadsbyggnadsnämndens upplysningsplikt

Innan ansökan om bygglov 2012 lämnades in den 25 september 2012 förekom flera förhandskontakter i ärendet genom e-post. Den första kontakten togs av Edvard S. genom e-post till Nils Löwenspets den 10 september ”Hej Nils! Hoppas att det är bra med dig. Jag gissar att du kommer ihåg mig och våra balkonger ...”. Enligt uppgift till utredaren får Nils Löwenspets ganska ofta personligt utformade e-postmeddelanden som hänvisar till tidigare kontakter som han i den omfattande strömmen med flera hundra ärenden varje år inte har någon möjlighet att minnas. I meddelandet gjorde Edvard S. en redovisning av hyresnämndens beslut och ställde en fråga om att få ett ställningstagande av nämnden eller enskilda ledamöter.

Med utgångspunkt från Edvard S. fråga utväxlades ett antal e-postmeddelanden mellan Ann-Kristin Kaplan och Nils Löwenspets som avsåg hur frågan borde hanteras, vad en bygglovsansökan behöver omfatta, tänkbara tider för handläggningen m.m. [---]

Både Nils Löwenspets och Ann-Kristin Kaplan uppger för utredaren att de bedömde att frågorna omfattades av stadsbyggnadsnämndens skyldighet att ge råd och upplysningar om nämndens verksamhet enligt 12 kap. 2 § PBL. I 12 kap. 3 § PBL föreskrivs vidare ”Om någon begär det, ska byggnadsnämnden ge skriftliga upplysningar om planläggning, byggande och fastighetsbildning.” Upplysningsplikten gäller oavsett om begäran framställs av någon vars rätt berörs av ett ärende eller inte.

Serviceskyldigheten är samtidigt en avvägningsfråga. Både Ann-Kristin Kaplan och Nils Löwenspets var medvetna om att stadsbyggnadsnämndens serviceskyldighet har begränsningar som det är särskilt viktigt att iaktta i ett ärende där det finns parter med motstridiga intressen. Det framgår bl.a. av Ann-Kristin Kaplans svar till Nils Löwenspets i ett e-postmeddelande den 14 september 2012 ”... Det känns svårt att råda dem eftersom frågan är så infekterad grannar emellan. Det gäller ju att hålla sig neutral ...”. [---]

### Varför handlades ärendet av bygglovschefen?

Ann-Kristin Kaplan har redovisat för utredaren att det inte är vanligt att bygglovschefen handlägger bygglovsansökningar, men att det skett i enstaka fall, bl.a. i anslutning till domstolsprövningar. Enligt gällande delegation har avdelningschefen vid bygglovsavdelningen rätt att besluta om bygglov (delegation 3a enligt stadsbyggnadsnämndens delegationsordning för myndighetsbeslut 2012-05-09).

Att Ann-Kristin Kaplan valde att handlägga bygglov 2012 berodde dels på kopplingen mellan kammarrättens prövning av bygglov 2011, som var av stor betydelse för stadsbyggnadsnämnden, och dels på att den handläggare som tidigare ansvarat för bygglov 2011, efter en omorganisation inte längre arbetade med flerbostadshus. I stället för att sätta in en ny handläggare i ärendet, bedömde Ann-Kristin Kaplan att det var mer resurseffektivt att själv handlägga ärendet. Genom att Ann-Kristin Kaplan skrivit stadens yttrande till kammarrätten vid prövningen av bygglov 2011 var hon väl insatt i alla detaljer om byggnaden och dess förutsättningar för balkonger.

Hon deltog också själv som stadens representant vid kammarrättens förhandling och syn beträffande bygglov 2011.

En parallell gäller t.ex. bygglov för kv. Sågen (dnr 2012-00280), som också är ett ärende om balkonger på en gatufasad som gått till domstolsprövning. Där tog Ann-Kristin Kaplan hand om ärendet vid synen med mark- och miljödomstolen.

### **Intern e-post**

E-postmeddelanden mellan Ann-Kristin Kaplan och Nils Löwenspets samt andra tjänstemän är korta och fragmentariska. Det är värt att beakta att e-postmeddelandena inte formulerades med avseende på att de skulle kunna förstås av någon utomstående. Eftersom det inte alltid framgår klart vad texten i meddelandena avser eller grundas på kan de lätt missuppfattas. Ett exempel är det meddelande Ann-Kristin Kaplan skickade från sin iPad till Petra B. på nämndsekreteriatet den 18 oktober 2012 [– – –] ”Eftersom jag är högst ovan (första gången) hur jag ska göra med detta så skickar jag det till dig.” Enligt Ann-Kristin Kaplan avser meddelandet tekniken att koppla dokument till varandra i stadsbyggnadskontorets ärendehanteringssystem Public. Det är komplicerat och något som Ann-Kristin Kaplan inte tidigare har gjort själv. Meddelandet ska inte missförstås som att Ann-Kristin Kaplan är osäker på hantering av bygglovsärenden.

Den interna e-posten har ett ledigt och ibland slarvigt tonfall och är ett uttryck för en snabb intern kommunikation utan några krav på genomtänkta formuleringar. Uttryckssätten speglar också att de såg humoristiska drag i en bygglovsprocess där den sökande, tvärt emot vanligheten, ville ha ett avslag på sin ansökan. Att Ann-Kristin Kaplan varit i ”ond tro” om vad sökandena önskade få för beslut har emellertid inte på något sätt påverkat hennes objektivitet vid handläggningen av bygglovet.

### **Fråga om alternativ**

I ett internt meddelande till Nils Löwenspets den 14 september 2012 (ingår i bilaga 1 till JO-anmälan) tar Ann-Kristin Kaplan upp att sökanden själv bör ta ställning till om det finns acceptabla alternativ ”De kan ju välja vägen att vilja göra balkongerna i ny placering också – det är ju inte så dumt att gå sina grannar till mötes ibland och inte lägga prestige i det hela...” Till utredaren förklarar Ann-Kristin Kaplan att hon har en princip att i samband med starten av ett ärende fråga om eventuella alternativ för att den sökande därefter ska göra ett mer medvetet val. Meddelandet var ställt till Nils Löwenspets och avsåg att informera honom om att frågan om tänkbara alternativ och att alternativens för- och nackdelar skulle tas upp med sökanden. Meddelandet speglar alltså att Ann-Kristin Kaplan inte avser gå ut över begränsningarna vad gäller serviceskyldigheten utan att det är de sökande som ska avgöra vilket eller vilka alternativ de vill ha prövade.

Ann-Kristin Kaplan uppger till utredaren att hon inledningsvis bedömde att alternativ 1 eventuellt skulle kunna vara möjligt för bygglov medan alternativ 2 redan från början framstod som olämpligt. Balkongernas placering enligt alternativ 1 ligger nära den som beviljades genom kammarrättens dom i bygglov 2011. Under den fortsatta handläggningen insåg Ann-Kristin Kaplan emellertid att alternativ 1 medför större olägenhet med avseende på insyn än bygglov 2011. Skälet var att placering enligt alternativ 1 hade påverkat det enda sovrummet i en mindre lägenhet.

---



## Redogörelse för hantering av allmänna handlingar

### Offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser

Allmänna handlingar som har inkommit till eller upprättats hos en myndighet ska enligt 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) registreras utan dröjsmål (jfr JO 2002/03 s 491). Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver inte registreras om de hålls ordnade så att de utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats. En absolut registreringsskyldighet omfattar alltså endast handlingar som omfattas av sekretess.

Gällande allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess kan myndigheten välja mellan att registrera handlingarna och att hålla dem så ordnade att de utan svårighet kan fastställas huruvida en handling har inkommit eller upprättats. Handlingar som bedöms vara av ringa betydelse för en myndighets verksamhet behöver varken registreras eller hållas ordnade. Av 5 kap. 2 § OSL framgår vad registret minst ska omfatta.

### Stadens e-postregler

Enligt Stadens Ordningsregler för elektronisk post i Stockholms stad 5 §, Stockholms Stadsarkiv (stadens e-postregler) ska e-post som är allmän handling registreras med undantag för e-post som uppenbart är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet eller som på annat sätt görs sökbara och tillgängliga för utomstående. Meddelanden som uppenbart är av ringa betydelse för nämndens verksamhet skall i stället så snart som möjligt gallras (raderas).

Enligt tillämpningsanvisningarna till e-postreglerna ska e-postmeddelanden som inte är av ringa betydelse antingen registreras, överförs till förvaltningens allmänna brevlåda för arkivering eller överförs till en enhetsbrevlåda för arkivering där. Något skyndsamhetskrav uppställs emellertid inte.

### Stadsbyggnadskontorets bedömning

Ann-Kristin Kaplan har i det aktuella fallet sparat e-post i e-postprogrammet Outlook fram till dess att hon – inför ärendets avslutande – registrerat meddelanden i diariet för bygglov 2012. Fram till dess Ann-Kristin Kaplan registrerade meddelandena har de hållits ordnade på ett sätt så att de utan svårighet har kunnat fastställas om de inkommit eller upprättats. Inga av de aktuella e-postmeddelandena har omfattats av sekretess. Det är därmed stadsbyggnadskontorets uppfattning att Ann-Kristin Kaplan agerande har följt såväl OSLs krav på registrering av allmänna handlingar som stadens interna e-postregler.

Anmälarna kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 20 mars 2014 anförde *JO Lindström* följande.

### Rättslig reglering

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen, RF, ska förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Kravet på saklighet innebär att förvaltningsorganen i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem de är satta att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende (se 2007/08:KU6 s. 14 f. med hänvisningar).

Bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF omfattar inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut eller ett annat handlande från en förvaltningsmyndighet. Även hur förvaltningsmyndighetens agerande har uppfattats är av betydelse. Man talar ibland om en subjektiv och en objektiv sida av grundlagsbestämmelsen. Det subjektiva är hur myndigheten själv anser sig ha agerat medan det objektiva är hur myndighetens agerande kan uppfattas utifrån. Det räcker att det förekommer rent objektiva invändningar mot en myndighets agerande för att grundlagsregeln i 1 kap. 9 § RF ska ”slå till”, och det kan inte läkas av att helt oförvitliga tjänstemän fattat de aktuella besluten. Redan risken för att andra kan uppfatta att saklighet och opartiskhet inte iaktas är tillräcklig för att hindra vissa förfaranden (se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar, 2010, s. 59).

Enligt 5 kap. 1 och 2 §§ OSL ska allmänna handlingar som har kommit in till eller upprättats hos en myndighet registreras utan dröjsmål. I fråga om allmänna handlingar för vilka sekretess inte gäller får dock 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 därmed bara handlingar för vilka sekretess gäller. När det gäller allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess kan myndigheten välja mellan att antingen registrera dem eller hålla dem så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handlingen har kommit in eller upprättats. När myndigheten har bestämt sig för ettdera systemet måste detta dock tillämpas konsekvent av alla inom myndigheten. Om det t.ex. har bestämts att allmänna handlingar tillhörande ett visst ärendeslag ska registreras, krävs det att alla allmänna handlingar som hör till sådana ärenden verkligen diarieförs. Detta gäller även för meddelanden som befordras elektroniskt.

### Bedömning

Anmälarna har ifrågasatt stadsbyggnadsnämndens handläggning av bygglov 2012. De har hänvisat till bl.a. innehållet i den e-postkorrespondens som förekommit samt till att e-postmeddelanden diariefördes först i efterhand. Anmälarna har också uppfattat att det i handläggningen gjorts avsteg från det normala förfarandet vid nämnden, såsom att ärendet handlagts av bygglovschefen själv och hanterats på mycket kort tid. Även det förhållandet att balkonggruppen getts stort inflytande över innehållet i det tjänsteförslag som upprättats i ärendet har medfört att anmälarna ifrågasatt tjänstemännens opartiskhet.

Jag vill inledningsvis nämna att stadsbyggnadsnämndens beslut i sak inte föranleder något uttalande från min sida.

Bakgrunden till ansökan om bygglov 2012 var att sökandena ville ha ett avslagsbeslut för att återopa i en process i en domstol mellan föreningen och fyra medlemmar i föreningen. Detta var både Nils Löwenspets och Ann-Kristin Kaplan medvetna om, och det borde ha gjort dem särskilt angelägna att handlägga ärendet så att de uppfyllde regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. Självklart skulle de se till att ansökan om bygglov blev prövad i enlighet med bestämmelserna i PBL. Men handläggningen fick inte utformas så att

den gav intryck av att stadsbyggnadskontoret tog parti för en av parterna i en domstolsprocess.

En byggnadsnämnd har till uppgift att pröva ansökningar om bygglov (9 kap. 20 § plan- och bygglagen [2010:900, PBL]), oavsett sökandens motiv för att ansöka. Det kan aldrig vara fel av en myndighet att handlägga ett ärende skyndsamt eller att prioritera ett ärende på grund av att sökanden av någon anledning behöver få ett snabbt avgörande. Inte heller den omständigheten att myndigheten redan innan ansökningen görs kan ge ett preliminärt besked om innehållet i det kommande beslutet kan som regel läggas till grund för kritik. Det finns inte heller något som tyder på att handläggningsreglerna i PBL eller gällande delegationsbestämmelser inte har följts i detta fall.

Bygglövsärendet inleddes genom att Edvard S. i en skrivelse till Nils Löwenspets förklarade att han och hans medparter behövde ett beslut om avslag på en ansökan om bygglov för att stärka sin talan i ett mål i hovrätten. Nils Löwenspets tog samma dag kontakt med bygglövschefen Ann-Kristin Kaplan, som åtog sig att skriva ett förslag till ett sådant beslut. Nils Löwenspets vidarebefordrade därefter vid upprepade tillfällen frågor till henne från balkonggruppen om hur ansökan lämpligen borde utformas och det förekom också en långtgående rådgivning i den delen från tjänstemännens sida. Nils Löwenspets återkom med frågor om handläggningstiden och frågade Ann-Kristin Kaplan ”Vad är det bästa vi någonsin kan göra i tid?”.

Stadsbyggnadsnämnden har i sitt svar till JO hänvisat till nämndens upplysningskyldighet enligt 12 kap. 2 och 3 §§ PBL. Vid sidan av dessa bestämmelser finns regler om serviceskyldighet i 4 § förvaltningslagen (1986:223), som gäller för byggnadsnämnderna. Av motiven till den sistnämnda bestämmelsen framgår att det i ärenden där det finns flera enskilda parter kan skada tilltron till myndighetens opartiskhet om myndigheten lämnar den ena parten hjälp och detta är till nackdel för motparten. Det framhålls vidare att serviceskyldigheten begränsas med tanke på fall av det slaget (prop. 1985/86:80 s. 20 f.). Serviceskyldigheten är med andra ord underordnad kravet på opartiskhet, något som ju även följer av att det senare stadgas i grundlag.

Nämnden har i fråga om den interna e-posten mellan tjänstemännen framfört att sådan inte formuleras för utomstående och att den ofta har ett ledigt och ibland slarvigt tonfall. Jag inser att det kan förhålla sig så. Jag förstår emellertid att anmälarna har reagerat på kommunikationen mellan tjänstemännen i detta fall. Skriftväxlingen har i vissa delar tveklöst varit utformad på ett sätt som för en utomstående är ägnat att ge upphov till misstro av det slag som anmälarna ger uttryck för.

Ann-Kristin Kaplan arbetade fram ett tjänsteutlåtande under tät e-postväxling med Gustaf H. Av e-postväxlingen mellan tjänstemännen och Gustaf H. framgår att man inte endast kommunicerade med honom utan också tillät honom att medverka vid utformningen av tjänsteutlåtandet. När han föreslog en viss skrivning i uttalat syfte att undvika att föreningens motparter skulle komma att kräva ytterligare utredning i det pågående målet gick Ann-Kristin Kaplan honom till mötes och skrev in hans påpekande i utlåtandet. Det är klart att en sådan hjälpsamhet var ägnad att hos föreningens motparter i målet i Svea hovrätt väcka misstankar om bristande opartiskhet.

På motsvarande sätt kan man ifrågasätta Nils Löwenspets och Ann-Kristin Kaplans svar på Edvard S:s e-postmeddelande den 16 december 2012, alltså efter det att stadsbyggnadsnämnden hade avslagit ansökan om bygglov. Edvard S. översände ett utkast till en text som uppenbarligen var avsedd att användas i en inlaga till Svea hovrätt. Nils Löwenspets lämnade synpunkter på förslaget till Edvard S. medan Ann-Kristin Kaplan inte uttryckligen avböjde att lämna synpunkter utan uttalade att hon tackade för informationen och inte hade något att tillägga.

Nämnden har medgett att e-postkorrespondensen mellan Ann-Kristin Kaplan och företrädare för balkonggruppen diariefördes i ärendet först i efterhand men gjort gällande att detta inte står i strid med bestämmelserna i 5 kap. 1 och 2 §§ OSL. Eftersom andra handlingar i ärendet registrerats fortlöpande har myndigheten, i enlighet med vad som sägs under Rättslig reglering, varit skyldig att utan dröjsmål registrera även de aktuella e-postmeddelandena, som utan tvekan hör till ärendet. Registreringen kom nu att ske nästan två månader efter att beslut fattats i ärendet, för övrigt i princip samtidigt som Edvard S. skickade ett meddelande till Nils Löwenspets och Ann-Kristin Kaplan om att bl.a. motparterna begärt ut e-post i ärendet. Det framgår även av handlingarna att Ann-Kristin Kaplan vid ett tillfälle frågade Gustaf H. om ett meddelande var ”underhandsinfo” eller ett formellt svar på det hon tidigare hade skickat till honom. Hon skrev ”Det är en viktig distinktion då jag behöver diarieföra ett svar från dig angående tjänsteskrivelsen”. Det är tydligt att alla e-postkontakter med sökanden inte var avsedda att registreras i ärendet.

Sammanfattningsvis vill jag säga följande. Det var en ovanlig situation att de som sökte byggnadslov ville att deras ansökan skulle avslås och avsåg att åberopa ett avslagsbeslut i en domstolsprocess. Jag har som framgått inga invändningar mot att stadsbyggnadsnämnden prövade ansökan, och inte heller har jag några synpunkter på det beslut som nämnden fattade. Men vad jag är kritisk mot är Nils Löwenspets och Ann-Kristin Kaplans hantering av ärendet inför och efter stadsbyggnadsnämndens beslut. Efter att ha granskat e-postkorrespondensen har jag förståelse för att anmälarna är kritiska mot handläggningen. Det är två saker som jag bedömer som särskilt allvarliga. Den första är att Ann-Kristin Kaplan på begäran av Gustaf H. skrev in ett påpekande om balkonger mot gården i sitt tjänsteutlåtande – ett påpekande som inte hade med ärendet att göra men som Gustaf H. trodde att han skulle få nytta av i den pågående processen i Svea hovrätt. Allvarligt är också att Nils Löwenspets på begäran av Edvard S. lämnade synpunkter på ett förslag till inlaga i den pågående hovrättsprocessen och att Ann-Kristin Kaplan inte uttryckligen avböjde att lämna synpunkter på förslaget utan uttalade att hon tackade för informationen och inte hade något att tillägga. Dessa övertramp i förening med den övriga e-postkorrespondens som registrerats och dröjsmålet med diarieföring av denna korrespondens leder till att jag instämmer med anmälarna. Nils Löwenspets och Ann-Kristin Kaplans sätt att hantera ärendet och kontakterna med sökandena stod i strid med det grundlagsfästa kravet på saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen.

De förtjänar därför allvarlig kritik.

## Allvarlig kritik mot Lantmäteriet för långsam handläggning av ett fastighetsregleringsärende

(Dnr 1222-2013)

**Beslutet i korthet:** I ett ärende om fastighetsreglering återstod den 29 december 2009 för Lantmäteriet att besluta om ersättning. Lantmäteriet började inte handlägga den frågan förrän i mars 2013 och får allvarlig kritik för sin långsamma handläggning.

### Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 25 februari 2013 framförde Ann-Marie K. klagomål mot Lantmäteriet för handläggningen av ett fastighetsregleringsärende. Hon uppgav bl.a. följande. Falkenbergs kommun exproprierade 2009 fastigheten Falkenberg Hjortsberg 3:23. Lantmäteriet fick därefter i uppgift att besluta om ersättning till berörda fastighetsägare. Något beslut i ersättningsärendet var ännu inte meddelat.

### Utredning

Dagboksblad i Lantmäteriets ärende nummer N05290 begärdes in och granskades. Vidare begärdes muntliga upplysningar in från Suzanne Eliasson, lantmätare och kontorschef vid Lantmäteriet i Halmstad. Hon uppgav bl.a. följande.

Det aktuella ärendet gäller fastighetsreglering rörande bl.a. fastigheten Hjortsberg 3:23 i Falkenberg. Kommunen sökte, med stöd av plan- och bygglagen, inlösen av mark och beslut fattades av lantmätaren Lennart Johansson i december 2006. Markägarna överklagade beslutet till överinstanserna och det vann laga kraft först i december 2009. Ärendet registrerades den 29 december 2009 i fastighetsregistret och underrättelse om registreringen skickades i samband härmed ut till berörda parter. Vad som återstår i ärendet för Lantmäteriets del är att besluta om ersättning för den till kommunen överförda marken.

Hon övertog ansvaret för ärendet i början av år 2010. Några egentliga handläggningsåtgärder har dock inte vidtagits sedan registreringen år 2009. I mars 2013 återupptogs emellertid handläggningen och vad som kommer ske härnäst är att berörda parter kallas till ett sammanträde. Orsaken till uppehållet i handläggningen är tids- och resursbrist. Arbetssituationen på myndigheten har de senaste fem, sex åren varit mycket ansträngd med bl.a. hög personalomsättning. Det är beklagligt att ett beslut i ersättningsfrågan ännu inte meddelats.

Ärendet remitterades därefter till Lantmäteriet, som uppmanades att redogöra för och yttra sig över handläggningen av ärendet och redovisa sin bedömning av det som kommit fram.

I ett remissvar den 4 juni 2013 yttrade Lantmäteriet, genom generaldirektören Bengt Kjellson, följande.

## **Inledning**

Lantmäteriet hanterar i sin förrättningsverksamhet bl.a. fastighetsregleringar enligt fastighetsbildningslagen (1970:988) (FBL). Syftet med en fastighetsreglering är att en hel eller en del av en fastighet överförs till annan fastighet.

Den nu aktuella förrättningen gäller överföring av mark bl.a. från dödsboets fastighet Hjortsberg 3:23 i Falkenbergs kommun till en kommunal fastighet, Hjortsberg 4:1, som i detaljplanen avsatts som allmän platsmark. Ett preliminärbeslut om marköverföring fattades den 6 december 2006. Något förskott på ersättningen för marken beslutades inte vid det tillfället eftersom ingen framställde yrkande om det. Efter överklaganden vann beslutet slutligen laga kraft och registrerades i fastighetsregistret den 29 december 2009. I samband därmed skickades underrättelse om registreringen ut till berörda parter. Det som därefter kvarstod att utföra i förrättningen var beslut om ersättning för överförd mark samt avslutande av förrättningen.

## **Lantmäteriets hantering av den aktuella förrättningen efter fastighetsregleringsbeslutet**

Efter att beslutet om fastighetsreglering vunnit laga kraft i december 2009 skulle fastighetsbildningen återupptas och beslut fattas om ersättningen för överförd mark. För att komma fram till ett ersättningsbeslut krävs ett antal sakägarekontakter, ett eller flera sammanträden, hantering av formella frågor, dokumentation samt avslutning.

Inför fortsättningen av ärendet, i början av år 2010, bytte man handläggare och chefen för kontoret tog över den fortsatta handläggningen. Vid sidan av chefsuppgifterna skulle hon hantera detta ärende samt andra ärenden. På grund av arbetsanhopning av ”tunga ärenden” blev emellertid ärendet liggande utan andra åtgärder än att chefen försökte hitta någon annan handläggare till ärendet för snabbare handläggning. Försök att få hjälp med ärendet, både inom och utanför chefsområdet, gjordes. Dessa försök lyckades inte och handläggning kom att dra ut på tiden. Idag handläggs ärendet aktivt och ett sammanträde är utsatt till den 13 juni 2013.

## **Regelverket**

Förvaltningslagen (1986:223) (FL) gäller generellt för ärendehantering av förrättningar. Den paragraf i FL som främst är tillämplig i aktuellt ärende är 7 §. Enligt 7 § ska varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

## **Lantmäteriets bedömning**

Ärendet har tagit allt för lång tid. De återstående momenten i den aktuella förrättningen innehåller flera moment som är komplicerade. Det erfordras en mycket erfaren handläggare för att ta hand om de komplicerade frågor av teknisk, juridisk och ekonomisk art som ärendet innehåller. Halmstadskontoret och övriga kontor inom Lantmäteriet hade vid den tiden brist på erfarna förrättningslantmätare vilket fick till följd att chefen, som även hade den höga kompetens i de frågor som ingick i ärendet, tog hand om det. Detta innebar samtidigt att för mycket arbete kom att ligga på hennes ansvar och det saknades möjlighet, trots försök därtill, för någon annan att ta över ärendet.

Lantmäteriet har, som JO tidigare informerats om, under en tid varit föremål för en omfattande generationsväxling vilket inneburit att de erfarna förrättningslantmätarna som fortfarande finns kvar i organisationen haft en mycket hög arbetsbelastning och att det vid nyrekrytering enbart funnits nyexaminerade att fylla på med. Erfarna förrättningslantmätare har inte

kunnat nyrekryteras då de också är attraktiva för många andra arbetsgivare i samhället. Vid den höga arbetsbelastning samt omsättning av personalen som var under den aktuella perioden hände det därför att ärenden blev liggande för länge utan åtgärd.

Lantmäteriet prioriterar att minska handläggningstiderna och successivt har de blivit bättre. Att ett ärende i någon period ligger utan åtgärd utan synbar orsak ska inte få förekomma. Lantmäteriet arbetar konkret för att motverka uppkomsten av långdragna ärenden genom att förbättra arbetet med ärendestyrning, att nyrekrytera, att kompetensförstärka personal samt arbeta med arbetsledning närmare den enskilda medarbetaren. Ett resultat av detta arbete ska vara att ett ärende inte kan bli liggande på sätt som skett i det nu aktuella fallet.

Det pågår sedan flera år en omfattande internutbildning inom Lantmäteriet av nyanställda förrättningslantmätare, Lantmäteriakademin, för att täcka behoven i den pågående generationsväxlingen. Ökat samarbete mellan kontoren, vilket underlättats sedan Lantmäteriet blivit en myndighet, sker också för att förbättra handläggningstiderna. En från den 1 april i år genomförd förändring är att en ny organisation inom fastighetsbildningsverksamheten införts i Lantmäteriet. Denna har en klar inriktning mot att skapa enhetlighet, underlätta flyttning av ärenden och en aktiv produktionsstyrning. Ytterligare åtgärder kan dock behöva genomföras efter uppföljning av de redan beslutade åtgärderna.

### Sammanfattning

Lantmäteriet anser att alla de förbättringar av rutiner vid Lantmäteriets fastighetsbildningsverksamhet som vidtagits kan hjälpa till så att ett ärende inte blir liggande för länge utan åtgärd. Särskilt kan nämnas de ärendegenomgångar med möjlighet till flyttning av ärenden över landet som nu görs vid lantmäterikontoren. Lantmäteriet ser också att personalsituationen i stort sett blivit bättre, vilket i kombination med en något minskande ärendeströmning, leder till att även svåra ärenden kan hanteras på ett bättre och snabbare sätt.

Ann-Marie K. gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.

JO tog del av ett dagboksblad av vilket det framgick att Lantmäteriet meddelade beslut i ärendet den 11 september 2013.

I ett beslut den 31 mars 2014 anförde *JO Lindström* följande.

### Bedömning

Av 7 § förvaltningslagen (1986:223) följer att ett ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. När ett ärende har inletts hos en myndighet är det myndigheten som svarar för att driva ärendet framåt till ett avgörande.

I december 2009 återstod för Lantmäteriet att besluta om ersättning för överförd mark. Lantmäteriet började inte handlägga den frågan förrän i mars 2013. Denna passivitet är inte förenlig med skyndsamhetskravet i 7 § förvaltningslagen.

I remissvaret har Lantmäteriet framfört att myndigheten haft en hög arbetsbelastning och en omfattande omsättning av personal under perioden, och att det påverkat handläggningstiderna i stort vid myndigheten. Det uppges vidare att åtgärder har vidtagits för att komma till rätta med situationen.

Den 20 april 2009 kritiserade dåvarande JO Axberger Lantmäteriet (dåvarande Lantmäterimyndigheten i Hallands län) för långsam handläggning av ett ärende som gällde ersättningsfrågor i ett fastighetsregleringsärende. Lantmäteriet framförde redan då att arbetssituationen under ett antal år hade varit ansträngd på grund av bl.a. resursbrist och att rekrytering skedde av nytutexaminerade lantmätare som skulle läras upp (se JO:s dnr 5804-2008).

Jag är oroad över att den resursbrist som Lantmäteriet åberopade redan 2009 ännu inte är avhjälpt och att den rekrytering som då pågick ännu inte har lett till att det finns tillräckligt många erfarna handläggare. Lantmäteriet förtjänar allvarlig kritik för den mycket långsamma handläggningen av Ann-Marie K:s ärende.



## Utbildnings- och forskningssektorn

Allvarlig kritik mot en rektor för att han inte genast gjorde en anmälan till socialnämnden efter att en elev hade berättat om våld i hemmet

(Dnr 6755-2012)

**Beslutet i korthet:** Vissa myndigheter, bl.a. skolor, samt anställda hos dessa myndigheter är enligt socialtjänstlagen skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa.

En flicka berättade i oktober 2010 för en lärare att hon utsattes för våld i hemmet. Hon berättade återigen i oktober 2011 och i mars 2012 för skolpersonal om misshandel i hemmet. Vid samtliga tillfällen vidarebefordrades informationen till rektorn. Först den 2 april 2012 gjordes en anmälan till socialtjänsten. Av remissvaret framgår att skolan i stället för att anmäla till socialtjänsten gjorde ”flera interna bedömningar och överväganden” med anledning av flickans uppgifter.

I beslutet uttalas att det inte är skolans sak att värdera de uppgifter som framkommit, utan att det är en fråga för socialtjänsten och eventuellt polis, åklagare och allmän domstol. En anmälan till socialtjänsten borde ha gjorts omedelbart efter att flickan första gången berättat att hon utsattes för våld i hemmet. Rektorerna får allvarlig kritik för sin underlåtenhet att uppfylla anmälningskyldigheten.

### Bakgrund

R., född 2002, elev vid Sörviks skola i Ludvika kommun, berättade den 25 oktober 2010 för sin lärare att hon hade blivit utsatt för våld av sin mamma. Läraren förde omedelbart informationen vidare till den dåvarande rektorn Lars-Erik Bång. Den 25 oktober 2011 berättade R. för en annan lärare vid skolan om våld i hemmet. Läraren framförde detta till rektorn samma dag. En fritidspedagog vid skolan fick den 23 mars 2012 höra av R. att hennes mamma hade använt våld mot henne. Den 2 april 2012 samtalade pedagogerna med rektorn som samma dag gjorde en anmälan till socialnämnden.

Socialnämnden gjorde en polisanmälan, som resulterade i att åtal väcktes mot R:s mamma. Falu tingsrätt dömde den 7 januari 2013 (mål nr B 2760-12) R:s mamma för sju fall av ringa misshandel mot R. och hennes två syskon. Domen har överklagats.

### Anmälan

Torbjörn B. framförde klagomål mot Sörviks skola för att det dröjde ett och ett halvt år innan skolan gjorde en anmälan till socialnämnden. Vidare klagade han på socialtjänsten i kommunen.

Torbjörn B. anförde bl.a. följande. Läraren C. uppgav i polisförhör att hon den 25 oktober 2010 fick höra av sin åttaåriga elev att hon hade blivit slagen på huvudet och armen, dragen i håret en till två gånger i veckan och att misshandeln hade medfört smärta. I polisförhör med läraren A. framkom att hon den 25 oktober 2011 fick information om att samma elev hade fått ta emot slag och örondragningar, vilka hade medfört smärta. I stället för att göra en anmälan till socialnämnden med anledning av de uppgifter som framkommit bedrev rektorn en egen utredning på skolan. Rektorn bad personalen anteckna vad R. och hennes syskon berättade. Rektorn ringde och rådfrågade en enhetschef inom socialförvaltningen. Hon gjorde inte heller någon anmälan. Flickan och hennes syskon hade kunnat undgå att bli utsatta för misshandel och lidande om skolan hade fullgjort sin anmälningskyldighet.

### Utredning

Anmälan remitterades till Social- och utbildningsnämnden i Ludvika kommun. Nämnden anförde i huvudsak följande i remissvaret.

### Ärendebeskrivning och redogörelse av handläggningen i det aktuella ärendet

---

Av de intervjuer som genomförts med berörd personal där personalen beretts möjlighet att lämna synpunkter framkommer att befattningshavare ACC fick veta, 2010-10-25, av flickan (eleven) att hon hade blivit utsatt för våld av mamman. ACC informerade omedelbart rektor om detta, skriftlig dokumentation finns.

Vid andra tillfället 2011-10-25, när en annan personal på skolan, KA, fick ungefär samma information av flickan, som vid första tillfället, reagerade berörd personal KA samt ACC starkare och KA meddelade – både skriftligt och muntligt – rektor samma dag om att det fanns misstanke om övergrepp. KA har senare berättat för rektor att hon efter samtalet med honom trodde att han gjorde en anmälan till socialtjänsten, vilket inte blev gjort.

När sedan en tredje personal, AT, 2012-03-23, fick höra av flickan att mamman har brukat våld mot henne reagerade AT kraftigt på detta, skriftlig dokumentation finns. AT ville senare träffa flickan i enrum för att i lugn och ro prata med henne om det hon berättade 2012-03-23, men flickan var sjuk i början av veckan vilket gjorde att AT inte hade möjlighet träffa flickan förrän fredagen den 2012-03-30, i samtalet stod flickan fast vid det hon berättade i barngruppen på fritidshemmet den 2012-03-23.

Enligt anmälaren Torbjörn B. har rektor kontaktat enhetschefen A-S A på socialtjänsten och haft ett samråd i ärendet. Enligt uppgift från både rektor och enhetschefen har berörda befattningshavare inte haft något samråd innan anmälan till individ- och familjeomsorgen (IFO) gjordes. Enligt anmälaren har AT "under en längre tid terroriserar utsatt barn". AT tar bestämt avstånd från anklagelsen i anmälan både vad gäller terroriseringen av flickan och att AT "frågat ut" flickan. Det AT gjorde var att hon förde ett samtal kring det flickan berättade om på samlingen på fritidshemmet 2012-03-23.

I samtliga fall där flickan berättat för de olika befattningshavarna om de inträffade händelserna har hon fått ett tydligt besked om att ingen vuxen får slå eller bruka våld mot barn.

### Förvaltningens bedömning

Berörd personal inom förvaltningen har inte i någon del av handläggningen beaktat annat än de uppgifter som framkommit från flickan. Grunden för orosanmälan är information från flickan som vid olika tillfällen framkommit och som kan innebära att flickan kan behöva hjälp. I anmälan uttrycker befattningshavarna sin oro för hur flickan har det, befattningshavarna uttalar sig inte om orsakerna till detta eller i någon skuldfråga. Informationen från flickan, vid olika tillfällen, har legat till grund vid prövningen, innan orosanmälan. Det gjordes flera interna bedömningar och överväganden av uppgifterna i sakfrågan med början 2010-10-25 och fram tills anmälan gjordes. Denna hantering ska inte ta längre tid än nödvändigt, men tecknen från flickan var inte entydiga vilket initialt gjorde det svårt vid avvägningen. Samtidigt finns det ingen anledning att inte sätta sin tillit till det som flickan framfört till de vuxna på skolan. Socialtjänsten har följt de gängse rutiner som finns. I det aktuella ärendet finns en skriftlig dokumentation från både berörd pedagogisk personal och rektor.

Bedömningen rektor gjorde vid första tillfället 2010-10-25 var att flickan med sin berättelse sökte uppmärksamhet, flickan visade heller inga tecken på t.ex. kroppskada som kunde styrka det hon berättat. Enligt rektor fick berörd personal besked om att de skulle vara vaksamma på barnets beteende och vad de såg och hörde från henne, som kunde kopplas till att hon kunde vara utsatt för misshandel. Inga tecken under den närmaste tiden, efter det första tillfället, när hon berättade att hon var utsatt för våld, tydde på att flickan var utsatt för fortsatt våld. Enligt rektor gjorde han 2011-10-25, efter den information han då fick, ånyo en bedömning och övervägande om han skulle göra en anmälan till socialtjänsten eller ej. Rektors övervägande och bedömning blev att inte anmäla. Skälet till att inte anmäla var bl.a. att han även denna gång gjorde bedömningen att flickan ville ha uppmärksamhet och därför berättade att hon har blivit utsatt för övergrepp.

Efter att flickan 2012-03-23 berättat för personal AT om att hon blivit utsatt för våld beslöt de tre befattningshavarna, som fått höra av flickan att hon utsatts för våld, att kontakta rektor. Direkt på morgonen måndag 2012-04-02 gick samtliga tre befattningshavare till rektor för att göra en anmälan till socialtjänsten, IFO, vilket också gjordes av rektor 2012-04-02.

Torbjörn B. yttrade sig över remissvaret.

JO tog del av Falu tingsrätts dom den 7 januari 2013 i mål nr B 2760-12.

I ett beslut den 18 december 2013 anförde *JO Wiklund* följande.

### Bedömning

Av 14 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453), SoL, framgår att vissa myndigheter, exempelvis skolor, samt anställda hos dessa myndigheter är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa.

Paragrafen har en ny lydelse sedan den 1 januari 2013. Kriteriet för när de anmälningsskyldiga ska göra en anmälan till socialnämnden har förtydligats. Enligt den tidigare lydelsen förelåg en skyldighet att anmäla ”något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd”. Av den nya formuleringen framgår att anmälaren inte behöver sätta sig in i om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd, utan kan utgå från sina egna iakttagelser och sin egen bedömning om ett barn far illa eller misstänks fara illa. Den ändrade formuleringen är inte avsedd att vare sig begränsa eller utvidga den

grupp barn som anmäls till socialtjänsten. Den utgår i stället från förhållanden när socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd (prop. 2012/13:10 s. 136).

JO har i tidigare ärenden behandlat frågan om anmälningsskyldigheten och då uttalat att skyldigheten att göra en anmälan inte förutsätter att det är klarlagt att nämnden behöver ingripa. Även uppgifter som är svårbedömda eller obestyrkta ska anmälas, om de tyder på att ett barn kan vara i behov av stöd och hjälp från nämndens sida. Det ankommer därefter på socialnämnden att undersöka vilken grund som kan finnas för uppgiften och utreda det eventuella behovet av åtgärder (se bl.a. JO 1993/94 s. 264). Skolan bör inte bedriva någon egen utredning rörande misstänkta missförhållanden. Om och på vilket sätt en misstanke ska utredas ankommer på socialnämnden att bedöma. När personalen vid skolan fattar misstanke om att en elev far illa i hemmet ska en anmälan ske genast.

När det gäller det aktuella ärendet kan konstateras att en anmälan till socialnämnden angående R. gjordes den 2 april 2012. Redan i oktober 2010 berättade emellertid den då åttaåriga R. för en lärare att hon utsattes för våld i hemmet, av sin mamma. Därefter berättade R. återigen i oktober 2011 och i mars 2012 för skolpersonal om misshandel i hemmet. Vid de två första tillfällena vidarebefordrades informationen omedelbart till rektor Lars-Erik Bång av de pedagoger som tagit emot uppgifterna. Vid det sista tillfället fick rektorn information av pedagogen i nära anslutning till att R. hade berättat om händelserna. Det var först efter att flickan för tredje gången hade berättat om misshandel i hemmet, och sedan samtliga tre berörda pedagoger tillsammans sökt upp Lars-Erik Bång i saken, som han gjorde en anmälan till socialtjänsten. Av remissvaret framgår att skolan i stället för att anmäla till socialtjänsten gjorde ”flera interna bedömningar och överväganden” med anledning av flickans uppgifter.

Uppgifter om att ett barn har blivit utsatt för våld måste tas på mycket stort allvar. Det är inte skolans sak att värdera de uppgifter som framkommit, utan det är en fråga för socialtjänsten och eventuellt polis, åklagare och allmän domstol. Anmälan till socialtjänsten gjordes i detta fall ett år och fem månader efter att R. första gången berättat att modern utsatte henne för våld. En anmälan borde ha gjorts omedelbart efter att R. berättat att hon utsattes för våld i hemmet. Rutinen vid skolan förefaller vara att det är rektor som fattar beslut om en anmälan till socialnämnden ska göras eller inte och Lars-Erik Bång förtjänar allvarlig kritik för sin underlåtenhet att uppfylla anmälningsskyldigheten. Mot bakgrund av skolans rutin finns det däremot inte anledning att kritisera någon av de tjänstemän som vidarebefordrade flickans uppgifter till rektorn. I sammanhanget vill jag dock framhålla att anmälningsskyldigheten gäller såväl myndigheter som anställda hos myndigheter.

Jag finner det anmärkningsvärt att nämnden i sitt remissvar inte har ifrågasatt skolans agerande i anledning av elevens uppgifter om våld i hemmet. Jag förutsätter att skolans rutiner när det gäller anmälningar till socialnämnden ses över så att skolan i fortsättningen hanterar liknande situationer i överensstämmelse med lagstiftarens intentioner.

Vad Torbjörn B. i övrigt anfört i anmälan föranleder inget uttalande från min sida.

Ärendet avslutas med den allvarliga kritik som uttalats ovan.

## Kritik mot en lärare vid en högstadieskola för att han kontrollerade applikationerna i en elevs mobiltelefon

(Dnr 2785-2013)

**Beslutet i korthet:** En förälder framförde klagomål mot att en lärare hade "tittat igenom" hans dotters mobiltelefon, som hon hade med sig till en lektion.

JO uttalar i beslutet att läraren hade kunnat omhänderta mobiltelefonen med stöd av 5 kap. 22 § skollagen om han bedömde att eleven använde mobiltelefonen på ett sätt som störde skolverksamheten. Det finns däremot inte något lagstöd för skolpersonal att undersöka/kontrollera en elevs mobiltelefon. Läraren borde därför inte ha gjort någon kontroll av innehållet i telefonen, och han kan inte undgå kritik för sitt agerande.

### Anmälan

Anders B. framförde i en anmälan till JO klagomål mot läraren Stefan Persson vid Kapareskolan i Onsala, Kungsbacka kommun, för att läraren hade "tittat igenom" hans dotter V:s mobiltelefon trots att hon inte hade samtyckt till det.

Anders B. uppgav i huvudsak följande. I samband med att hans dotter V. kom till en NO-lektion den 11 mars 2013 kontrollerade läraren hennes mobiltelefon, en Iphone. Läraren sa att han skulle kontrollera att hon inte hade använt telefonen till något otillbörligt och gick igenom de applikationer (program) som fanns i telefonen. Läraren har uppgett att V. hade samtyckt till att han tittade igenom telefonen, men enligt V. stämmer inte det. V. kände sig kränkt av händelsen. Vid samtal efteråt med skolans rektor och läraren verkade ingen av dem anse att händelsen var extraordinär på något sätt. Lärarens agerande var felaktigt.

### Utredning

JO begärde att Nämnden för förskola och grundskola i Kungsbacka kommun skulle yttra sig över anmälan. Nämnden anförde i huvudsak följande (omnämnda bilagor har utelämnats).

Rektor för Kapareskolan, Ingrid Nilsson, lämnar i bilagda skrivelse en redogörelse över hur berörda befattningshavare på Kapareskolan har uppfattat den anmälda händelsen och vilka åtgärder som de har vidtagit för att tydliggöra Kapareskolans rutiner med anledning av händelsen.

Utöver redovisade åtgärder kommer skolan under vecka 37 att förtydliga sina rutiner så att lärare i första hand uppmanar elever att lägga undan föremål som lärare bedömer används på ett sätt som är störande för utbildningen, i andra hand att lärare, om övriga förutsättningar för ett omhändertagande enligt skollagen är uppfyllda, tar hand om föremålet utan att undersöka det. Rutinen kommer således, i ett fall som det anmälda, vara att läraren i första hand uppmanar eleven att lägga undan mobiltelefonen, i

andra hand att läraren tillfälligt tar hand om mobiltelefonen utan att undersöka den.

---

I början av v 11 fick jag, Ingrid Nilsson rektor, ett telefonsamtal från Anders B., i vilket han påtalade att hans dotter V. känt sig kränkt, då hennes lärare Stefan Persson tagit hennes mobil och enligt V. tittat igenom de applikationer som hon använt.

I inledningen av samtalet fick jag uppfattningen om att det handlade om beslagtagande av ett föremål som använts störande, skollagen 5 kap. 22 §.

Under samtalets gång fick jag dock klart för mig att det Anders B. ifrågasatte var främst om det var ok av läraren att titta i elevens mobil samt naturligtvis sättet det enligt dottern skett på.

Det stod relativt snart klart för mig att våra rutiner kring ordningsreglerna kring användandet av mobiltelefoner och iPads var otydliga. Dessutom blev jag osäker på om våra lärare generellt visste vad som gällde i frågan, varpå vi, skolledningen, tog upp detta vid nästkommande konferens som en första åtgärd att klargöra vad som gäller vid användande, förvarande och omhändertagande av mobiltelefoner och iPads.

Då det gällde Anders B:s tankar och synpunkter kring lärarens bemötande – att V. blivit ledsen och känt sig kränkt – har både läraren Stefan Persson och jag tagit detta på största allvar. Stefan bad V. omgående om ursäkt. En elevhälsokonferens bokades till den 18 mars (se bilaga 1), då Anders inte kunde komma tidigare än detta datum. Vid konferensen framgick att V:s och Stefans uppfattning om vad som hänt gick isär på den springande punkten om han bett om tillåtelse att titta i mobilen eller ej. Däremot hade han bett V. om ursäkt, då hon blivit ledsen och känt sig kränkt.

V hade godtagit ursäkten. Vid elevhälsokonferensen bestämdes att V., Stefan och rektor skulle följa upp mötet främst för att säkerställa att relationen elev–lärare fungerar och att V. känner fortsatt förtroende för läraren och skolan. Ett sådant uppföljande möte ägde rum 2013-05-21 (se bilaga 2). Anders erbjöds att delta men avböjde.

Stefan Persson har fört minnesanteckningar utifrån hans perspektiv på den uppkomna händelsen (se bilaga 3). Av dessa framgår att Stefan bett V. stänga av sin iPad i början av lektionen och att han något senare, då han vid ett par tillfällen bett henne låta bli mobilen, tog hand om denna då han uppfattade att V. använde mobilen på ett sätt som störde undervisningen både för henne själv och för kamrater jämte henne. Då Stefan misstänkte att V. inte använde mobilen till skolrelaterat arbete, bad han henne att få se vilka applikationer hon använt. Han klickade fram dessa ikoner, men öppnade inte. Stefans bestämda uppfattning är att han bad V. om lov. V:s den motsatta, att Stefan inte bad om lov. Skolledningen har ingen anledning att tro något annat än att Stefan, mån om att upprätthålla ordningen i klassen och kunna bedriva adekvat utbildning, omhändertog mobilen och bad V. om tillåtelse att titta på apparna.

Vid nästkommande arbetsplatsträff, APT, med Kapareskolans personal togs frågan kring mobilanvändandet upp. Pedagogerna anmodades läsa igenom ett par skrivelser från Skolinspektionen rörande frågan. Därefter fick de diskutera igenom och komma med förslag på en lämplig formulering till skolans ordningsregler (se bilaga 4, 5, 6 och 7).

Vid ledningsgruppsmöte den 22 april (se bilaga 8) togs beslut om att utifrån de förslag som framkommit på APT formulera ett förslag på ordningsregel där eleverna får ha med sina digitala verktyg till lektion men behålla dessa avstängda/i ljudlöst läge till dess att läraren ber dem använda dem i undervisningen. Vid vissa tillfällen ska elever utifrån särskilda skäl kunna få ha mobilen på.

Frågan togs upp med Kapareskolans föräldraförening (se bilaga 9). Föräldrarna var positiva till att vi formulerar oss kring användande, förvarande

och omhändertagande av mobiltelefoner och iPads och emotsåg ett förslag från skolledningen.

Elevrådet har diskuterat frågan men inte kommit med några egentliga förslag. De inväntar skolledningens förslag vilket kommer att presenteras i början av höstterminen för såväl elever som föräldrar.

Anders B. kommenterade remissvaret och anförde bl.a. följande. När V. satte sig lade hon sin mobiltelefon och Ipad på skolbänken. De var avstängda, och hon rörde dem inte. Lärarens uppgift om att han vid flera tillfällen bad henne att stänga av stämmer alltså inte. V. störde varken sig själv eller sina klasskamrater. Lektionen hade inte ens börjat när läraren kom fram till V. och tog upp telefonen. Läraren omhändertog inte mobiltelefonen. Han tog upp telefonen, klickade fram applikationerna, kommenterade dem och lade sedan tillbaka telefonen på V:s bänk.

I ett beslut den 30 juni 2014 anförde *JO Wiklund* följande.

### **Bedömning**

Av utredningen framgår att eleven V. hade med sig sin mobiltelefon till en lektion och att läraren Stefan Persson tog telefonen, tittade igenom vilka applikationer som fanns och sedan lämnade tillbaka telefonen till V. Jag konstaterar att uppgifterna i anmälan och remissvaret skiljer sig åt i vissa delar. Enligt anmälan tog läraren upp telefonen precis innan lektionen började och kontrollerade applikationerna i den utan att V. hade samtyckt till det. Uppgifterna i remissvaret ger en annan bild av situationen. Enligt nämnden omhändertog läraren telefonen på grund av att V. använde den på ett sätt som störde undervisningen. Nämnden har också anförts att läraren bad om – och fick – V:s samtycke till att kontrollera vilka applikationer hon hade använt.

I 5 kap. skollagen (2010:800) finns bestämmelser som syftar till att säkerställa trygghet och studiero i skolan. Av 5 kap. 6 § skollagen framgår att rektorn eller en lärare får vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero eller för att komma till rätta med en elevs ordningsstörande uppträdande. Rektorn eller en lärare kan, om vissa förutsättningar är uppfyllda, fatta beslut om bl.a. utvisning, kvarsittning, avstängning och omhändertagande av föremål. En sådan åtgärd får vidtas bara om den står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter.

En lärare får, enligt 5 kap. 22 § skollagen, omhänderta föremål från en elev som används på ett sätt som är störande för utbildningen eller som kan utgöra en fara för säkerheten i denna. Det kan exempelvis röra sig om en mobiltelefon eller en leksak som används under lektionstid och som stör undervisningen (prop. 2006/07:69 s. 15). Ett omhändertaget föremål ska som huvudregel lämnas tillbaka till eleven senast vid skoldagens slut (5 kap. 23 § skollagen).

Nämnden har i remissvaret anförts att läraren ”omhändertog” mobiltelefonen. Det är dock inte fråga om ett omhändertagande enligt 5 kap. 22 § skollagen att ta upp ett föremål, hålla i det mycket kortvarigt och sedan lämna tillbaka det.

Lärare har ett ansvar för att skapa en god studiemiljö i skolan, men ska bara använda sådana metoder och medel som har stöd i lagstiftningen. Om Stefan

Persson bedömde att V. använde mobiltelefonen på ett sätt som störde skolverksamheten hade han kunnat omhänderta telefonen med stöd av bestämmelsen i 5 kap. 22 § skollagen. Det finns däremot inte något lagstöd för skolpersonal att undersöka/kontrollera en elevs mobiltelefon. Läraren borde därför inte ha gjort någon kontroll av innehållet i telefonen. Stefan Persson kan inte undgå kritik för sitt agerande. Det jag nu har sagt tar naturligtvis inte sikte på en situation där en elev på eget initiativ visar innehållet i sin mobil för en lärare.

Jag noterar att skolan har vidtagit flera åtgärder för att en liknande situation inte ska uppstå igen.

Ärendet avslutas med den kritik som har uttalats.

### Kritik mot en skolsköterska bl.a. för att samtal hållits med en elev om hennes hemsituation utan vårdnadshavarnas samtycke

(Dnr 1382-2012)

**Beslutet i korthet:** En skolsköterska höll på eget initiativ ett flertal samtal med en elev om elevens hemsituation utan att först inhämta vårdnadshavarnas samtycke. Vårdnadshavarna informerades inte heller i efterhand om vad som kommit fram vid samtalen.

I beslutet konstaterar JO att utgångspunkten, med hänsyn till elevens låga ålder, var att samtalen kunnat hållas bara om vårdnadshavarna gett sitt samtycke. Då vårdnadshavarna inte tillfrågats om sin inställning i saken fanns det inte förutsättningar för skolsköterskan att hålla samtalen. Vidare hade skolsköterskan kunnat underlåta att berätta för, i detta fall, fadern om vad som kommit fram vid samtalen endast om det funnits skäl att anta att eleven skulle komma att lida betydande men om information lämnades. Utredningen ger inte stöd för att omständigheterna var sådana i detta fall. JO uttalar sammanfattningsvis att det var fel av skolsköterskan både att hålla samtalen med eleven utan vårdnadshavarnas samtycke och att inte efteråt informera om vad som kommit fram vid samtalen.

### Anmälan

Martin H. framförde i en anmälan klagomål mot skolsköterskan Lena Malmberg vid Ribersborgsskolan, Västra Innerstadens stadsdelsförvaltning i Malmö kommun.

Martin H. anförde bl. a. följande. Skolsköterskan förde under perioden våren 2010–februari 2011 samtal med hans dotter Annie, född 2000, gällande hennes hemsituation. Han hade inte vetskap om samtalen trots att han är vårdnadshavare. Merparten av gångerna hämtades Annie av skolsköterskan i klassrummet under lektionstid. Under sommaren bröt Annie ihop när hon berättade att hon mot sin vilja blivit utfrågad av skolsköterskan. Annie hade känt sig pressad att leverera svar till skolsköterskan. Skolsköterskan skulle ha inhämtat hans tillstånd till att hålla samtalen med Annie. – Skolan hade inte behövt göra anmälan



till socialtjänsten om han hade fått information om att Annie mår dåligt och kunnat delta i eventuella samtal i ett tidigt skede. Utredningen hos socialtjänsten, som avslutades utan några insatser, medförde ytterligare påfrestning för Annie.

## Utredning

Handlingar i ärendet inhämtades från Ribersborgsskolan.

Västra Innerstadens stadsdelsfullmäktige i Malmö kommun anmodades därefter att inkomma med utredning och yttrande angående bl.a. i vilken omfattning Lena Malmberg hade fört samtal med flickan och på vems initiativ samtalet hade ägt rum.

I remissvaret anfördes bl.a. följande.

Skolsköterskan fick inledningsvis allmän information från klassläraren på lågstadiet att Annie H. bl.a. var duktig i konståkning och att hon tränade mycket samt att fadern hjälpte henne med detta.

I mars/april 2010 (årskurs 3) kontaktade Martin H. skolsköterskan för Annies kvalsterallergi. Skridskoåkningen togs också upp i samtalet, men då Annie inte fick astmabesvär därav var det ju enbart bra för hennes hälsa.

Den 6 april 2010 träffade skolläkaren Maria Lindén Annies moder på sin mottagning med anledning av Annies astmabesvär. Modern berättade vid det tillfället att relationen var dålig mellan föräldrarna och att de hade svårt att komma överens.

Den 14 april 2010 träffade skolsköterskan Annie för vikt och längdmätning inför utredningen av Annies astma. Skolsköterskan frågade då också hur det gick med hennes träning. Skolsköterskan menar att frågor som dessa är naturliga i umgänget med barn och ställs oavsett vem barnet är. Annie svarade då att hon ville sluta med konståkningen, då det inte var roligt.

Den 15 april 2010 ringde skolsköterskan till socialtjänstens individ- och familjeomsorg för att få råd hur att göra i en situation med föräldrar som inte är överens och där barnen sitter i kläm.

Denna rådfrågan gjorde skolsköterskan anonymt, dvs. hon namngav inte familjen.

Den 15 april 2010 försökte skolsköterskan få kontakt med modern för att höra om tid för astmautredning. Annie svarade, då modern inte var hemma.

Den 27 april 2010 uppsökte Annie skolsköterskan, då hon hade ramlat på skolgården och därför behövde plåstras om.

Den 25 augusti 2010 (årskurs 4) sökte Annie skolsköterskan p.g.a. andnöd. Skolsköterskan ringde modern, som själv är sjuksköterska, och som därefter kom och hämtade Annie.

Den 12 oktober 2010 uppsökte Annie skolsköterskan. Hon grät, då hon fått ett slag på halsen. Hon tröstades av skolsköterskan. Skolsköterskan frågade vidare hur hon hade det. Hon berättade att hon inte hade det bra. Hon var rädd för att göra sin pappa arg, eftersom hon hade slutat med konståkningen. Hon uppgav att pappan inte tyckte om detta.

Den 27 oktober 2010 träffade skolsköterskan Annie för uppföljning. Annie berättade då att det var som tidigare att mamman och pappan inte pratade med varandra.

Den 10 november 2010 uppsökte skolsköterskan Annie och talade om att det var viktigt att Annie själv bestämmer och tänker vad hon vill göra på sin fritid med sin scouting och dans. Skolsköterskan berättade samtidigt att hon skulle försöka ordna ett möte med föräldrarna.

Den 10 november 2010 ringde skolsköterskan fadern. Han uppgav bl.a. att han inte ville gå på socialtjänstens öppenvårdsmottagning benämnt Samtalskraft, då samarbetet mellan modem och honom var dåligt.

Den 11 november 2010 sökte Annie upp skolsköterskan p.g.a. andnöd efter att ha sprungit och inhalerat. Annie lugnades ner av skolsköterskan. Annie verkade glad och berättade att hon skulle på ett scoutläger i december. De överenskom att de skulle träffas veckan därpå.

Den 16 november 2010 vaccinerades Annie och allt var bra.

Den 8 december 2010 träffade skolsköterskan Annie. Hon var glad. Hon berättade att hennes pappa hade skaffat en lägenhet och att hon skulle åka med pappan till farföräldrarna över julen. Det var bättre nu hemma hos Annie. Vidare samtalade skolsköterskan med Annie om hur hon ska kunna säga ifrån när föräldrarna pratade illa om varandra. Skolsköterskan och Annie kom överens om att träffas igen efter jullovet.

Den 20 januari 2011 träffade skolsköterskan Annie i samband med en hälsokontroll av årskurs 4. Annie uppgav vid besöket att hon mätte bra.

Den 27 januari 2011 plåstrades Annie om av skolsköterskan efter att ha ramlat på skolgården.

Den 16 februari 2011 hade skolsköterskan ett samtal med Annie på lärarens begäran. Annie uppgav då att hon inte vill vara hos pappan, eftersom han hade pratat illa om hennes kamrater.

Den 16 februari 2011 gjorde skolsköterskan en anmälan till socialtjänstens individ- och familjeomsorg i stadsdelsförvaltningen Västra Innerstaden med stöd av 14 kap. 1 § socialtjänstlagen, då det förelåg misstanke om att Annie "far illa", i anmälan uppgav skolsköterskan att Annie hade sedan april 2010 uttryckt till skolsköterskan svårigheter mellan föräldrarna att komma överens. Annie var ledsen för detta och tyckte att föräldrarna inte lyssnade till hur hon ville ha det. Hon tyckte att hon blev tvingad i umgänget med föräldrarna och hon kände att hon inte fick välja själv. Annie uttryckte också att det ställdes frågor av respektive förälder om den andra föräldern och om hur det var där. I skolan hade hennes lärare var lågstadiet och läraren i dåvarande klass, vid tiden för anmälan, uttryckt oro för att Annie inte hade det bra. Båda föräldrarna uttryckte att de inte kunde samarbeta och ville inte heller träffa varandra, vilket medförde att Annie fick bära "bördan".

#### **Vissa möten efter perioden som avses i anmälan mellan skolsköterskan och Annie**

Den 15 mars 2011 uppsökte Annie skolsköterskan för huvudvärk. Hon kontaktade pappan och att det var ok att Annie gick hem.

Den 29 mars 2011 kom Annie ledsen och gråtande med sin lärare till skolsköterskan. Det hade varit på detta sätt flera gånger under den senaste tiden. Annie berättade att mamman och pappan var sådana ovänner. Med anledning härav ringde skolsköterskan till socialtjänsten och berättade att Annie mätte dåligt.

Den 15 april 2011 ringde skolsköterskan till socialtjänsten med anledning av att skolvaktmästaren samma dag hade ringt till skolsköterskan och berättat att skolvaktmästaren hittat Annie ledsen i gymnastiksalen. Hon berättade då om sina skuld känslor, att hon inte ville vara hos sin pappa, att mamman inte mätte bra samt att hon inte vill leva längre. Vaktmästaren ombads också ringa till socialtjänsten för att berätta om allvaret i Annies situation.

*Utredning om skolsköterskans egna synpunkter på kontakterna med Annie*  
Stadsdelsfullmäktige har från skolsköterskan inhämtat att ursprunget till samtalen med Annie var hennes astmabesvär. Vid samtalen med Annie har hon aldrig försökt att pressa fram några svar från Annie. Samtalen har kom-

mit till stånd för att ge Annie stöd i en för henne svår situation, när klassläraren eller Annie själv bedömt att stöd behövdes av henne. Många frågor har enligt skolsköterskan varit helt öppna som t ex hur Annie har det. Samtalen har aldrig hållits mot Annies egen vilja. Vid de tillfällen som skolsköterskan och Annie kommit överens att träffas igen och Annie sedan meddelat att hon mår bra har träffen ställts in och inga samtal har förts. Vidare har skolsköterskan uppgett att viktigast för henne har varit att Annie har haft en vuxen som hon kunnat tala med och som är neutral i föräldrarnas vårdnadskonflikt.

Skolsköterskan har vidare uppgett att Annie är en varm och känslomässig person som har ett behov att prata.

#### *Stadsdelsfullmäktiges kommentar*

Stadsdelsfullmäktige har tagit del av Martin H:s invändningar i JO-anmälan och vill därför bemöta dem sammanfattningsvis enligt följande.

Stadsdelsfullmäktige fäster tilltro till skolsköterskans uppgifter att hon aldrig har försökt pressa fram några svar från Annie, utan samtalen har kommit till stånd för att ge Annie stöd i en för henne svår situation i föräldrarnas vårdnadskonflikt, när klassläraren eller Annie själv har bedömt att stöd behövdes av en skolsköterska. Samtalen bedöms inte heller ha hållits mot Annies egen vilja.

Stadsfullmäktige delar också skolsköterskans bedömning att det funnits fog för att göra anmälan till socialtjänstens individ- och familjeomsorg enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen i de fall Annie varit illa i föräldrarnas vårdnadskonflikt utifrån barnets skyddsaspekt. Nämda lagrum är ju undantagsbestämmelse från skolsköterskans stränga sekretess enligt 25 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL). När anmälningsskyldighet är stadgad i lag får/ska sekretessen brytas (10 kap. 28 § OSL)

Vårdnadshavare har i regel rätt att ta del av uppgifter rörande sitt barn. Detta får anses följa av vårdnadshavarens rätt och skyldighet att företräda barnet i personliga förhållanden (se bl.a. 6 kap. 2 och 11 §§ föräldrabalken jämfört med 12 kap. 3 § andra stycket OSL).

Stadsdelsfullmäktige delar dock skolsköterskans bedömning att Annie under föräldrarnas då rådande osämja riskerade att lida betydande men och därför inte kontaktat och informerat föräldrarna med stöd av 12 kap 3 § andra stycket 1. OSL [*rätteligen 12 kap. 3 § första stycket 1, JO:s anm.*], dvs. sekretess i förhållande till vårdnadshavare, om de samtal med Annie, som rört hennes mående till följd av den rådande vårdnadskonflikten mellan föräldrarna. Av förarbetena till undantagsregeln i 12 kap. 3 § andra stycket 1. (prop. 1988/89:67 s. 37 ff.) framgår att det finns situationer där vårdnadshavare och barn står i motsatsförhållande till varandra och där det i vissa fall, oavsett barnets ålder, skulle vara till skada för barnet att lämna ut sekretesskyddade uppgifter till föräldrarna. Det kan vara fallet i t.ex. vårdnads- och umgängestvister, vid behandling av sådana störningar hos barnet som har sitt ursprung i familjeförhållandet och i omhändertagande-situationer.

Det förelåg således i detta enskilda fall speciella skäl med hänsyn till tvisten föräldrarna emellan som tydde på att aktivt lämnande av information om vad den underärige berättat för skolsköterskan skulle kunna komma att missbrukas av vårdnadshavaren inom ramen för den pågående konflikten vårdnadshavarna emellan och medföra att barnet kom i en ännu svårare sits, se prop. 1988/89:67 s. 38 och prop. 2008/09:150 s. 370 f. Skolan ska vara en fredad zon för barnet. Skolan ska alltid förhålla sig neutralt när vårdnadshavare tvistar. Skolan har en skyldighet att se till barnets bästa utifrån barnets perspektiv.

Jfr Kammarrättens i Göteborg dom den 22 april 2005 i mål nr 2046-05. Jfr även Högsta förvaltningsdomstolens domar RA Notis 1992:117, RÅ Notis 1994:151 samt JO:s ämbetsberättelse 1998/99 s. 464).

Sammantaget bestrider stadsdelsfullmäktige således att skolsköterskans handläggning av ärendet stridit mot lag. Skolsköterskan har fullgjort sina åligganden enligt skol- och hälso- och sjukvårdslagen. Skolsköterskan har endast verkat inom ramen för barnets bästa. Barnet bereddes en fredad zon från konflikten som rådde mellan föräldrarna som innebar, vilket utvecklats ovan att barnet inte mår bra.

Martin H. kommenterade remissvaret. Han anförde bl.a. följande. Uppgifterna i remissvaret är i vissa delar oriktiga. Annie blev hämtad mot sin vilja i klassrummet av skolsköterskan vid 15–20 tillfällen. Även Annies klassföreståndare, som var närvarande alla gånger Annie blev hämtad, valde att inte informera honom. – Bestämmelsen i 12 kap. 3 § första stycket 1 OSL är inte tillämplig i detta fall. Annie skulle inte ha tagit någon skada av att han informerats om de uppgifter som framkommit vid samtalen. – Annie mår fortfarande dåligt av de många förhörliknande samtalen med skolsköterskan.

I ett beslut den 19 november 2013 anförde *JO Wiklund* följande.

## **Bedömning**

### **Skolsköterskans samtal med Annie**

Av utredningen framgår att skolsköterskan hade ett stort antal kontakter med Martin H:s dotter Annie. De flesta av de redovisade kontakterna rörde sådant som naturligt faller inom elevhälsovården, som t.ex. astmabesvär och omplåstring av sårskador. Skolsköterskan har dock även vid ett antal tillfällen tagit initiativ till och fört samtal med Annie om hennes hemsituation. Myndigheten har i remissvaret redovisat fyra kontakter av den karaktären. Martin H. har i sitt yttrande över remissvaret uppgett att det rört sig om 15–20 tillfällen. Eftersom uppgifterna är motstridiga och då jag inte bedömer det som meningsfullt att vidta ytterligare utredningsåtgärder i saken har jag att utgå från myndighetens redovisning. Frågan är, oavsett antalet samtal, om skolsköterskan agerade korrekt när hon dels förde dessa samtal med Annie utan att faderns – som också var vårdnadshavare – inställning inhämtades, dels underlät att informera honom om de uppgifter som Annie lämnat.

Av 6 kap. 11 § föräldrabalken, FB, framgår att vårdnadshavaren har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Vårdnadshavaren ska därvid i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål.

Samarbete mellan hem och skola bygger på ömsesidig information. Enligt Läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011 ska läraren samverka med och fortlöpande informera föräldrarna om bl.a. elevens skolsituation (avsnitt 2.4). Vidare har rektor ett ansvar för att kontakt upprättas mellan skola och hem, om det uppstår problem och svårigheter för eleven i skolan (avsnitt 2.8).

Det ovan anförda innebär inte att skolan är skyldig att informera vårdnadshavare om allt som rör eleven. En prövning måste göras i varje enskilt fall och hänsyn tas till vad saken gäller samt elevens ålder och personliga mognad. Om

och i vilken utsträckning information ska lämnas är ytterst en bedömningsfråga.

Enligt 12 kap. 3 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, gäller sekretess till skydd för en enskild, om den enskilde är underårig, även i förhållande till dennes vårdnadshavare. Sekretessen gäller dock inte i förhållande till vårdnadshavaren i den utsträckning denne enligt 6 kap. 11 § FB har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör den underåriges personliga angelägenheter.

Det finns inte någon åldersgräns angiven till ledning för bedömningen av vem som disponerar över sekretessen beträffande uppgifter som en underårig har lämnat till t.ex. en skolsköterska. Svaret på frågan blir beroende av den unges mognad och utveckling i det enskilda fallet. Vid prövningen kommer av naturliga skäl den unges ålder ofta att kunna vara vägledande, men det finns också anledning att väga in de aktuella uppgifternas innehåll samt vilken typ av ärende som det är frågan om.

Även om barnet inte nått en sådan mognad att det fått ett integritetsskydd mot föräldrarna följer av 12 kap. 3 § första stycket 1 OSL att sekretess gäller till skydd för en underårig även i förhållande till vårdnadshavaren, om det kan antas att den underåriga lider *betydande men* om uppgiften röjs för vårdnadshavaren. Med betydande men avses t.ex. att den unge kan skadas allvarligt psykiskt, fysiskt eller på annat sätt om uppgiften lämnas. I förarbetena till bestämmelsen anges att det finns situationer där vårdnadshavare och barn står i motsatsförhållande till varandra och där det i vissa fall, oavsett barnets ålder, skulle vara till allvarlig skada för barnet att en uppgift lämnas ut till vårdnadshavaren. För tillämpning av undantagsregeln är det däremot inte tillräckligt att den unge finner det obehagligt att föräldrarna får ta del av uppgifterna eller tror att vårdnadshavaren ska vidta åtgärder som den unge motsätter sig men som inte kan anses medföra betydande men för den unge. Undantagsregeln tar sikte på de mest angelägna fallen där det kan finnas behov av att skydda barnen mot vårdnadshavaren, antingen därför att det är fråga om särskilt integritetskänsliga uppgifter eller därför att uppgifterna kan missbrukas av vårdnadshavaren på ett sätt som allvarligt skadar barnet. Det kan vara fallet i t.ex. vårdnads- och umgängestvister, vid behandling av sådana störningar hos barnet som har sitt ursprung i familjeförhållandet och i omhändertagandesituationer (prop. 1988/89:67 s. 37 f.).

Om sekretess inte gäller i förhållande till vårdnadshavaren förfogar denne enligt 2 § ensam eller, beroende på den underåriges ålder och mognad, tillsammans med den underåriga över sekretessen till skydd för den underåriga (12 kap. 3 § andra stycket OSL).

Stadsdelsfullmäktige har i sitt remissvar uppgett att samtalen hållits för att ge stöd till Annie som befann sig i en svår situation på grund av föräldrarnas konflikt. Fullmäktige har åberopat undantagsregeln i 12 kap. 3 § första stycket 1 OSL och anfört att det med hänsyn till tvisten mellan föräldrarna fanns speciella skäl att inte informera Martin H. om vad Annie berättat. Skolsköterskan bedömde att Annie skulle kunna hamna ”i en ännu svårare sits” om fadern informerades om samtalen där Annie, enligt remissvaret, bl.a. gett uttryck för att hon inte ville vara hos honom.

Annie var endast nio-tio år när samtalen ägde rum. Utgångspunkten är därför att skolsköterskan kunde föra samtal med Annie om hennes hemsituation bara om hennes vårdnadshavare gav sitt samtycke till detta. Det kan konstateras att vårdnadshavarna inte tillfrågades om sin inställning i saken. Mot den bakgrunden fanns det alltså inte förutsättningar för skolsköterskan att hålla samtalen med Annie.

När det gäller frågan om skolan kunde underlåta att informera fadern om vad som kom fram vid samtalen gör jag följande bedömning.

Vårdnadshavarna hade visserligen en inbördes konflikt vid den aktuella tidpunkten. Utredningen ger dock enligt min mening inte stöd för att omständigheterna var sådana att det fanns skäl att anta att Annie skulle komma att lida betydande men om Martin H. fick information om de uppgifter som dottern lämnat. Som redogjorts för ovan är det inte tillräckligt för en tillämpning av undantagsregeln i 12 kap. 3 § första stycket 1 OSL att barnet tycker att det är obehagligt att föräldrarna får ta del av uppgifter.

Sammanfattningsvis anser jag alltså att skolsköterskan agerade felaktigt både genom att hålla samtal med Annie om hennes hemsituation utan att först inhämta medgivande från, såvitt här är aktuellt, fadern och genom att inte informera honom om vad som framkommit vid samtalen. Hon förtjänar kritik för sitt agerande.

### Övrigt

Av 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) följer att bl.a. skolpersonal är skyldig att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. Det är sedan socialnämndens uppgift att utreda vilken grund som kan finnas för uppgiften och utreda eventuellt behov av åtgärder.

Vad som kommit fram rörande skolans anmälan till socialtjänsten föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Inte heller vad Martin H. i övrigt anfört ger mig anledning att vidta någon åtgärd eller att göra något uttalande.

Med den kritik som uttalats ovan avslutas ärendet.

## Kritik mot ordföranden i en utbildningsnämnd för att han ensam har beslutat om ett förbud för åhörare att göra inspelningar med ljud och bild under ett styrelsesammanträde som var öppet för allmänheten

(Dnr 6356-2012, 6488-2012)

**Beslutet i korthet:** Vid ett sammanträde som var öppet för allmänheten beslutade ordföranden i Utbildningsstyrelsen i Värmdö kommun (som är en kommunal nämnd) om en ordningsregel som innebar att åhörarna inte fick göra inspelningar med ljud och bild under en del av sammanträdet.

JO konstaterar att en kommunal nämnd i princip kan besluta om ordningsregler som innebär att åhörare vid ett öppet sammanträde inte får spela in med ljud och bild. Regeln får dock inte vara godtycklig, diskriminerande eller på annat sätt föranledd av ovidkommande skäl. Enligt JO är den självklara utgångspunkten att det ska vara tillåtet för åhörare att göra ljud- och bildupptagningar vid öppna sammanträden. Utredningen ger inte underlag för JO att hävda att det inte fanns en godtagbar grund för ordningsregeln i det aktuella fallet. Det är dock enligt JO nämnden som ska besluta om en ordningsregel av det här slaget. Styrelsens ordförande får därför kritik för att han ensam beslutade om ordningsregeln.

### Bakgrund och anmälningar till JO

Den 18 oktober 2012 höll Utbildningsstyrelsen i Värmdö kommun ett sammanträde vid vilket styrelsen tog ställning till ett förslag till en ny grundskoleorganisation. Sammanträdet, som var öppet för allmänheten (alltså offentligt), leddes av utbildningsstyrelsens ordförande Max Ljungberg. I två anmälningar till JO framfördes klagomål mot hur Max Ljungberg agerade mot åhörarna under sammanträdet. Båda anmälningarna prövas i detta beslut.

#### Anmälan från Mattias R. (JO:s ärende dnr 6356-2012)

Mattias R. anförde bl.a. följande. Nätverket Rädda Kyrkskolan hade tillsammans med föreningen Direkt demokrati planerat att sända mötet live på internet. Det berodde på att flera personer som var intresserade var hemma med små barn. Max Ljungberg förbjöd dem att sända live från mötet. Han förbjöd även åhörare att filma, spela in eller på annat sätt rapportera från mötet. Max Ljungberg beslutade om dessa inskränkningar utan att fråga övriga ledamöter i styrelsen. – Under en paus i sammanträdet blev Mattias R. konfronterad av Max Ljungberg som bl.a. frågade honom vem som hade filmat och rapporterat från mötet på Facebook.

#### Anmälan från Mikael A. (JO:s ärende dnr 6488-2012)

Mikael A. anförde bl.a. att Max Ljungberg enväldigt dikterade mötesregler och försökte hindra åhörarens rapportering via Facebook från mötet. – Mikael A. framförde även klagomål mot den ”politiska koalitionsledningen i Värmdö

kommun”, bl.a. för att underlaget för det aktuella beslutet varit bristfälligt och för att beslutsprocessen varit stängd.

### Utredning

JO begärde att Utbildningsstyrelsen i Värmdö kommun skulle yttra sig över det som Mattias R. och Mikael A. hade framfört om att åhörare förbjudits att filma, spela in och rapportera direkt från sammanträdet på internet (Facebook).

Av ett protokoll från utbildningsstyrelsens sammanträde den 18 april 2013 framgick att styrelsen inte var enig i fråga om hur yttrandet till JO skulle utformas. Utbildningsstyrelsen (dvs. styrelsens majoritet) beslutade att som sitt remissvar till JO översända ett yttrande där i huvudsak följande anfördes:

Kommunens styrdokument ”Gemensamma bestämmelser för nämnder och styrelser i Värmdö kommun” anger att samtliga nämnder och styrelser rekommenderas att hålla sina sammanträden öppna för allmänheten. I linje med detta var utbildningsstyrelsens sammanträde den 18 oktober öppet för åhörare.

Sammanträdet samlade ett förhållandevis stort antal åhörare, 40–60 personer. Sammanträdet leddes av utbildningsstyrelsens ordförande Max Ljungberg.

Ordförande inledde mötet med att uttrycka uppskattning över det stora antal åhörare som sammanträdet samlat. Ordförande informerade samtidigt om vissa ordningsregler, däribland att upptagning av bild och ljud under beslutsöverläggningarna avseende ärende om förändrad skolorganisation inte var tillåtet. Det motiv som anfördes var att syftet med sammanträdet kunde äventyras, nämligen ledamöternas möjlighet att på sakliga grunder och fria från yttre påverkan under sammanträdet fatta beslut å medborgarnas vägnar. Ordförande meddelade sin uppfattning att med hänsyn till omsorg om beslutsprocessen var alternativet att underställa utbildningsstyrelsen frågan om att helt utesluta åhörare från sammanträdet, vilket bedömdes som ett sämre alternativ ur öppenhetssynpunkt.

Mot bakgrund av tidigare händelser under hösten 2012 understöddes ordförandes beskrivning av enskilda ledamöter som muntligt delgav att upptagning av bild och ljud för livesändning till en bredare publik skulle ha en hämmande effekt på möjligheten att under det aktuella sammanträdet utöva uppdraget som förtroendevald. Andra ledamöter ifrågasatte den aktuella ordningsregeln.

Ordföranden meddelade inte något förbud mot att rapportera om det pågående mötet på Internet/Facebook. Något beslut om att förbjuda upptagning av ljud och bild fattades inte vid sammanträdet den 18 oktober 2012, varken av ordföranden eller utbildningsstyrelsen (protokoll bifogas).

Det förslag som ledamöterna hade att ta ställning till rörde en förändrad skolorganisation för Värmdö kommun. Förslaget hade under hösten 2012 lett till intensiv debatt präglad av starka känslor inom lokalsamhället. Enskilda ledamöter i utbildningsstyrelsen har vittnat om upplevelser av obehag och personlig utsatthet till följd av den intensiva debatt som förslaget förde med sig.

Utbildningsstyrelsen anför att ordföranden inte har handlat felaktigt eller olämpligt. Det åligger en ordförande att fastställa ordningsregler för sammanträden för att upprätthålla möjligheten till demokratiskt beslutsfattande. Ordförandens agerande för att kunna genomföra mötet fyller kravet på saklighet och opartiskhet då åtgärden inte påverkades av ovidkommande skäl och ingen enskild person blev diskriminerad. Då önskemål om ordningsreglerna ifrågasattes av ledamöter i styrelsen hade ett möjligt alternativt



agerande varit att underställa frågan utbildningsstyrelsen för avgörande. Genom ordförandes ordningsregler kunde mötet genomföras.

Utbildningsstyrelsen och Värmdö kommuns övriga nämnder och styrelser eftersträvar öppenhet och dialog med medborgarna. Offentliga sammanträden och olika former av medborgardialoger är viktiga inslag i detta.

Utbildningsstyrelsen utgår inte från att upptagning av bild och ljud generellt försvårar beslutsöverläggningar under dess sammanträden. I detta fall innebar dock ordningsregler för sammanträdet att enskilda åhörarens intresse av upptagning av bild och ljud för livesändning fick ge vika för intresset av en omsorgsfull beslutsöverläggning.

Av samma protokoll framgick att minoriteten reserverat sig och för egen del anfört bl.a. följande:

Den socialdemokratiska gruppen stödjer utgångspunkten att det är ordförande som leder mötet, men vi invänder oss i huvudsak mot ordförandes agerande när det gäller:

1. Verklighetsbeskrivningen
2. Principen om öppna möten
3. Bedömning av ordförandens agerande

### **Verklighetsbeskrivningen**

Den socialdemokratiska nämndgruppen känner inte igen sig riktigt i den verklighetsbeskrivningen som anges i utredningen. Enligt gruppens historiebrevning förklarade ordföranden ordningsreglerna utan att nämnden fattade ett kollektivt beslut om dem. Socialdemokraterna protesterade tydligt mot ordningsreglerna. Det gavs aldrig möjlighet för ledamöterna att rösta om frågan om ordningsregler. Under mötet sprids det information skriftligt via Facebook om att medborgarnas rätt att sprida mötet via ljud och bild har förbjudits. Ordföranden Max Ljungberg reagerar mot detta under pågående möte.

### **Principen om öppna möten**

När ordförande väl förklarat att mötet är öppet för allmänheten så kan man inte begränsa deras möjligheter att dela med sig av det som sägs under mötet. Vi värnar och uppmuntrar medborgarnas möjlighet till insyn i de demokratiska processerna. Det strider mot grundläggande demokratiska principer att under ett öppet möte sätta upp ordningsregler som innefattar att medborgarna begränsas i hur de får sprida informationen från mötet. Att politiker inte ska kunna filmas/fångas upp på ljudband under argumentet att det skulle ha en hämmande effekt på de förtroendevaldas möjligheter att fatta svåra beslut är inte tillräckligt bra. Vi politiker måste fatta svåra beslut, och därmed måste vi också ibland utstå kritik.

Upplever de förtroendevalda att de är utsatta för någon form av hot, bör ordförande förklara mötet stängt av säkerhetsskäl.

Vi menar att denna typ av agerande har en negativ påverkan på medborgarnas syn på politiker i allmänhet, vilket drabbar oss alla. Vi välkomnar därför att JO prövar fallet eftersom det är vägledande för hur vi hanterar situationen framöver. Vi stödjer att ordföranden måste styra mötet.

### **Bedömning av ordförandens agerande**

Vi kan inte ställa oss bakom formuleringen på s. 2, ”Utbildningsstyrelsen anför att ordföranden inte har handlat felaktigt eller olämpligt.”

Vi anser att ordföranden har agerat såväl felaktigt som olämpligt genom att

1. begränsa medborgarnas demokratiska rättigheter (dokumentera och sprida information) under ett öppet möte.
2. Inte låta US fatta ett formellt beslut i ärendet.

En kopia av ett protokoll från sammanträdet den 18 oktober 2012 bifogades styrelsens yttrande.

Mattias R. kommenterade remissvaret.

Under handläggningen hos JO kom det in en skrivelse från Hans J. som uppgav att han varit åhörare vid sammanträdet den 18 oktober 2012. I skrivelsen anförde Hans J. bl.a. följande. Max Ljungberg hotade att stänga sammanträdet om han kom på någon som rapporterade från mötet, videofilmade det eller använde sig av ljudupptagning med exempelvis mobiltelefon. Detta gjorde att han inte rapporterade från mötet eftersom han var rädd för att Max Ljungberg i så fall skulle stänga sammanträdet. Mattias R. berättade för honom att han under pausen konfronterats av Max Ljungberg.

I ett beslut den 28 mars 2014 anförde *JO Wiklund* följande.

### Bedömning

Jag vill inledningsvis framhålla att syftet med JO:s granskning i första hand är att undersöka om myndigheterna har handlat enligt de regler för förfarandet som gäller för dem, dvs. om myndigheterna har agerat korrekt i formellt hänseende. Mot denna bakgrund går jag inte in på de klagomål som har framförts angående bl.a. att underlaget för utbildningsstyrelsens beslut om grundskoleorganisation i kommunen varit bristfälligt. Min granskning avser således bara hanteringen av frågan om ljud- och bildupptagningar vid det aktuella sammanträdet.

Utbildningsstyrelsen är en kommunal nämnd, vilket innebär att det är kommunallagen (1991:900), KL, som reglerar hur styrelsen ska handlägga och fatta beslut i ärenden. I 6 kap. 19 a § första stycket KL föreskrivs som huvudregel att en nämnds sammanträden ska hållas inom stängda dörrar. Enligt samma bestämmelse får dock nämnden besluta att dess sammanträden ska vara offentliga om fullmäktige har godkänt det. Vidare framgår av bestämmelsen att en nämnd i vissa situationer, som inte är aktuella i det här ärendet, alltid ska hålla sitt sammanträde inom stängda dörrar. KL innehåller inte några särskilda regler om hur offentliga nämndsammanträden ska gå till. Vissa sådana bestämmelser finns dock för kommunfullmäktige.

För kommunfullmäktiges del är utgångspunkten att fullmäktiges sammanträden ska vara offentliga. Fullmäktige får dock besluta att överläggningen i ett visst ärende ska hållas inom stängda dörrar. Detta framgår av 5 kap. 38 § KL. Ordföranden leder fullmäktiges sammanträden. Enligt 5 kap. 39 § KL ansvarar han eller hon för ordningen vid sammanträdena och får visa ut den som uppträder störande och som inte rättar sig efter en tillsägelse. Någon motsvarande bestämmelse finns alltså inte för offentliga nämndsammanträden.

När det gäller fullmäktiges (offentliga) sammanträden har det i den juridiska litteraturen uttalats att det är tillåtet för åhörare att spela in det som förekommer vid sammanträden med ljud och bild. Samma sak anses gälla för direktsändning från sammanträden genom radio och tv. En grundläggande förutsättning är

dock att inspelningen inte stör sammanträdet (se bl.a. Kaijser och Riberdahl, Kommunallagarna II, 1983, s. 412 f. samt Lindquist och Losman, Kommunallagen – En handbok med lagtext och kommentarer, 1 januari 2013, Zeteo, kommentaren till 5 kap. 39 § KL).

Regeringsrätten (som har ändrat namn till Högsta förvaltningsdomstolen) har i ett avgörande funnit att en bandinspelning inte skulle ha stört ordningen vid ett sammanträde i kommunfullmäktige (RÅ 1977 ref. 76; jfr även RÅ 1963 I 174 med motsatt utgång).

---

Av remissvaret framgår att kommunfullmäktige i Värmdö kommun rekommenderar, i ett styrdokument för kommunens nämnder och styrelser, att dessa håller sina sammanträden öppna för allmänheten.

Utbildningsstyrelsens sammanträde den 18 oktober 2012 var öppet för allmänheten. I remissvaret anfördes bl.a. följande. Ordföranden Max Ljungberg informerade inledningsvis åhörarna om vissa ordningsregler, bl.a. att det inte var tillåtet med upptagning av ljud och bild under styrelsens överläggning om ändringen av grundskoleorganisationen. Det motiv som gavs var att syftet med sammanträdet – ledamöternas möjlighet att på sakliga grunder och fria från yttre påverkan fatta beslut – kunde äventyras. Förslaget om en förändrad skolorganisation hade under hösten 2012 lett till en intensiv debatt präglad av starka känslor. Enskilda ledamöter i styrelsen hade vittnat om upplevelser av obehag och personlig utsatthet till följd av den intensiva debatt som förslaget fört med sig. Enskilda åhörarens intresse av upptagning av ljud och bild för livesändning fick ge vika för intresset av en omsorgsfull beslutsöverläggning.

Styrelsens uttalande i remissvaret om att det vid sammanträdet inte fattades något beslut om att förbjuda upptagningar av ljud och bild är svårbegripligt. Visserligen tycks något beslut i saken inte ha tagits in i protokollet från sammanträdet. Att ordföranden när mötet inleddes ”informerade [...] om vissa ordningsregler” kan dock inte ges annan tolkning än att han hade fattat ett beslut om sådana regler. Det kan konstateras att ordningsreglerna innebar ett förbud för åhörarna att under en del av sammanträdet, styrelsens (offentliga) överläggning, dokumentera och rapportera från sammanträdet med ljud och bild.

Som framgått finns det inte några bestämmelser i KL som reglerar om en kommunal nämnd vid ett öppet sammanträde får besluta om en sådan inskränkning som är aktuell här. JO har i tidigare beslut, som dock inte gällt kommunala nämnder, godtagit förbud mot ljud- eller filminspelning vid offentliga sammanträden.

JO:s beslut i ämbetsberättelserna JO 1984/85 s. 413 (dnr 755-1983) och JO 2011/12 s. 600 (dnr 6968-2009) rör förbud mot bl.a. filminspelning under sammanträden som hölls av en länsstyrelse enligt den då gällande miljöskyddslagen respektive miljöbalken.

JO anförde i det äldre ärendet bl.a. följande:

En länsstyrelse som håller ett offentligt sammanträde enligt 14 § miljöskyddslagen har i princip möjlighet att förbjuda filmupptagningar vid sam-

manträden. Men för detta fordras att myndigheten i det enskilda fallet bedömer att upptagningen skulle vara så störande att syftet med sammanträdet skulle äventyras. Självfallet kan myndigheten inte utan vidare utgå från att filmupptagningar generellt försvårar utredningen vid offentliga sammanträden av detta slag.

I det senare ärendet konstaterade JO att länsstyrelsen hade haft rätt att förbjuda fotografering och filmupptagning under ett offentligt sammanträde. JO anförde bl.a. följande:

En förutsättning är dock att det grundläggande kravet på saklighet och opartiskhet – 1 kap. 9 § regeringsformen, som gäller i all myndighetsverksamhet – iakttagits. Kravet innebär bl.a. att en myndighets åtgärder inte får påverkas av ovidkommande skäl. De får inte heller innebära att någon diskrimineras.

Länsstyrelsen har redovisat såväl varför sammanträdet hölls öppet för allmänheten som varför fotografering och filmupptagning inte tilläts under vissa delar. Sammanträdetets ordförande har i det senare hänseendet hänvisat till att ett sådant sammanträde som det var fråga om ska genomföras så att det underlättar för sakägarna att lägga fram sina synpunkter. Fotografering och filmupptagning underlättar enligt ordföranden definitivt inte detta. Tvärtom bedömde han att aktivitet av det slaget har en starkt hämmande effekt.

De anförda skälen är inte ovidkommande. De visar att det fanns en saklig grund för de ordningsregler länsstyrelsen ställde upp. Jag delar länsstyrelsens uppfattning att syftet med sammanträdet – att ge den beslutande myndigheten möjlighet att för sakens utredning inhämta synpunkter från sakägarna och att i övrigt ge dem tillfälle att komma till tals – var överordnat intresset av att tillåta fotografering och filmupptagning. Eftersom fotografering och filmupptagning typiskt sett torde upplevas som mer störande av människor i allmänhet än ljudupptagning anser jag inte heller att det finns skäl att ifrågasätta sakligheten i den bedömning som länsstyrelsen redovisat när det förra förbjöds medan det senare tilläts.

JO har även godtagit att en förrättningslantmätare förbjuder bandinspelning vid ett sammanträde ”under förutsättning att han eller hon i det enskilda fallet bedömer att upptagningen skulle vara så störande att syftet med sammanträdet skulle äventyras” (JO 2006/07 s. 419, dnr 4168-2004; jfr även JO 1989/90 s. 204, dnr 2576-1987, som dock gällde inspelning vid personlig inställelse inför en taxeringsnämnd och således inte avsåg ett offentligt sammanträde).

I ett fall som det aktuella bestämmer, som redovisats ovan, en kommunal nämnd själv om ett sammanträde ska vara öppet eller stängt för allmänheten. I enlighet med den allmänna principen om att en mindre ingripande åtgärd kan vidtas inom ramen för en befogenhet att vidta en mer ingripande åtgärd anser jag att en kommunal nämnd principiellt sett är oförhindrad att besluta om ordningsregler som innebär att åhörare vid ett öppet sammanträde inte får spela in med ljud och/eller bild. En grundläggande förutsättning för en sådan ordningsregel är att den inte är godtycklig, diskriminerande eller på annat sätt föranledd av ovidkommande skäl. Bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen ställer krav på att nämnden är saklig och opartisk. Jag vill också framhålla att den självklara utgångspunkten är att det vid ett öppet sammanträde ska vara tillåtet för åhörare att göra bild- och ljudupptagningar. Intresset av insyn i det allmännas verksamheter är utomordentligt starkt.

Vid sammanträdet den 18 oktober 2012 skulle utbildningsstyrelsen ta ställning till ett förslag om en ny grundskoleorganisation. Styrelsens minoritet har framfört att argumentet för ordningsregeln, att bild- och ljudupptagningar skulle ha haft en hämmande effekt på ledamöternas möjligheter att fatta beslut, inte är ”tillräckligt bra”. I remissvaret anføres dock att enskilda ledamöter i styrelsen hade vittnat om upplevelser av obehag och personlig utsatthet till följd av den intensiva debatt som förslaget om en ny grundskoleorganisation fört med sig. Mot den bakgrunden har jag inte underlag för att hävda att omständigheterna var sådana att det inte i och för sig fanns en godtagbar grund för ordningsregeln. I det sammanhanget kan noteras att ett sådant beslut om ordningsregler som det här varit frågan om torde kunna bli föremål för laglighetsprövning i förvaltningsdomstol.

Vad gäller den formella handläggningen av saken vill jag anföra följande. Av utredningen framgår att Max Ljungberg ensam beslutade om ordningsregeln. Styrelsen har i remissvaret anfört att ”det åligger en ordförande att fastställa ordningsregler för sammanträden ...”. Det finns dock ingen bestämmelse i KL som ger en nämndordförande befogenhet att ensam ställa upp regler för hur ett nämndsammanträde ska genomföras. Eftersom det är nämnden som bestämmer om sammanträdet ska vara öppet måste enligt min mening nämnden också fatta beslut om en sådan ordningsregel som innebär att åhörarna förbjuds att göra ljud- och bildupptagningar vid ett öppet sammanträde. Max Ljungberg kan därför inte undgå kritik för att han fattade beslutet ensam. Att frågan inte underställdes styrelsen ens när ett antal ledamöter protesterade mot ordningsregeln är anmärkningsvärt.

Mattias R. har även uppgett att Max Ljungberg i en paus i sammanträdet bl.a. frågade honom vem som hade filmat och rapporterat från sammanträdet på Facebook. Styrelsen har inte kommenterat den uppgiften. Jag har således inte underlag för att göra något uttalande i denna del. Eftersom det inte framstår som sannolikt att ytterligare utredningsåtgärder skulle leda till klarhet i vad som hände lämnar jag saken.

Vad som har förekommit i övrigt ger inte anledning till någon kommentar från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som uttalats när det gäller Max Ljungbergs agerande vid sammanträdet.

## Kritik mot ordföranden i en utbildningsnämnd för att hon inte på begäran av en tredjedel av nämndens ledamöter kallade nämnden till ett sammanträde

(Dnr 2072-2013)

**Beslutet i korthet:** En tredjedel av ledamöterna i Barn- och utbildningsnämnden i Arvidsjaurs kommun begärde att nämnden skulle hålla ett extra sammanträde. Enligt JO skulle ordföranden ha kallat till ett sammanträde även om hon gjorde bedömningen att nämnden inte kunde besluta om det som minoriteten ville ta upp. Nämndens ordförande kritiserades för att hon inte sammankallade nämnden.

### Bakgrund

I en skrivelse daterad den 4 januari 2013 och ställd till Barn- och utbildningsnämnden i Arvidsjaurs kommun, ”Att: Britt-Inger Hedman”, anförde tre av nämndens ledamöter, bl.a. Lennart Wigenstam, och en suppleant följande:

#### Påkallande av skyndsamt extra BUN möte

Fullmäktige i Arvidsjaurs kommun har ett beslut avseende vilken skolverksamhet som skall föreligga i Moskosel. Detta är ett politiskt beslut av kommunens högsta politiska organ och demokratiska församling.

Den 9 januari 2013 har ansvariga tjänstemän inom skolans verksamhet beslutat att barn i klasserna 4 – 6 på Klockarbackeskolan skall bedriva sin skolgång på Ringelskolan i Arvidsjaur. Skälet anges till omöjlighet att ordna behörig lärare i Moskosel.

Oavsett anledning till beslutet tror vi att detta ej kan fattas av ansvariga tjänstemän enbart, utan fråga kräver minst ett politiskt beslut av Barn & Utbildningsnämnden.

Om detta ej görs är det inte klarlagt huruvida ansvariga tjänstemän begår ett allvarligt tjänstefel då inte frågan hänskjutits till verksamhetens politiskt ansvariga nämnd, innan beslut tas om förändring, tillfälligt som slutgiltigt.

Nämndens ordförande Britt-Inger Hedman anförde i en skrivelse daterad den 9 januari 2013 bl.a. följande:

#### Angående begäran om extra skyndsamt möte med Barn- och utbildningsnämnden

---

Enligt skollagens 2 kap 10 § har rektor ansvar för enhetens inre organisation. I förra skollagen fanns inte detta. Då skulle nämnden ta ett sådant beslut alternativt ge ett sådant uppdrag som delegation. Det är alltså nya bestämmelser i skollagen från och med 2011-07-01. Det innebär att Barn- och utbildningsnämnden inte har rätt att gå in och ändra i rektors beslut. Om nämnden skulle fatta beslut i frågan så bryter det mot lagen. Det kan vi tycka vad vi vill om, men så är lagen.

---

Jag hoppas att vi kan träffas och prata om den uppkomna situationen och föreslår ett möte på kommunalhuset nu på fredag 11/1 kl:15.00.

## Anmälan

I en anmälan klagade Lennart Wigenstam på att Britt-Inger Hedman hade vägrat att hålla ett extra sammanträde trots att en tredjedel av nämndens ledamöter hade begärt det. Han anförde i huvudsak följande.

Vid årsskiftet 2012/13 beslutade rektorn vid Klockarbackeskolan i Moskosel i samråd med skolchefen och Britt-Inger Hedman att flytta tre klasser till Arvidsjaur. En tredjedel av barn- och utbildningsnämndens ledamöter begärde ett extra nämndsammanträde för att reda ut om rektorn kunde flytta hela skolklasser innan kommunfullmäktige hade beslutat om en skolas nedläggning. Britt-Inger Hedman vägrade att hålla ett extra sammanträde. Det är ett klart brott mot bestämmelsen i 6 kap. 18 § kommunallagen (1991:900), KL.

Till anmälan hade fogats bl.a. en kopia av den ovan redovisade skrivelsen till barn- och utbildningsnämnden.

## Utredning

JO begärde att barn- och utbildningsnämnden skulle yttra sig över det som hade framförts i anmälan. Av ett protokoll från nämndens sammanträde den 4 juni 2013 framgick att nämndens utskott den 15 maj 2013 hade upprättat ett förslag till beslut som överensstämde med en skrivelse som hade undertecknats av Britt-Inger Hedman. Nämnden beslutade dock att lämna följande yttrande till JO.

Att ordföranden inte kallade till en extra nämnd som en tredjedel av ledamöterna begärde, var ett brott mot kommunallagen. Anledningen till att ej kalla in till extra nämnd var att det ej var ett politiskt beslut som skulle fattas, utan ett tjänstemannabeslut.

Till protokollet hade bl.a. utskottets förslag till beslut, dvs. Britt-Inger Hedmans skrivelse, fogats. I skrivelsen anfördes bl.a. följande (omnämnda bilagor har utelämnats):

Anmälaren har i texten menat att rektorn på Klockarbackeskolan i samråd med ordförande och skolchef beslutat att barnen skulle flyttas till Ringelskolan. Han hävdar även att flytten skett mot föräldrarnas vilja. Dessa påståenden stämmer inte. Jag har aldrig samrått med rektorn eller skolchef. Rektorn har bara samrått med föräldrarna. Beslutet är bara rektors.

---

2013-01-07 mottog jag en skrivelse via mail från tre ordinarie och en ersättare i nämnden (bilaga 1). De krävde ett extra skyndsamt nämndssammanträde. Anledningen till det extra sammanträdet var att rektor inte skulle ha rätt att fatta beslutet samt att det skulle kunna vara ett allvarligt tjänstefel begånget av rektorn.

Jag och anmälaren hade mailkontakt i frågan och för mig kändes det märkligt att hålla en extranämnd utan beslutsärenden. Det är enligt nya skollagen rektor som ska besluta om skolans inre organisation. Nämnden kan inte besluta i strid mot lagen. Jag rådgjorde inte med någon av kommunens tjänstemän utan valde att kontakta SKL:s skoljurist, [...] på telefon. Hon delade helt min uppfattning och hänvisade till skollagens 10 §. Hennes uppfattning var att vi som politiker inte får besluta om den inre organisationen. Detta är nytt i den nya skollagen. Enligt tidigare lag låg ansvaret på nämnden med möjlighet till delegation.

För att få veta vad de som begärt det extra barn- och utbildningssammanträdet ville att nämnden skulle ta upp, och för att få rätta ut en del frågetecken, inbjöds de till möte 2013-01-11 (bilaga 2). Tycko Johansson anmälde att han inte skulle komma. Till mötet hade jag även bjudit in vice ordföranden, skolchef och kommunchef.

Den ende av de fyra politikerna som kom till mötet var ersättaren, Martin Nilsson. Varken Lennart Wigenstam eller Ann-Karin Sörmo kom. De hade heller inte meddelat förhinder. Om de hade gjort det hade jag föreslagit en annan tid som passat bättre eller hört varför de inte ville komma. Jag tycker det är riktigt illa av Lennart som dessutom är en av tre i vårt utskott att inte svara på min inbjudan då han inte kunde komma. Jag hade då ingen möjlighet att få veta vad han ville ha ut av ett nämndsmöte som inte kunde besluta om någonting.

Min uppfattning är att jag inte kunde göra på annat sätt i detta ärende och hoppas att JO beaktar denna inlägga.

Lennart Wigenstam fick tillfälle att kommentera remissvaret.

JO:s expedition hämtade in Kommunfullmäktige i Arvidsjaurs kommuns reglemente för barn- och utbildningsnämnden samt fullmäktiges Gemensamma bestämmelser för styrelser och nämnder.

I reglementet hänvisas i fråga om nämndens arbetsformer till de gemensamma bestämmelserna. I det sistnämnda dokumentet regleras bl.a. följande:

## § 6 Tidpunkt för sammanträde

Styrelsen/nämnden bestämmer dag och tid för sammanträde.

## § 7 Kallelse

Ordföranden ansvarar för att kallelse utfärdas till sammanträde.

Om inte omständigheterna ger skäl till annat förfarande, skall kallelse utfärdas skriftligt och sändas så att den är ledamöter och ersättare, samt annan förtroendevald som får närvara vid sammanträdet, tillhanda senast sju dagar före sammanträdesdagen. Kallelse bör åtföljas av föredragningslista samt tillhörande handlingar enligt ordförandens bedömning.

Om både ordföranden och vice ordföranden är förhindrade att kalla till sammanträde, skall den till levnadsålder äldste ledamoten göra detta.

I ett beslut den 16 maj 2014 anförde *JO Wiklund* följande.

## Bedömning

Grundläggande regler för hur en kommunal nämnd ska arbeta och handlägga ärenden finns i KL.

Enligt 6 kap. 18 § första stycket KL ska en nämnd bestämma tid och plats för sina sammanträden. I andra stycket föreskrivs att ett sammanträde ska hållas också om minst en tredjedel av nämndens ledamöter begär det eller om ordföranden anser att det behövs. KL innehåller inte några bestämmelser om hur nämndens ledamöter ska kallas till ett ordinarie sammanträde eller till ett sammanträde som hålls på begäran av en minoritet respektive på initiativ av ordföranden. Av 6 kap. 32 § KL framgår emellertid att kommunfullmäktige ska utfärda reglementen med närmare föreskrifter om nämndernas verksamhet och



arbetsformer. Som framgått har Kommunfullmäktige i Arvidsjaur kommun beslutat om ett sådant reglemente.

---

I skrivelsen den 4 januari 2013 begärde en tredjedel av ledamöterna i barn- och utbildningsnämnden att nämnden skulle hålla ett extra sammanträde. Av skrivelsen framgår vilken fråga som minoriteten ville ta upp i nämnden. Det kan konstateras att nämnden skulle ha hållit ett sammanträde eftersom en tillräckligt stor del av ledamöterna stod bakom denna begäran (6 kap. 18 § andra stycket KL).

Det var Britt-Inger Hedmans uppgift som nämndens ordförande att kalla till ett sammanträde med anledning av minoritetens begäran (jfr 7 § i fullmäktiges gemensamma bestämmelser). Britt-Inger Hedman utfärdade emellertid inte någon kallelse eftersom hon gjorde bedömningen att nämnden inte kunde besluta om det som minoriteten ville behandla. Den uppfattningen – riktig eller inte – har dock saknat betydelse när det gäller frågan om nämndledamöterna skulle kallas till ett sammanträde.

Det var alltså fel av Britt-Inger Hedman att inte sammankalla nämnden i det här fallet. Följden blev att nämnden inte höll det extra sammanträde som minoriteten enligt en klar regel i KL hade rätt att få till stånd. Britt-Inger Hedman ska därför kritiseras.

Vad som i övrigt har kommit fram leder inte till något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

## Överförmyndarnämnder och överförmyndare

Allvarlig kritik mot Överförmyndarnämnden Region Gotland för handläggningen av ett antal ansökningar om anordnande av godmanskap

(Dnr 3437-2013)

**Beslutet i korthet:** I maj 2010 kritiserade *JO Nordenfelt* Överförmyndarnämnden i Gotlands kommun för att den inte snarast vidarebefordrade en ansökan om att ett godmanskap skulle upphöra till tingsrätten, som är den instans som ska ta ställning till sådana frågor. I 2010 års beslut skrev JO att hon förutsatte att nämnden vidtar åtgärder för en korrekt handläggning av liknande ärenden i framtiden. Vid en inspektion av Gotlands tingsrätt i maj 2013 uppmärksammade *JO Lindström* emellertid fyra ärenden där nämnden på motsvarande sätt hade underlåtit att snarast vidarebefordra ansökningar om anordnande av godmanskap till tingsrätten. I sitt svar till JO hänvisar nämnden till att nya rutiner har införts som möjliggör en snabb och rättssäker handläggning. JO kommer i beslutet fram till att nämnden förtjänar allvarlig kritik för sin långsamma och bristfälliga handläggning av de fyra ärendena och påpekar med hänvisning till 2010 års ärende att det är förvånande att nämnden inte redan tidigare har infört de rutiner som man nu hänvisar till.

### Initiativet

Under en inspektion vid Gotlands tingsrätt i maj 2013 uppmärksammades fyra ärenden om förordnande av god man (tingsrättens ärenden Ä 244-12, Ä 299-13, Ä 397-13 och Ä 426-13). I samtliga dessa ärenden hade det tagit lång tid för Överförmyndarnämnden Region Gotland att överlämna de ansökningar om god man som hade kommit in till nämnden till tingsrätten.

Jag beslutade att ta upp saken till utredning i ett särskilt ärende.

### Utredning

Handlingar i tingsrättens ärenden hämtades in och granskades. Av handlingarna i respektive ärende framgick följande.

Ä 244-12: S.K. kom in med en ansökan om god man till överförmyndarnämnden den 9 februari 2011. S.K:s ansökan och bl.a. ett yttrande från nämnden kom in till tingsrätten den 19 mars 2012.

Ä 299-13: J.A. kom in med en ansökan om god man till överförmyndarnämnden den 1 mars 2011. J.A:s ansökan och bl.a. ett yttrande från nämnden kom in till tingsrätten den 22 mars 2013.

Ä 397-13: N.A. kom in med en ansökan om god man till överförmyndarnämnden den 11 oktober 2010. N.A:s ansökan och bl.a. ett yttrande från nämnden kom in till tingsrätten den 16 april 2013.

Ä 426-13: A.O. kom in med en ansökan om god man till överförmyndarnämnden den 15 oktober 2012. A.O:s ansökan och bl.a. ett yttrande från nämnden kom in till tingsrätten den 25 april 2013.

Ärendet remitterades till överförmyndarnämnden för upplysningar om nämndens handläggning av de ansökningar om godmanskap som tingsrättens ärenden gällde, i fråga om tiden fram till dess att ansökningarna överlämnades till tingsrätten.

Nämnden beslutade den 3 september 2013 att lämna handläggaren Mattias Hederstedts yttrande som remissvar enligt följande.

### **Överförmyndarnämndens bedömning av vad som framkommit vid genomgången**

Överförmyndarnämnden kan konstatera att det tagit mellan sex månader och två år från att ansökan inkom till överförmyndarnämnden tills den lämnades till tingsrätten. Handläggningen har följt den vid tiden gällande rutinen att alltid lämna över en fullständig ansökan med läkarintyg och förslag på god man. Rutinerna på överförmyndarnämnden och dess kansli har under de senaste åren förändrats och förbättrats, delvis i samarbete med tingsrätten.

### **Kronologisk redogörelse för hanteringen av varje enskilt ärende**

#### **S.K.**

Ansökan om god man inkom till överförmyndarnämnden den 9 februari 2011. Samtidigt inkom läkarutlåtande om hälsotillstånd avsett för Försäkringskassan. Den 11 maj 2011 skickas förfrågan till K.P. om han är villig att bli god man för S.K. Svar från K.P. inkom per e-post den 16 juni 2011 där det framgick att han, efter att ha träffat och pratat med S.K. var frågande till om han verkligen behövde god man. Enligt K.P. skulle S.K. ha betänketid i tre veckor och sedan återkomma till honom. Den 22 juli 2011 försökte handläggare på överförmyndarnämnden ringa till S.K. för att bringa klarhet i frågan om han behöver god man. Det gick då inte att få tag i honom men kontakt med handläggare på socialkontoret i Hemse uppger att S.K. har behov av god man men inte vill ha K.P. som sådan, den 28 november 2011 skickas brev till S.K. angående intresset av att ha god man. Den 27 december 2011 kommer det skickade brevet i retur. Ansökan överlämnas tillsammans med yttrande från överförmyndarnämnden till tingsrätten den 16 mars 2012.

#### **A.O.**

Ansökan om god man inkom till överförmyndarnämnden den 15 oktober 2012. Den 25 oktober 2012 inkom läkarintyg visande behovet av god man. Den 23 november 2012 skickades förfrågan till S.L. om hon var intresserad av att bli god man för A.O. Den 4 december 2012 svarade S.L. att hon inte ville bli god man åt A.O. Ny förfrågan om uppdrag skickades den 21 mars 2013 till B.K. Besked om att B.K. åtog sig uppdraget inkom till överförmyndarnämnden den 15 april 2013. Ansökan tillsammans med överförmyndarnämndens yttrande skickades till tingsrätten den 23 april 2013.

**J.A.**

Ansökan om god man inkom till överförmyndarnämnden den 1 mars 2011. Begäran om komplettering av ansökan avseende läkarintyg skickades den 21 juli 2011. Den 26 juli besvarades kompletteringsbegäran med brev från J.A. där det framgick att hon skulle få hjälp med att ordna ett läkarintyg. Det framgick även att hon fortfarande ville ha god man. Den 24 augusti 2011 inkom Barn/ungdomsutredning till överförmyndarnämnden. Den 1 september 2011 antecknades att det kommer att dröja ytterligare några månader innan läkarintyg inkommer. Den 7 mars 2012 tar handläggare på överförmyndarnämnden kontakt med socialkontoret för att uppdatera sig i ärendet. Handläggare får då meddelandet att behovet av god man kvarstår. Den 19 november 2012 skickas brev till J.A. med fråga om hon fortfarande vill ha god man. Den 20 mars 2013 skickas ansökan tillsammans med yttrande från överförmyndarnämnden till tingsrätten.

**N.A.**

Ansökan om god man inkom till överförmyndarnämnden den 11 oktober 2010. Samtidigt inkom Brev/intyg från kurator. Förfrågan skickades den 27 juli 2011 till L.W. om hon var intresserad av att ta på sig uppdraget som god man. Den 7 oktober 2011 noteras i e-post att L.W. inte vill ha uppdraget som god man för N.A. Samtidigt ifrågasätts N.A:s vilja att ha god man. Den 5 juli 2012 skickas brev till N.A. där han tillfrågas om han fortfarande vill ha god man. Den 1 oktober 2012 får överförmyndarnämnden meddelande från socialtjänsten att N.A. fortfarande vill ha god man. Begäran om komplettering av ansökan avseende läkarintyg skickas till N.A. den 3 oktober 2012. Den 26 oktober 2012 meddelas överförmyndarnämnden att N.A. har flyttats från rehab till psykiatrin men att behovet av god man troligen kvarstår. Den 11 januari 2013 ringer rehab-samordnare på en vårdcentral och vill aktualisera ansökan. Läkarintyg har dröjt då vården inte samordnat vem som ska ordna läkarintyget. Den 12 april 2013 överlämnas ansökan tillsammans med yttrande från överförmyndarnämnden till tingsrätten.

**Överförmyndarnämndens synpunkter i samband med den kronologiska redogörelsen av hanteringen av ärendena**

Vid genomgången av de fyra ärendena kan konstateras att handläggningen från överförmyndarnämndens sida har varit bristfällig. Långa tider har ärenden inte handlagts. Enligt lagstiftningen är det tingsrätten som har utredningsansvaret för ansökningar om god man men av praktiska skäl har överförmyndarnämnden rutinemässigt tagit fram fullständigt underlag vilket sedan lämnats till tingsrätten. Detta förfarande är inte unikt i dessa fyra ärenden utan har tillämpats på alla ansökningar som inkommit till överförmyndarnämnden. Dessa fyra har dock dragit ut oacceptabelt långt på tiden. Överförmyndarnämnden har under 2012 och 2013 genomgått ett omfattande förändringsarbete vilket har uppdatat felaktigheter av denna sort. Överförmyndarnämnden har insett att rutiner har saknats hos kansliet för hur ansökningar ska handläggas. Överförmyndarnämndens kansli har ålagts att rätta till felaktigheter som dessa och förändra arbetsrutinerna. Möte har även hållits med tingsrättens personal kring hur ansökningar ska hanteras i framtiden. Rutiner för uppföljning och kontroll av inkomna ärenden har upprättats vilket möjliggör en snabb och rättssäker handläggning. I detta förbättringsarbete har samtliga nyinkomna ärenden setts över och åtgärdats. Dessa fyra ärenden är ett resultat av detta arbete.

I ett beslut den 6 februari 2014 anförde *JO Lindström* följande.

## Bedömning

Av 11 kap. 4 § föräldrabalken, FB, framgår att frågor om anordnande av godmanskap prövas av rätten. Ansökan om förordnande av god man får enligt 11 kap. 15 § FB bl.a. göras av en förmyndare, den som ansökningen avser eller av hans eller hennes närmaste släktingar.

Utredningsansvaret i ett ärende om anordnande av godmanskap enligt 11 kap. 4 § FB vilar på den domstol som ska fatta beslut i frågan. Det framgår av lagtexten i denna bestämmelse att rätten, om det går att genomföra, ska ge den enskilde tillfälle att yttra sig. I övrigt är det domstolen som i det enskilda fallet ska ta ställning till vilken utredning som bör begäras in (11 kap. 17 § FB).

JO har tidigare uttalat att en överförmyndarnämnd som får in en ansökan om godmanskap enligt 11 kap. 4 § FB *snarast* bör överlämna ansökan, eventuellt tillsammans med ett eget yttrande i saken, till tingsrätten (se bl.a. JO 2005/06, s. 422 f.). Bestämmelserna i FB ålägger i den aktuella situationen inte överförmyndarnämnden någon annan skyldighet än att, i enlighet med vad som kommer till uttryck i 4 § förvaltningslagen (1986:223), hjälpa sökanden till rätta.

Det är naturligtvis angeläget att den som behöver hjälp av en god man med att bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller sörja för sin person kan få den hjälpen utan dröjsmål. I de fyra ärenden som jag har granskat tog det emellertid mellan sex månader och två och ett halvt år från det att ansökningarna kom in till överförmyndarnämnden till dess att nämnden överlämnade dem till den instans som skulle ta ställning till dem, Gotlands tingsrätt. Den grundläggande anledningen till att det tog så lång tid var att överförmyndarnämnden tog på sig uppgiften att se till att ansökningarna var kompletta med läkarintyg och förslag på god man innan de lämnades över till tingsrätten. Detta var uppenbarligen en uppgift som nämnden inte klarade av. Handläggningen präglades i hög grad av passivitet från nämndens sida. Det är exempelvis uppseendeväckande att det i ärendet angående N.A. tog nio månader från det att ansökan kom in till dess att nämnden vidtog sin första handläggningsåtgärd, att tillfråga en tänkbar god man. Lika uppseendeväckande är det att nämnden, när den först tillfrågade kandidaten tackade nej, dröjde ytterligare nio månader innan nämnden vidtog nästa åtgärd, som var att fråga N.A. om han fortfarande ville ha en god man.

Nämnden förtjänar allvarlig kritik för sin långsamma och bristfälliga handläggning av de fyra ärendena. Jag utgår från att nämnden, i enlighet med vad som sägs i yttrandet till JO, nu har rutiner som möjliggör en snabb och rättssäker handläggning och överlämnar ansökningar från enskilda till tingsrätten snarast efter det att de har kommit in till nämnden.

Jag noterar slutligen att dåvarande *JO Nordenfelt* redan i ett beslut den 28 maj 2010 kritiserade nämnden för att den inte snarast hade överlämnat en begäran om ett godmanskaps upphörande till tingsrätten och för att den inte heller hade upplyst den enskilde om att han eller hon kunde vända sig till tingsrätten med en sådan begäran (se JO:s dnr 4964-2009). Det förvånar mig därför att nämnden inte redan tidigare har infört de rutiner som man nu hänvisar till.

Länsstyrelsen i Stockholms län har tillsyn över Överförmyndarnämnden Region Gotland. Ett exemplar av detta beslut ska därför skickas till länsstyrelsen.

## Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet

Allvarlig kritik mot en tjänsteman inom socialtjänsten för att vissa uppgifter i ett ärende om kontaktfamilj har lämnats ut

(Dnr 4172-2012)

**Beslutet i korthet:** En kvinna hade skyddade personuppgifter på grund av att fadern till ett av hennes barn hade hotat henne. JO riktar allvarlig kritik mot en tjänsteman inom socialtjänsten för att uppgift om kvinnans arbetsplats lämnats ut till fadern, tillika vårdnadshavare, vid kommunikering av utredning i ett ärende om kontaktfamilj.

### Anmälan

I en anmälan till JO framförde N.N. klagomål mot socialtjänsten i Gävle kommun.

N.N. anförde i huvudsak följande. Hon har under ett par års tid levt på skyddad adress och i skyddat boende på grund av att hon hotats av fadern till ett av sina två barn. Det förekommer våld samt hot om våld och om att föra bort dottern, som de har gemensam vårdnad om. Hon har varit mycket noga med att inte röja uppgifter om sin bostadsadress, sin arbetsplats eller barnens förskola för att inte underlätta verkställighet av hoten. I samband med att hon ansökte om kontaktfamilj för den gemensamma dottern skickade socialtjänsten i Gävle kommun alla hennes uppgifter till fadern, utan att på något sätt skydda uppgifterna.

### Utredning

Inledningsvis inhämtades journalanteckningar från socialtjänsten i Gävle kommun.

Därefter anmodades Socialnämnden i Gävle kommun att inkomma med yttrande över vad som framförts i anmälan till JO.

I ett remissvar anförde socialnämnden bl.a. följande.

Ärendet rör en kvinna med två barn som efter ansökan och utredning beviljades insatsen kontaktfamilj och kontaktperson. Barnen bor hos modern och föräldrarna har gemensam vårdnad. [---]

TR har i dom meddelat att fadern har rätt till umgänge ensam med barnet, undantaget hämtning/lämning, efter sedan beslutet om skyddad identitet tagits.

I samband med kommunikering av utredningen inför beslutet om insats har socialtjänsten inte, så som det står i anmälan, skickat alla kvinnans uppgifter till den andre vårdnadshavaren. Det som finns i utredningen som skickades är uppgiften om kvinnans arbetsplats och tidsperioden för hur länge arbetet beräknades pågå.

---

Socialtjänstens personal är generellt sett mycket uppmärksam och aktsam på uppgifter gällande skyddad identitet. Dessa förhållanden anges med tydlighet på beslutsunderlagets försättsblad. Det får anses som en allvarlig brist att det i den löpande texten fanns uppgifter som lämnades ut till obehörig och att utlämnandet hade kunnat innebära mycket negativa konsekvenser för anmälaren. Utlämnandet skedde av misstag och beror på den mänskliga faktorn då handläggaren inte hade en nödvändig uppmärksamhet på de uppgifter som fanns i utredningen. Förvaltningen kommer att införa som rutin att låta en kollega svara för genomgång av handlingen vid hanteringen av skriftlig kommunikation där beslut om skyddad identitet föreligger, för att minimera risken för misstag.

N.N. fick tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 27 november 2013 anförde *JO Wiklund* följande.

### Rättslig reglering

Inom socialtjänsten gäller sekretess enligt 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Av 16 § förvaltningslagen (1986:223), FL, framgår att en sökande, klagande eller annan part har rätt att ta del av det som tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Enligt 17 § FL får ett ärende, som huvudregel, inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och han eller hon har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Rätten att ta del av uppgifter enligt 16 § FL och underrättelseskyldigheten enligt 17 § FL gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL.

Enligt 10 kap. 3 § första stycket OSL hindrar inte sekretess att en enskild som är part i ett ärende hos en myndighet och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen, tar del av handling eller annat material i ärendet. En sådan handling eller ett sådant material får dock inte lämnas ut till parten i den utsträckning det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall ska myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda.

### Bedömning

N.N. har ansökt hos socialtjänsten om kontaktperson och kontaktfamilj. I utredningen om kontaktfamilj fanns uppgift om N.N:s arbetsplats. Fadern, S., har i egenskap av vårdnadshavare varit part i ärendet om kontaktfamilj för det gemensamma barnet. Nämnden har varit skyldig att kommunicera utredningen med honom (17 § FL).

Det har framkommit att S:s agerande varit orsak till att N.N. haft skyddade personuppgifter. Det har därför med hänsyn till enskilt intresse varit av synnerlig vikt att uppgiften om N.N:s arbetsplats inte röjdes. Den uppgiften skulle således inte, trots S:s ställning som part i ärendet, ha lämnats ut till honom.

Den ansvariga handläggaren har varit medveten om att N.N. haft skyddade personuppgifter och om orsaken till det. Det berodde på ett misstag att uppgiften om N.N:s arbetsplats lämnades ut. Jag har inte funnit att handläggaren gjort sig skyldig till oaktsamhet av den graden att några vidare åtgärder från min sida är motiverade. Hanteringen förtjänar dock allvarlig kritik. Av remissvaret framgår att även myndigheten ser allvarligt på det inträffade och har ändrat sina rutiner för att minimera risken för att liknande händelser inträffar.

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

Ärendet avslutas.

En 18-årig flicka hade beviljats sekretessmarkering för sina personuppgifter och därefter namnbyte. Kritik mot en kommunal nämnd för att flickans namn har röjts för hennes mor genom att namnet framgick av beräkningar om försörjningsstöd som skickades till modern

(Dnr 5932-2012)

**Beslutet i korthet:** En 18-årig flicka som var placerad i familjehem genom ett beslut av Socialnämnden i Helsingborgs kommun beviljades sekretessmarkering för sina personuppgifter och därefter namnbyte. Omständigheterna var sådana att sekretess gällde för personuppgifterna. Flickans mor hade försörjningsstöd via en förvaltning under en annan nämnd i kommunen, utvecklingsnämnden. Den förvaltningen skickade vid två tillfällen beräkningar om försörjningsstöd till modern, i vilka flickans nya namn framgick.

En sekretessmarkering i folkbokföringsregistret aviseras till alla myndigheter som begär in uppgifter från registret. Den förvaltning som handlade ärendet om försörjningsstöd använde ett verksamhetssystem där det inte tydligt framgick om det fanns någon sekretessmarkering för den enskildes personuppgifter. I beslutet uttalar JO att det är mycket allvarligt att en myndighet som i sitt dagliga arbete hanterar en mängd sekretessbelagda personuppgifter inte har ett verksamhetssystem som i det hänseendet är säkert. Bristerna i systemet måste anses ha lett till att namnuppgiften röjdes. För detta förtjänar utvecklingsnämnden kritik.

### Bakgrund

N.N., född 1994, omhändertogs den 26 april 2012 med stöd av 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, efter ett beslut av Socialnämnden i Helsingborgs kommun. Hon placerades i ett familjehem.



Under sommaren 2012 ansökte N.N. om sekretessmarkering och kvarskrivning samt om namnbyte. Sekretessmarkering och kvarskrivning beviljades av Skatteverket den 26 juni 2012, och namnbyte beviljades av Patent- och registreringsverket den 11 september 2012.

N.N:s mor hade försörjningsstöd via Utredningscentrum, som är en förvaltning under Utvecklingsnämnden i Helsingborgs kommun. Utredningscentrum skickade den 20 september respektive den 20 oktober 2012 beräkningar om försörjningsstöd till modern. I beräkningarna framgick N.N:s nya namn.

### **Anmälan**

Jur.kand. Siri Nilsson framförde, för N.N:s räkning, i en anmälan till JO klagomål mot Utvecklingsnämnden i Helsingborgs kommun för att N.N:s sekretesskyddade nya namn hade röjts.

Siri Nilsson anförde i huvudsak följande. I maj 2012 valde N.N. att lämna sin familj på grund av en hedersproblematik som hade präglat hennes tillvaro, med hot och våld från familjemedlemmar. Via skolan gjorde N.N. en anmälan till socialförvaltningen, som i sin tur gjorde en polisanmälan. N.N. omhändertogs med stöd av LVU och placerades i ett jourhem och så småningom i ett familjehem. På grund av den allvarliga hotbilden fick N.N:s familj inte under några omständigheter veta var hon befann sig. N.N. ansökte om och beviljades sekretessmarkering för sina personuppgifter och bytte därefter namn. Trots att det tydligt bör ha framgått att N.N:s nya namn var sekretesskyddat skickade den handläggare som handlade moderns försörjningsstödsärende ut flera brev till modern där det nya namnet angavs. För N.N. har detta fått förödande konsekvenser. Hennes identitet har röjts och hon svävar i livsfara. N.N. måste därför byta namn igen, vilket medför stora olägenheter.

### **Utredning**

Journaler begärdes in från Utredningscentrum och socialförvaltningen. Ärendet remitterades till Utvecklingsnämnden och Socialnämnden i Helsingborgs kommun.

Utvecklingsnämnden anförde i remissvaret följande.

#### **Organisation**

Socialtjänsten i Helsingborgs stad är uppdelad på tre nämnder/förvaltningar. De som berörs av detta ärende är följande: Utvecklingsnämnden och dess förvaltning som ansvarar bl.a. för handläggning av försörjningsstöd och Socialnämnden och dess förvaltning som ansvarar bl.a. för stöd och utredning av barn och ungas uppväxtförhållanden.

#### **Beskrivning av handläggningen**

N.N:s mamma uppbär sedan 2007 försörjningsstöd via Utredningscentrum, Utvecklingsnämndens förvaltning. N.N. har ingått som barn i hushållet.

Handläggare Jenny Karlsson fick i början av maj månad 2012 information av mamman om att dottern rymt hemifrån och att socialförvaltningen var inkopplad. Av den anledningen kontaktades mamman per telefon 120527

av handläggaren för att få information om vem de har kontakt med på socialförvaltningen. Vid detta tillfälle var socialförvaltningens handläggare hemma hos mamman och de båda handläggarna pratade med varandra. Jenny Karlsson fick då information om att dottern var placerad men att socialförvaltningen inte kunde uppge var hon var placerad. Jenny Karlsson bad om att bli kontaktad av socialförvaltningen när dottern skulle flytta hem igen.

Den 6 september 2012 talade Jenny Karlsson med mamman i telefon och fick då information om att N.N. sovit hemma en natt 14 dagar tidigare men att hon efter detta återigen försvunnit hemifrån. Jenny Karlsson uppger att hon inte känt till att det fanns en hotbild mot dottern.

Mot bakgrund av ovanstående väljer handläggaren att låta dottern fortsatt ingå i ärendet, men ej omfattas av beräkningsunderlaget vid normberäkning. Beräkningsunderlag och biståndsbeslut delges klienten månadsvis.

Förvaltningens datasystem, VIVA, uppdateras automatiskt vid förändringar via folkbokföringen och eftersom dottern fortsatt ingår i ärendet har hennes namnbyte framgått i moderns ärende och i den beräkningsbild som skickas hem till modern månadsvis. När förändring sker visas detta via en dialogruta i datasystemet. Ingen markering finns i dialogrutan om att det nya namnet har ett sekretesskydd knutet till sig.

### **Bedömning av handläggningen**

Ärendet har genom en rapport enligt 14 kap. 6 § SoL samt 24 e § LSS behandlats som ett lex Sarah ärende och anmälts till Socialstyrelsen som ett allvarligt missförhållande.

Vår bedömning är att den personal som handlagt ärendet har adekvat utbildning och erfarenhet för att arbeta med försörjningsstöd.

Brister i datasystemet har visat sig eftersom viktig information såsom sekretesskydd, flyttning av adress samt särskild postadress ej har framkommit. Inte förrän namnbyte sker 120911 visas information om detta i datasystemet. Av informationen framgår det nytt namn och adresskydd, det framgår dock ej att det nya namnet är sekretesskyddat. Trots att datasystemet har dessa brister borde handläggaren reagerat på att nytt namn tillkommit i ärendet.

Socialförvaltningen är den förvaltning som ansvarar för dotterns skyddsbehov. Utvecklingsnämndens förvaltning hade behövt få information från socialförvaltningen om allvaret i ärendet för att undvika den uppkomna situationen. Tydligare rutiner för kommunikation i denna form av ärende bör därför upprättas förvaltningarna emellan.

Åtgärder som vidtagits/kommer vidtas

- N.N. är fr.o.m. beräkningsperiod 121125 helt borttagen från mammans ärende
- Endast ordinarie handläggare får framöver ta bort informationsrutan som visas i ärendet vid ändrade personuppgifter
- Leverantören av verksamhetens IT system skall omgående säkra upp de brister i datasystemet som upptäckts
- Översyn av handläggningen avseende denna form av ärende kommer skyndsamt göras inom verksamheten

Socialnämnden i Helsingborgs kommun anförde i sitt remissvar i huvudsak följande.

### **Beskrivning av handläggningen**

N.N. blev 2012-04-26 omedelbart omhändertagen jml 6 § LVU och placerad i jourhem jml 11 § LVU utifrån att hon var i behov av skydd då hon blivit utsatt för allvarliga hot och våld från sin familj. Beslut fattades även om att hennes vistelseadress skulle hemlighållas jml 14 § LVU.

---

Vid ett av socialsekreterarna Annika Rodes och Ingela Shikes hembesök hos modern under utredningstiden, 2012-05-29, ringde moderns handläggare Jenny Karlsson från Utvecklingsnämnden, som handlägger moderns försörjningsstöd. Efter att Jenny Karlsson talat med modern bad hon om att få tala med någon av socialsekreterarna. I telefonsamtalet bekräftar socialsekreterare Annika Rode för Jenny Karlsson att N.N. är placerad utanför hemmet och att det är oklart när och om hon återvänder. Av socialsekreterare Annika Rodes journalanteckning framgår följande: "Talar även med Jenny i telefon som berättar att D kommer att tas ur beräkningen så länge hon inte bor i hemmet. Om/när hon återvänder ska mamman eller vi från soc.tjänsten meddela Jenny."

2012-06-07 ansökte socialtjänsten hos Förvaltningsrätten i Malmö om att N.N. skulle beredas fortsatt vård jml 2 § LVU. Utifrån att N.N. fyllde 18 år 2012-06-10 upphörde vården jml LVU och istället var N.N. fortsatt placerad i ett familjehem jml 4 kap. 1 § Socialtjänstlagen. N.N. var tydlig med att hon efter myndighetsdagen inte samtyckte till att socialsekreterarna lämnade någon information till modern eller familjen kring hennes situation.

I mitten av juni 2012 ansökte N.N. utifrån skydd hos Skatteverkets sekretessgrupp om sekretessmarkering och kvarskrivning, vilket omgående beviljades av Skatteverket. Vid kontakt med Skatteverkets sekretessgrupp fick socialsekreterare information om att information om sekretessmarkeringen tydligt ges till myndigheter i samhället och att det därav inte fanns något behov av att Socialförvaltningen lämnade information till berörda myndigheter. I slutet av juli 2012 ansökte även N.N. om att byta sitt namn som en ytterligare säkerhetsåtgärd. Det nya namnet började gälla i början av september. Vid kontakt med Skatteverkets sekretessgrupp framgick att trots namnbytet skulle sekretessmarkeringen gälla såsom förut och tydligt finnas hos alla myndigheter.

I augusti 2012 åkte N.N. på eget bevåg vid ett tillfälle hem till sin familj över en natt. Hennes syfte var inte att flytta tillbaka till hemmet och hon återvände följande dag till familjehemmet.

Handläggare på Utvecklingsnämnden har inte vid något tillfälle (utöver tillfället 2012-05-29 beskrivet ovan) kontaktat Socialförvaltningen för att ställa frågor eller efterfråga information.

### **Bedömning av handläggningen**

Vår bedömning är att vi har handlagt ärendet enligt gängse rutiner.

Jenny Karlsson har getts tillfälle att lämna ytterligare synpunkter i ärendet men hon har valt att avstå.

Siri Nilsson yttrade sig över remissvaren och anförde i huvudsak följande. Båda förvaltningarna har gjort fel. Socialförvaltningen borde ha informerat övriga inblandade förvaltningar om allvaret i N.N:s situation och om behovet av att hålla alla uppgifter skyddade. Utredningscentrum borde ha granskat ärendet mer noggrant innan man lämnade ut uppgifterna.

JO begärde in Socialstyrelsens beslut den 8 april 2013 (dnr 9.3.6-63555/2012) med anledning av en lex Sarah-anmälan från utvecklingsnämnden.

I ett beslut den 5 februari 2014 anförde *JO Wiklund* följande.

## Bedömning

Folkbokföringsuppgifter, t.ex. personnummer, namn och adress, är normalt offentliga. Sekretess gäller endast om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs (22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL). Det som brukar kallas skyddade personuppgifter är egentligen det samlingsnamn som Skatteverket använder för de olika skyddsåtgärderna sekretessmarkering, kvarskrivning och fingerade personuppgifter. Under vissa förutsättningar och efter särskild ansökan till Skatteverket kan en person få sina folkbokföringsuppgifter skyddade genom att en sekretessmarkering förs in i folkbokföringssystemet. Sekretessmarkeringen innebär att det görs en s.k. markering för sekretessprövning i folkbokföringsdatabasen. Det framgår emellertid inte vilken uppgift i folkbokföringen som kan vara känslig. Markeringen innebär inte att det råder sekretess för uppgifterna, utan den ska fungera som en varningssignal så att en noggrann prövning görs innan uppgifterna lämnas ut.

När Skatteverket har beslutat att införa en sekretessmarkering i folkbokföringsregistret aviseras markeringen till de myndigheter som begär in uppgifter från registret. Då har den mottagande myndigheten särskild anledning att göra en skadebedömning i det enskilda fallet innan de sekretessmarkerade uppgifterna lämnas ut. Myndigheten avgör självständigt om det föreligger sekretess för uppgifterna. I den mån en bestämmelse med starkare sekretess till skydd för en enskilds personliga förhållanden gäller hos myndigheten är det den bestämmelsen som ska tillämpas på uppgifterna (prop. 2005/06:161 s. 55).

Inom socialtjänsten gäller enligt 26 kap. 1 § OSL sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Sekretessskyddet gäller både gentemot enskilda och mot andra myndigheter. Vad som menas med personliga förhållanden bestäms med ledning av vanligt språkbruk. En persons namn och adress är exempel på uppgifter som omfattas av begreppet personliga förhållanden (se Lenberg, Geijer och Tansjö, Offentlighets- och sekretesslagen [1 juli 2013, Zeteo], avsnitt 4.5.2.).

Av utredningen framgår att Skatteverket beviljade sekretessmarkering för N.N:s personuppgifter i juni 2012. En sekretessmarkering infördes samtidigt i folkbokföringsdatabasen. N.N. hade då fyllt 18 år. När namnbytet beviljades i september 2012 kvarstod den tidigare sekretessmarkeringen i folkbokföringen. N.N:s förhållanden var sådana att sekretess uppenbart gällde för såväl hennes adressuppgift som hennes nya namn.

Som framkommit ovan bedrivs socialtjänstens verksamhet i Helsingborgs kommun inom olika kommunala nämnder med tillhörande förvaltningar. Varje sådan nämnd är i sekretesshänseende en egen myndighet. I det nu aktuella ärendet berörs två av nämnderna: utvecklingsnämnden, som handlade moderns ärende om försörjningsstöd, och socialnämnden, som handlade N.N:s ärende. I det följande kommer jag att uppehålla mig vid respektive nämnds eventuella ansvar för att N.N:s nya namn kom att röjas.

### Utvecklingsnämnden

I moderns ärende om försörjningsstöd angavs att N.N. ingick som en medlem i hushållet. Huvudregeln vid beräkningen av försörjningsstöd är att de personer som ingår i en hushållsgemenskap ska ses som en enhet. Som medlemmar i hushållet bör räknas makar, registrerade partner, sambor samt barn och ungdomar under 21 år som föräldrarna är underhållsskyldiga för. De 18–20-åringar som avses är främst ungdomar som fortfarande går i grundskola, gymnasieskola eller annan jämförlig grundutbildning. Föräldrar är underhållsskyldiga för sina barn till dess de fyller 21 år. Underhållsskyldigheten gäller oavsett om den unge bor hemma eller i eget boende och den unge kan betraktas som en del av föräldrarnas hushåll (se Ekonomiskt bistånd, Handbok för socialtjänsten, Socialstyrelsen oktober 2013, s. 50 f.).

När det gäller familjehemsplacerade ungdomar över 18 år måste det bedömas i varje enskilt fall om de ska ingå i föräldrarnas försörjningsstödsärende. I många fall kan dessa ungdomar inte betraktas som en del av föräldrarnas hushåll. De ska då inte ingå i beräkningen av föräldrarnas rätt till försörjningsstöd och därmed inte heller anges som medlemmar i hushållet i bistandsärendet. Jag har noterat att nämnden numera har den rutinen att ”ett barn omgående ska avslutas i ärendet vid vetskap om att barnet har placerats”.

Inom Utredningscentrum, den förvaltning som handlade ärendet om försörjningsstöd, användes ett verksamhetssystem där det inte tydligt framgick om det fanns någon sekretessmarkering för en enskilds personuppgifter. Det är givetvis mycket allvarligt att en myndighet som i sitt dagliga arbete hanterar en mängd personuppgifter som omfattas av sekretess inte har ett verksamhetssystem som i detta hänseende är säkert. Jag utgår från att handläggaren i försörjningsstödsärendet, om sekretessmarkeringen varit synlig i verksamhetssystemet, hade kontrollerat vad markeringen grundades på och att hon då hade gjort bedömningen att N.N:s nya namn inte skulle lämnas ut till modern. Bristerna i verksamhetssystemet måste således anses ha lett till att namnuppgiften röjdes. Utvecklingsnämnden förtjänar kritik för detta. Vad som har kommit fram ger mig däremot inte skäl att kritisera någon enskild handläggare för att N.N:s nya namn lämnades ut.

Av Socialstyrelsens beslut den 8 april 2013, med anledning av den lex Sarah-anmälan som nämnden har gjort, framgår att en genomgång av verksamhetssystemet nu har gjorts och att de brister som identifierats i det aktuella avseendet kommer att åtgärdas.

### Socialnämnden

Socialnämnden och dess förvaltning har handlagt ärendet som rör N.N. Det framgår av utredningen att socialförvaltningen har hjälpt N.N. att ansöka om sekretessmarkering och namnbyte och alltså väl känt till N.N:s behov av skydd. Frågan är om den informationen borde ha förts vidare till utvecklingsnämnden och dess förvaltning. Någon skyldighet för socialnämnden att lämna sådan information finns inte. Av journalanteckningarna i N.N:s ärende framgår att de berörda socialsekreterarna funderat över om andra myndigheter borde inform-

eras om sekretessmarkeringen och vad som händer vid ett namnbyte. Förvaltningen har kontaktat Skatteverket som upplyst att alla myndigheter som hämtar uppgifter från folkbokföringsregistret tydligt informeras om sekretessmarkeringar. Socialnämnden och utvecklingsnämnden hade olika verksamhetssystem. Uppgifter om sekretessmarkering framgick i socialnämndens system. Handläggarna vid socialförvaltningen hade inte anledning att utgå från annat än att detta gällde även utvecklingsnämndens verksamhetssystem. Jag finner därför inte anledning att kritisera socialnämnden för att utvecklingsnämnden (Utredningscentrum) inte informerades.

Med de delvis kritiska uttalanden som gjorts avslutas ärendet.

## Kritik mot en tjänsteman inom socialtjänsten som har lämnat ut en 19-årig kvinnas telefonnummer till hennes mor

(Dnr 846-2012)

**Beslutet i korthet:** Inom socialtjänsten gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Det är den enskildes subjektiva uppfattning som utgör utgångspunkt vid bedömningen av om men föreligger eller inte.

En utredare på socialförvaltningen i Nynäshamns kommun lämnade ut en 19-årig kvinnas nya telefonnummer till kvinnans mor då utredaren bedömde att det var för kvinnans bästa utifrån den stora oro som fanns för hennes hälsa och välmående. Mot bakgrund av den kännedom som utredaren hade om kvinnans och moderns relation kan det inte anses ha stått klart att kvinnan inte skulle lida men av att telefonnumret lämnades ut. Även om utredaren agerade med kvinnans bästa för ögonen kan hon inte undgå kritik för sitt handlande.

## Anmälan

I en anmälan till JO framförde V. klagomål mot en tjänsteman vid socialförvaltningen i Nynäshamns kommun. V., född 1992, uppgav att en utredare på Barn- och ungdomsenheten lämnat ut hennes nya telefonnummer till hennes mor, trots att utredaren visste att V. inte ville ha någon kontakt med modern. V. ansåg att tjänstemannen hade brutit mot de bestämmelser om sekretess som gäller inom socialtjänsten.

## Utredning

Socialnämnden i Nynäshamns kommun anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad V. anfört i sin anmälan till JO.

Som remissvar ingav nämndens biståndsutskott ett yttrande som upprättats av enhetschefen Eva Hellström och socialsekreteraren Lena Berggren. I yttrandet anfördes följande.

2010-09-15 inleddes utredning enligt 11 kap 1 § SoL sedan V. ansökt om stöd hos socialtjänsten. V. uppgav att hon ”stuckit” hemifrån då hon upplevde sig utnyttjad och illa behandlad av mamman och styvpappan. Enligt V. hade hon flyttat runt bland olika kamrater och kamraters bekanta under flera månader, vilket gjorde att utredarna befarade att V. skulle kunna hamna i situationer där hon blev utnyttjad. Utredarna uppfattade att V. kunde följa med vem som helst hem, som erbjöd henne en sovplats.

V. erbjöds plats på socialtjänstens stödboende [...] som är avsett för ungdomar upp till 20 år. V. godkände de regler som ingår i boendet och flyttade in 1 december 2010. Efter en kort tid stod det klart att V. inte mårde bra psykiskt, inte skötte sin hälsa och hade svårt att följa de regler som ingick i boendet.

---

V. träffade sin mamma och hade regelbunden kontakt med henne via telefon och SMS under hela placeringstiden i stödboendet [...]. När det stod klart för V. att hon skulle mista sitt kontrakt tog hon hjälp av mamman och ett gemensamt möte hölls hos socialtjänsten.

I början på november kontaktade V. socialtjänsten och berättade att hon höll på att frysa ihjäl. Hon hackade tänder och berättade att hon inte hade några pengar och att hon sov utomhus under broar. Utredaren gav förslag på olika insatser gällande boende och V. var också välkommen att bo hos mamman.

I början på december kom V:s mamma till socialtjänsten mycket uppriven. Hon berättade att hon inte fått kontakt med V. på två veckor, från att tidigare haft kontinuerlig kontakt. Mamman grät och var helt förtvivlad, hon visste inte om V. var vid liv eller ej. Hon uppgav att hon var på väg till polisstationen för att anmäla V. försvunnen. Utredaren som visste att V. uppgett vid upprepade tillfällen att livet var meningslöst och uttryckt att det inte var en fråga om hon skulle ta sitt liv utan när, kände en ökad oro och kontaktade personal på stödboendet. Personalen berättade att de haft kontakt med V. gällande hennes möbler ett par dagar tidigare. V. hade berättat att hon bodde i tält [...]. Hon hade uppgett att hon frös, inte hade pengar till mat och att hon mårde ”skit”. V. hade lämnat ett nytt telefonnummer till personalen via SMS den 3 december. Ingen av personalen uppfattade att numret var hemligt och inte fick lämnas ut till V:s mamma eftersom i SMS stod endast ”V:s nya nummer!”. Utredaren tveklodock att lämna ut det, då V. uttryckt många gånger att hon var besviken på sin mamma och inte ville ha med henne att göra, trots att de hade regelbunden kontakt.

En bedömning gjordes att det var för V:s bästa att lämna ut det nya telefonnummer till mamman. Anledningen var den stora oron gällande V:s hälsa och mående.

Varken utredaren eller personal från stödboendet [...] har lämnat ut någon annan information till mamman förutom telefonnumret. Mamman har ringt till socialtjänsten för att få information om dottern eller för att anmärka på socialtjänstens omhändertagande av V. Utredaren har aldrig diskuterat V:s situation med mamman om inte V. själv har närvarat vid mötet.

V. gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 13 december 2013 anförde *JO Wiklund* följande.

### Bedömning

Inom socialtjänsten gäller sekretess enligt 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, för uppgift om en enskilds personliga förhållanden,

om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Det är den enskildes subjektiva uppfattning som utgör utgångspunkt vid bedömningen av om men föreligger eller inte. Därför kan även uppgifter som för flertalet framstår som harmlösa omfattas av sekretess. I begreppet personliga förhållanden inryms alla uppgifter som går att härleda till en person och således även dennes telefonnummer (se bl.a. JO 1986/87 s. 201).

Den aktuella bestämmelsen innehåller ett s.k. omvänt skaderekvisit, vilket i princip innebär att uppgifter om en enskilds personliga förhållanden enbart kan lämnas ut med den enskildes samtycke eller med stöd av lag eller förordning som OSL hänvisar till.

Av utredningen framgår att en utredare på socialförvaltningen i december 2011 lämnade ut V:s nya telefonnummer till hennes mor. V. var vid den aktuella tidpunkten 19 år. Nämnden har i sitt remissvar utförligt redogjort för bakgrundsförhållandena samt de överväganden som gjordes och som låg till grund för beslutet att lämna ut telefonnumret till modern. Enligt nämnden gjordes bedömningen att det var för V:s bästa utifrån den stora oro som fanns för hennes hälsa och mående.

Som redovisats ovan är det den enskildes uppfattning som ska utgöra utgångspunkt vid bedömningen av om ett utlämnande av en uppgift leder till men för den enskilde. Av remissvaret framgår att utredaren tvekade att lämna ut telefonnumret på grund av den kännedom hon hade om V:s och moderns relation och om det faktum att V. många gånger uttalat att hon inte ville ha med sin mor att göra. I remissvaret uppges visserligen att V. och modern haft regelbunden kontakt under den tid som V. varit placerad på stödboendet. Även om det förhållit sig på det sättet kan det, enligt min mening, inte anses ha stått klart för utredaren att V. inte skulle lida men av att hennes telefonnummer lämnades ut till modern. Det hade därför, i den uppkomna situationen, varit en lämplig åtgärd att kontakta V. för att fråga om hon samtyckte till att telefonnumret lämnades ut, alternativt om utredaren kunde förmedla någon annan information till modern. Såvitt framkommit har någon sådan kontakt inte tagits. Även om utredaren agerade med V:s bästa för ögonen kan hon inte undgå kritik för att telefonnumret lämnades ut.

Ärendet avslutas.



## Kritik mot en socialnämnd för att en videoupptagning som hade gjorts inom ramen för en vårdnads-, boende- och umgängesutredning har förstörts

(Dnr 3483-2011)

**Beslutet i korthet:** Arbete och välfärdsnämnden hade fått i uppdrag av tingsrätten att genomföra bl.a. en vårdnadsutredning. Under utredningen gjordes inom myndigheten en s.k. samspelsbedömning. Vid denna observerades och videofilmades barnet och föräldrarna. Resultatet av samspelsbedömningen skulle bli en del av vårdnadsutredningen. Videoinspelningarna förstördes när samspelsbedömningen slutförts, men innan vårdnadsutredningen färdigställdes.

Tryckfrihetsförordningen, TF, och andra regler om hanteringen av handlingar gäller även för t.ex. en videoinspelning som görs inom en myndighet. Nämnden har gjort gällande att videoinspelningarna var arbetsmaterial, dvs. att de var en form av minnesanteckningar, men JO bedömer att det inspelade materialet, eller delar av det, har innehållit sakuppgifter som tillförts vårdnadsutredningen. Det var därför fråga om sådana handlingar som skulle ha blivit allmänna när ärendet var att anse som slutbehandlat hos nämnden. TF innehåller inte någon bestämmelse om skyldighet att, fram till dess ärendet har avgjorts, bevara material som innefattar sakuppgifter. Att förstöra sådant material innan ärendet har slutbehandlats kan emellertid inte vara förenligt med de grundläggande principer som gäller på området.

JO anser till att börja med att det var fel av myndigheten att redan på förhand fatta beslut om att videoinspelningarna, som då inte existerade, skulle förstöras när samspelsbedömningen slutförts. Genom att materialet förstördes omöjliggjordes en korrekt tillämpning av bestämmelserna om bevarande av allmänna handlingar. Till detta kommer att parterna i vårdnadsärendet haft rätt att under ärendets gång ta del av även sådana handlingar som ännu inte varit att anse som allmänna handlingar. JO anser därför att det var fel av myndigheten att förstöra materialet.

### Anmälan

Anders P. framförde i en anmälan klagomål mot Arbete och välfärdsförvaltningen i Kristianstads kommun. Han anförde bl.a. följande. I augusti 2010 förordnade tingsrätten att en ny vårdnads-, boende- och umgängesutredning skulle göras. Förvaltningen beslutade att låta Prisma familjecentrum genomföra videofilmade samspelsutredningar avseende hans och moderns relationer till deras dotter A. Detta skedde vårvintern 2011. Redan före de videofilmade mötena mellan honom och A. informerade Prisma familjecentrum honom om att videofilmerna skulle förstöras omedelbart efter att man dragit sina slutsatser av materialet. Han protesterade mot det utan resultat. Under den tid som utredningen och videofilmningarna pågick yrkade han, genom sin advokat, hos tingsrätten att videofilmerna skulle bevaras och kunna ställas till hans förfo-

gande senare. Detta avslogs av tingsrätten med hänvisning till dels att socialtjänsten hävdade att videospelningarna utgjorde minnesanteckningar som inte behövde arkiveras, dels att han själv kunde begära ut materialet direkt från socialtjänsten. Den 7 juni 2011 begärde han ut bl.a. aktuella videofilmer från förvaltningen. Han fick den 17 juni 2011 ett avslagsbeslut som motiverades med att materialet inte var en handling enligt 2 kap. TF utan arbetsmaterial som förstörts när uppgifterna i materialet tillförts samspelsbedömningen.

Anders P. gjorde gällande att socialtjänsten genom att förstöra videospelningarna medvetet brutit mot bl.a. 16 § förvaltningslagen (1986:223) och 3 § arkivlagen (1990:782). Han uppgav också att det var ett brott mot socialtjänstens dokumentationsskyldighet att förstöra ljud- och filmupptagningar som utgör det huvudsakliga underlaget för slutsatser, bedömningar och yttranden till domstol.

## Utredning

Handlingar i det aktuella ärendet inhämtades från Arbete och välfärdsförvaltningen. Från Kristianstads tingsrätt inhämtades dagboksbladet i mål nr T 858-10.

Arbete och välfärdsnämnden i Kristianstads kommun anmodades därefter att inkomma med utredning och yttrande över vad som hade framförts i anmälan.

I remissvaret anfördes bl.a. följande.

## Sammanfattning

En vårdnads- boende- och umgängesutredning har genomförts där en del av utredningen inneburit en samspelsbedömning på Prisma.

Familjerättssekreterarna har, utifrån ärendets komplexitet bedömt att en fördjupad utredning av föräldraförmågan, en samspelsbedömning, ska erbjudas.

Föräldrarna har informerats om hur bedömningen genomförs och de har haft möjlighet att tacka nej.

Anders har varit informerad om att videofilmerna förstörs när den skriftliga bedömningen färdigställts.

Videofilmerna har förstörts när den skriftliga bedömningen var färdigställd. Videofilmerna var arbetsmaterial.

Anders P. har som part fått ta del av det material som tillförts ärendet.

## Ärendet

Anders P. förekommer i familjerättsärende för dottern A.S.

Anmälan till JO avser den sista vårdnads- boende- och umgängesutredningen som öppnades 100810 och var färdigställd 110407.

I utredningen genomfördes, efter uppdrag från familjerättsenheten, en samspelsbedömning på Prisma familjecentrum. Frågeställningarna för samspelsbedömningen var samspellet mellan A. och föräldrarna, föräldrarnas känslomässiga sensitivitet och hur de kan tillgodose A:s utvecklingsbehov.

Samspelsbedömarna observerade A och hennes föräldrar vid sammanlagt 10 tillfällen om vardera två timmar under perioden 110207-110308. Videospelningar gjordes vid alla tillfällena. Videospelningar görs för att komplettera bedömarnas observationer. De är ett hjälpmedel i att kunna se mönster i barn och föräldrars samspel och anknytning. Prisma, som vid

samspelsbedömning följer en på förhand bestämd arbetsgång, för inte några journalanteckningar när bedömningar genomförs.

I dokumentet "Bedömning från Prisma" redogör bedömarna för arbets sätt och arbetsgång. Utifrån det insamlade materialet, minnesanteckningar från observationer och videofilmer beskriver bedömarna samspelet och föräldrarnas känslomässiga sensitivitet. Bedömarna avslutar med en analys av föräldrarnas förmåga att tillgodose A:s behov. Bedömningen är färdigställd 110331. Det är bara bedömarna från Prisma som sett videofilmerna, ingen annan har tagit del av dem. Minnesanteckningar och videofilmer förstörs när den skriftliga bedömningen färdigställts. De betraktas som arbetsmaterial och tillförs inte akten.

Samspelsbedömningar på Prisma familjecentrum genomförs i utredningar om vårdnad, boende och umgänge där en fördjupad utredning behövs. Det gäller vid misstanke om bristande föräldraförmåga t.ex. övergrepp, psykiskt funktionshinder och när det är en djup och långvarig konflikt mellan föräldrarna. I detta ärende har det varit en lång och allvarlig konflikt mellan föräldrarna, A. har varit omhändertagen jml LVU och föräldrarna har båda psykiska funktionshinder.

Familjerättssekreterarna föreslår samspelsbedömning på Prisma och föräldrar kan tacka ja eller nej till bedömningen. Om en förälder tackar nej genomförs samspelsbedömningen med den andra föräldern.

Föräldrarnas inställning och medverkan i föreslagen samspelsbedömning dokumenteras i journalanteckningar och redovisas i utredningen av familjerättssekreterarna.

I JO-anmälan uppger Anders P. att han "redan före de videofilmade mötena mellan mig och A. klarade Socialtjänsten i Kristianstad ut att videofilmerna skulle förstöras omedelbart efter man dragit sina slutsatser av dessa. Jag protesterade med detta redan då utan resultat".

Av journalanteckningarna i ärendet framgår att familjerättssekreterare haft informationssamtal med Anders P. 111028 och att Anders P. då samtyckt till samspelsbedömning i Prismas öppenvård. Av journalanteckning 110131 från möte på Prisma med syfte att inleda samspelsbedömningen framgår att föräldrarna informeras om tillvägagångssättet samt erhåller tider för bedömningstillfällen. "Fadern är irriterad och ifrågasätter det mesta. Han svara dock att han kommer att fullfölja insatsen".

Prismas bedömning ingår som en del i familjerättens utredning och bifogas som en bilaga i yttrandet till tingsrätten.

Familjerättssekreterarna har genomfört utredningen genom enskilda informationssamtal med föräldrarna, två enskilda utredningssamtal med föräldrarna och tre samtal med A. Familjerättssekreterarna har gjort hembesök hos modern och fadern där A. varit närvarande. Referentuppgifter har inhämtats från A:s förskola, från Psykiatriska kliniken och från Vuxenhabiliteringen. Familjerättssekreterarna har tagit del av föräldraförmågebedömningar som genomfördes 2009. A. var då omhändertagen jml LVU och placerad på Notavillans HVB (Hem för vård och boende). Familjerättssekreterarnas bedömning i utredningen tar sin grund i den genomförda utredningen där Prismas samspelsbedömning ingår som en del.

Anders P. har i brev till socialtjänsten 110607 begärt att få ta del av handlingar, videoupptagningar mm med anledning av utredningen som slutfördes 110404. Hans begäran avslogs i beslut 110617 eftersom materialet inte bedöms vara en handling enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Skälet till beslutet var att det begärda materialet är arbetsmaterial. När uppgifterna i arbetsmaterialet har tillförts samspelsbedömning har materialet förstörts.

Anders P. kommenterade remissvaret. Han anförde bl.a. följande. I remissvaret kommenteras inte hans uppgift om att han mycket tidigt protesterade mot att videomaterialet skulle förstöras. Redan i februari 2011 protesterade han via sin

advokat och via tingsrätten mot detta, vilket kom socialtjänsten till del via tingsrätten. Detta var innan videoupptagningarna hade avslutats. Trots att socialtjänsten hade vetskap om hans inställning struntade man helt i den, vilket gör agerandet så mycket allvarligare.

I ett beslut den 17 december 2013 anförde *JO Wiklund* följande.

### Rättslig reglering

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. TF. Kapitlet reglerar även primärt frågan om utlämnande av allmänna handlingar.

Med handling förstås enligt 2 kap. 3 § TF framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. En handling är allmän, om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. En upptagning, t.ex. en film, 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 uppfattas.

Av 2 kap. 6 § TF framgår att en handling anses inkommen till myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa.

Enligt 2 kap. 7 § första stycket TF anses en handling upprättad hos myndighet när den har expedierats eller, om den inte har expedierats, när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

Hos myndighet tillkommen minnesanteckning som inte har expedierats ska enligt 2 kap. 9 § första stycket TF inte heller efter den tidpunkt då den enligt 7 § är att anse som upprättad anses som allmän handling hos myndigheten, om den inte tas om hand för arkivering. Med minnesanteckning förstås promemoria och annan uppteckning eller upptagning som har kommit till endast för ärendets föredragning eller beredning, dock inte till den del den har tillfört ärendet någon sakuppgift. Minnesanteckningar anses inte som allmänna handlingar om de inte har expedierats och inte heller tagits om hand för arkivering.

Av det anförda följer att en minnesanteckning som kan hänföras till ett visst ärende och som tillför detta sakuppgift som regel blir en allmän handling först när ärendet har slutbehandlats hos myndigheten.

En enskild som är part i ett ärende hos en myndighet kan grunda en framställning om att få ta del av allmänna handlingar på sin egenskap av part. Den som är part i ett ärende hos en myndighet har enligt 16 § förvaltningslagen (1986:223), FL, rätt att, med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen, OSL, ta del av det som har tillförts ärendet om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Enligt 11 kap. 8 första stycket socialtjänstlagen (2001:453), SoL, ska nämnden tillämpa vissa bestämmelser i FL, däribland 16 §, i ärenden hos socialnämnden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. Av bestämmelsens tredje stycke framgår att detta gäller också när det är fråga om en ansökan

eller ett yttrande till en annan myndighet i ett mål eller ärende som rör myndighetsutövning mot enskild hos denna, t.ex. en utredning i ett vårdnadsfall vid allmän domstol (jfr JO 2000/01 s. 317).

När det gäller allmänna handlingar följer rätten för part att ta del av materialet i "sitt" ärende redan av tryckfrihetsförordningens regler om allmänna handlingars offentlighet. Den enskilde kan emellertid enligt regeln om partsinsyn i 16 § FL även ha rätt att ta del av sådana handlingar som ännu inte är att anse som allmänna handlingar.

Grundläggande bestämmelser om hur allmänna handlingar ska bevaras samt om gallring och annat avhållande av sådana handlingar finns huvudsakligen i arkivlagen. Enligt 10 § arkivlagen får allmänna handlingar gallras. Vid gallringen ska dock beaktas att arkiven utgör en del av kulturarvet och att det material som återstår efter gallring ska kunna tillgodose bl.a. rätten att ta del av allmänna handlingar.

## Bedömning

Tingsrätten gav Arbete och välfärdsnämnden i Kristianstads kommun i uppdrag att utse någon att verkställa en ny vårdnads-, boende- och umgängesutredning rörande A. Familjerättssekreterarna bedömde att det på grund av ärendets komplexitet fanns behov av en fördjupad utredning av föräldraförmågan. Familjerättsenheten vid Arbete och välfärdsförvaltningen gav därför Prisma familjecentrum, som är en del av samma förvaltning, i uppdrag att göra en samspelebedömning. Denna samspelebedömning dokumenterades genom videospelningar.

Inledningsvis kan konstateras att det inte finns något formellt hinder mot att socialtjänsten inom ramen för en utredning om vårdnad m.m. videofilmar samspelet mellan barn och föräldrar. Frågan är dock hur sådana videospelningar ska hanteras. Myndigheten omfattas av bestämmelserna i bl.a. tryckfrihetsförordningen, offentlighets- och sekretesslagen och arkivlagen. Detta innebär att offentlighetsprincipen gäller i verksamheten och att hanteringen av handlingar är strikt reglerad. Ett beslut om att förstöra videospelningarna måste vara förenligt med de bestämmelser för bevarande av handlingar som gäller i verksamheten.

En handlingar rättsliga status är många gånger svårbedömd. Om en handling begärs utlämnad är det ytterst en fråga för domstol att bedöma om handlingen är allmän och offentlig. Mot den bakgrunden anser jag till att börja med att det var fel av myndigheten att redan på förhand fatta beslut om att det videospelade materialet, som ännu inte existerade, skulle förstöras.

Jag övergår nu till frågan om hur myndighetens förstörande av det aktuella materialet bör bedömas i förhållande till författningsregleringen på området. När detta ska bedömas måste man först ta ställning till om videospelningarna utgjort allmänna handlingar eller inte.

Resultatet av samspelebedömningen skulle redovisas och bli en del av vårdnads-, boende- och umgängesutredningen. Videospelningarna, dvs. dokumentationen av samspelet mellan A. och föräldrarna, var således att hänföra till

ett ärende. Vid tidpunkten för förstörandet var utredningen ännu inte färdigställd. Det ärende som videoinspelningarna hörde till var alltså inte slutbehandlat hos myndigheten, varför handlingarna inte var allmänna enligt 2 kap. 7 § TF. Inte heller på annan grund var videoinspelningarna att anse som allmänna handlingar.

Nämnden har gjort gällande att videoinspelningarna var arbetsmaterial, dvs. att de var en form av minnesanteckningar enligt 2 kap. 9 § TF.

Det har framkommit att den dokumentation som skett genom videoinspelningarna varit omfattande. Inspektionerna har gjorts under sammanlagt 20 timmar. I bedömningen från Prisma familjecentrum, som utgjort en bilaga till vårdnads-, boende- och umgängesutredningen, anförs under rubriken ”Hjälpmedel” bl.a. följande.

Under bedömningen har hjälpmedel som observationer, videoinspelning och intervjuer med föräldrarna använts.

---

Det som speciellt har lagts fokus på är anknytningsrelevanta situationer som till exempel när barnet blir rädd, ledsen, trött eller hungrigt. Detta visar specifikt hur föräldern hanterar sin egen stress och oro, hur föräldern bemöter barnet och hur barnet reagerar på förälderns bemötande. Videokamera har använts för att filma korta sekvenser av samspel som senare studeras av bedömarna. Syftet är att bedömarna i efterhand kan se och jämföra med observationerna och kunna se små subtila detaljer i samspelet.

Under rubriken ”Beskrivning av samspelet mellan A. och pappa” anförs bl.a. följande.

Under bedömningstillfällena har kommunikationen mellan A. och hennes pappa oftast varit lågmäld och kortfattad. [---] Det har funnits tillfällen då A. och pappa är nära varandra, men de har oftast olika fokus på leken eller uppgiften. [---] Under aktiviteterna har pappa sporadiskt gett beröm till A. Det har bestått av korta uttalanden, utan direkt ögonkontakt eller känslomässigt engagemang. Under bedömningen har det funnits lite ögonkontakt mellan A. och hennes pappa.

---

Under de planerade aktiviteterna har pappa tagit ledningen genom att uttala vad de ska göra, läst instruktioner och satt i gång aktiviteten. [---] Pappa har oftast själv blivit uppslukad av uppgifterna och har haft svårigheter att leda och göra A. delaktig.

I den vårdnads-, boende- och umgängesutredning som gavs in till tingsrätten föreslog socialtjänsten att domstolen skulle besluta att A. skulle ha sitt stadigvarande boende hos modern och att modern skulle anförtros vårdnaden om henne samt att A. skulle ha rätt till visst umgänge med Anders P. I utredningen anförs bl.a. följande.

Prismas öppenvård har bedömt samspelet mellan A. och hennes föräldrar. [---] Man konstaterar att modern på ett något bättre sätt än fadern möter A. i samvaron med henne. Utredarnas bedömning stödjer sig på Prismas utlåtande.

Genom filmdokumentationen har det funnits möjlighet för bedömarna att i efterhand studera hur samspelet fungerat mellan barnet och respektive förälder.

De har kunnat se och uppehålla sig vid sådana detaljer som de inte fångat upp under observationerna. Det ligger i sakens natur att det är svårt att med ord beskriva hur personer interagerar i olika situationer. En filmkamera fångar sådant som kroppsspråk, skiftningar i ansiktsuttryck m.m. som det knappast är möjligt att dokumentera genom anteckningar. Det videospelade materialet har använts som underlag när Prisma familjecentrum gjort bedömningen att modern på ett något bättre sätt än fadern möter A. i samvaron med henne. Den bedömningen har utredarna sedan i sin tur stött sig på när de i sin utredning lämnat förslag till domstolen om bl.a. vilken förälder som ska anförtros vårdnaden om A. Mot bakgrund av det anförda anser jag att det videospelade materialet, eller delar av det, har tillfört ärendet sakuppgift. Vid sådant förhållande utgjorde materialet, eller delar av det, inte sådana minnesanteckningar som avses i 2 kap. 9 § TF. Det var i stället fråga om sådana handlingar som skulle ha blivit allmänna om de expedierades eller när ärendet var att anse som slutbehandlat hos myndigheten.

Som anförts ovan ger utredningen inte stöd för någon annan slutsats än att materialet förstördes innan ärendet var slutbehandlat. Någon expediering av materialet synes aldrig ha skett. Materialet utgjorde därmed inte till någon del allmänna handlingar vid den tidpunkt när det förstördes.

Handlingar som inte är allmänna och som inte ska arkiveras får under vissa förutsättningar rensas ur akten i ett ärende. Rensning innebär att akten befrias från arbetsdokument som endast är av tillfällig betydelse och som inte behövs för förståelsen av ärendet. I förevarande fall har dock materialet, eller delar av det, tillfört ärendet sakuppgift. I de delarna skulle materialet ha blivit allmän handling när ärendet var att anse som slutbehandlat. Tryckfrihetsförordningen innehåller inte någon bestämmelse om skyldighet att, fram till dess att ärendet har avgjorts, bevara material hos en myndighet som innefattar sakuppgifter. Att förstöra sådant material innan ärendet har slutbehandlats kan emellertid inte vara förenligt med de grundläggande principer som gäller på området (jfr JO 2010/11 s. 628).

Genom att myndigheten förstörde materialet omöjliggjordes en korrekt tillämpning av bestämmelserna om bevarande av allmänna handlingar. Materialet var av allt att döma av sådan karaktär att det fanns ett intresse av att det bevarades. Till detta kommer att Anders P. haft rätt att under ärendets gång, med stöd av bestämmelsen om partsinsyn i 16 § FL (jämförd med 11 kap. 8 § SoL), ta del av även sådana handlingar som ännu inte varit att anse som allmänna handlingar. Jag anser således att det var fel av förvaltningen att förstöra det videospelade materialet.

Jag vill också uppehålla mig vid följande.

Anders P. har i anmälan uppgett att Prisma familjecentrum redan innan videospelningarna hade påbörjats informerade honom om att det videospelade materialet skulle förstöras omedelbart efter att man dragit sina slutsatser av det och att han då protesterade mot detta. Nämnden har i sitt remissvar inte uttryckligen kommenterat denna uppgift. I remissvaret har endast redovisats att det i journalanteckningarna har noterats att Anders P. ”ifrågasätter det mesta” när han får information om tillvägagångssättet vid samspelsbedömningarna.

Anders P. har också uppgett att tingsrätten, under tiden som videoinspelningarna pågick, hade kontakt med förvaltningen i anledning av ett yrkande från hans sida om att videofilmerna skulle bevaras och kunna ställas till hans förfogande senare. Åtskilligt talar således för att det var känt för förvaltningen att Anders P. motsatte sig att materialet förstördes och att han ville ta del av detta. Det kan dock inte anses helt klarlagt att det förhållit sig på det sättet. I denna del vill jag därför endast allmänt framhålla följande. För det fall myndigheten visste att Anders P. motsatte sig att videoinspelningarna förstördes, och skulle komma att begära att få ta del av inspelningarna när dessa var färdiga, borde man inte – oavsett vilken bedömning som gjordes rörande handlingarnas status – ha förstört det videoinspelade materialet när uppgifterna i materialet tillförts samsjellsbedömningen.

Det aktuella fallet visar att det är viktigt att socialtjänsten, när man väljer att göra videoinspelningar inom ramen för en utredning rörande vårdnad m.m., tänker igenom vilka konsekvenser det får och hur det videoinspelade materialet ska behandlas.

Vad Anders P. anfört i övrigt föranleder inte något uttalande från min sida.

Jag finner anledning att sända en kopia av detta beslut för kännedom till Socialstyrelsen som ger ut föreskrifter, allmänna råd och handböcker inom bl.a. socialtjänstens område.

Ärendet avslutas med de kritiska uttalanden som har gjorts.

### Allvarlig kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för handläggningen av en begäran om utlämnande av journalkopior; fråga om bl.a. att kliniken har återtagit utlämnade journalkopior

(Dnr 6614-2012)

**Beslutet i korthet:** Efter en inspektion av Rättspsykiatriska regionkliniken i Sundsvall beslutade JO att utreda klinikens handläggning av ett ärende om utlämnande av journalkopior till en patient. Patienten hade begärt att få ut sin patientjournal och delar av journalen hade lämnats ut till honom. Därefter beslutade kliniken att återta de utlämnade kopiorna.

I beslutet konstateras att en patientjournal omfattas av sekretess och att sekretess i vissa fall även kan gälla mot den berörde patienten. En myndighet som av misstag lämnat ut en sekretessbelagd handling kan be om att tillbaka den, men inte besluta att så ska ske. Klinikens handläggning av utlämnandeärendet har brutit i detta och ett flertal andra avseenden, varför kliniken förtjänar allvarlig kritik.

### Initiativet

Vid JO:s inspektion av Rättspsykiatriska regionkliniken i Sundsvall den 1–4 oktober 2012 uppmärksammades i journalerna en situation där en patient begärt



att få ta del av sina journalanteckningar. I inspektionsprotokollet antecknades följande i den delen.

### **Handläggningen av ett ärende om utlämnande av patientjournal**

I journalen avseende patienten D.L. framgick bl.a. följande. Den 2 februari 2012 begärde patienten att få ta del av samtliga anteckningar i både den dataförda journalen och pappersjournalen från 2005 och framåt. Den 22 februari fick patienten del av handlingar. Den 28 februari 2012 meddelades patienten att han inte längre fick ha tillgång till journalkopiorna och att beslutet kunde överklagas. Den 20 juni och den 20 juli har det antecknats att patienten begärt kopia av sina journalhandlingar. Kliniken har i brev till patienten gett beskedet att handlingarna inte kommer att lämnas ut.

Med anledning av att det som framkommit i journalen väckte frågor avseende klinikens handläggning av patientens begäran om att få ta del av sin journal beslutade JO att ta upp saken till utredning i ett särskilt ärende (dnr 6614-2012).

### **Utredning**

JO begärde att Landstingsstyrelsen, Landstinget Västernorrland, skulle yttra sig över vad som angetts i protokollet i fråga om handläggningen av ärendet om utlämnande av patientjournal. I remissvaret anfördes i huvudsak följande.

#### **Bakgrund:**

Som JO anger i sin beskrivning har patienten den 2 februari 2012 begärt att få ta del av samtliga anteckningar i både den dataförda journalen och pappersjournalen från 2005 och framåt. Den 22 februari 2012 fick patienten del av handlingarna. Den 28 februari 2012 meddelades patienten att han inte längre fick ha tillgång till journalkopiorna och att beslutet kunde överklagas. Den 20 juni och den 20 juli 2012 har det antecknats att patienten begärt kopia av sina journalhandlingar. Kliniken har i brev till patienten gett besked att handlingarna inte kommer att lämnas ut.

Därefter har patienten ånyo överklagat beslutet att inte lämna ut journalhandlingarna och detta har överlämnats till kammarrätten. Kammarrätten har därefter återförvisat ärendet till rättspsykiatriska regionkliniken för att utveckla de överväganden som gjorts av kliniken. Den 27 september har förvaltningschefen för rättspsykiatriska kliniken utvecklat sin talan till patienten som därefter ännu en gång framhöll att han vill ta del av sin journal. Den 30 oktober har förvaltningschefen skickat ett nytt beslut till patienten att begäran avslås och patienten har överklagat även detta beslut. Den 21 november 2012 avvisade kammarrätten överklagandet och överlämnade ärendet till Landstinget Västernorrland för ny handläggning, då det framkommit att beslutet inte fattats av behörig befattningshavare hos landstinget och därmed inte utgör ett överklagbart beslut. Den 13 december beslutade Landstinget Västernorrland att inte lämna ut journalhandlingarna. Patienten har överklagat detta beslut till kammarrätten i Sundsvall, som nu handlägger ärendet.

#### **Synpunkter från berörd befattningshavare:**

Förvaltningschefen för rättspsykiatriska kliniken framför att han inte varit medveten om att han inte haft mandatet att besluta om att inte lämna ut

journalhandlingar. Han förklarar detta bland annat med att han aldrig tidigare under sina 27 år inom rättspsykiatri har nekat utlämnade av en journal.

### **Bedömning:**

Hälso- och sjukvårdsnämnden konstaterar att en förvaltningschef i Landstinget Västernorrland felaktigt har fattat beslut i landstingets namn att inte lämna ut journalhandlingar.

Fram till den 31 december 2010 fanns det en delegationsbestämmelse som gav respektive förvaltningschef mandatet att fatta dessa avslagsbeslut på utlämnande av allmän handling, men den förändrades från och med den 1 januari 2011 till att delegationsrätten till samtliga avslagsbeslut tillskrevs landstingets administrativa chef.

Hälso- och sjukvårdsnämnden ser med allvar på det inträffade, men kan även konstatera att förvaltningschefen vid den rättspsykiatriska regionkliniken numer är väl medveten om den gällande delegationsrätten. Med anledning av det inträffade kommer landstinget säkerställa att information sprids till samtliga berörda förvaltningschefer om den nya ordning som gäller från den 1 januari 2011.

JO inhämtade relevanta avgöranden från Kammarrätten i Sundsvall (beslut den 19 september 2012 i mål nr 2102-12, beslut den 21 november 2012 i mål nr 2583-12 och dom den 5 februari 2013 i mål nr 7-13).

I ett beslut den 18 november 2013 anförde *JO Wiklund* följande.

### **Rättslig reglering**

De grundläggande bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF. Där regleras också primärt frågan om utlämnande av allmänna handlingar. I 2 kap. 12 § TF stadgas att allmän handling som får lämnas ut ska på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Den som önskar ta del av handlingen har i sådant fall enligt 2 kap. 13 § TF även rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En begäran om att få en avskrift eller en kopia ska behandlas skyndsamt.

JO har i ett flertal beslut uttalat att innebörden av skyndsamhetskravet i TF är att besked i en utlämnande fråga normalt bör lämnas samma dag. Någon eller några dagars fördröjning kan godtas om det är nödvändigt för att myndigheten ska kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig och kan lämnas ut. Ett visst dröjsmål är vidare ofrånkomligt om framställningen avser eller kräver genomgång av ett omfattande material.

Den som vill ta del av en allmän handling ska i allmänhet vända sig till den myndighet som förvarar handlingen. Med myndighet menas i detta sammanhang den eller de befattningshavare som i sin tjänst har behörighet att på myndighetens vägnar fatta beslut i saken. Vem inom myndigheten som ska göra prövningen regleras i 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Av bestämmelsen framgår att det i första hand är den som har handlingen i sin vård som ska pröva om den kan lämnas ut. För det fall en begäran om att få ta del av en handling helt eller delvis inte kan tillmötesgå ska den som har

gjort framställningen underrättas om detta. Den enskilde ska då också informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas. Rätten att få ett sådant formellt beslut tillkommer den enskilde oavsett vad som är grunden för att avslå begäran. Myndighetens avslagsbeslut får enligt 2 kap. 15 § första stycket TF och 6 kap. 7 och 8 §§ OSL överklagas hos kammarrätt. Av 20 och 21 §§ förvaltningslagen (1986:223) följer att ett beslut ska vara motiverat och försett med anvisning om hur beslutet kan överklagas.

Patientjournaler omfattas av sekretess enligt 25 kap. 1 § OSL. I bestämmelsen anges att sekretess gäller inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Av 12 kap. 1 § OSL följer att sekretess till skydd för enskild inte gäller i förhållande till den enskilde själv och att sekretessen i övrigt kan efterges helt eller delvis av honom eller henne. Vad som här har sagts gäller dock inte om annat följer av bestämmelse i OSL. I 25 kap. 6 § OSL finns en sådan bestämmelse som innebär att sekretessen enligt 25 kap. 1 § OSL gäller också i förhållande till den vård- eller behandlingsbehövande själv i fråga om uppgift om hans eller hennes hälsotillstånd, om det med hänsyn till ändamålet med vården eller behandlingen är av synnerlig vikt att uppgiften inte lämnas till honom eller henne. Syftet med bestämmelsen är i första hand att hindra en patient från att ta del av sin journal. Avsikten är dock att endast uppgifter som direkt hänförs till den enskildes hälsotillstånd ska kunna sekretessbeläggas och inte att uppgifter av annat slag i journalen ska undanhållas den enskilde (se Walin & Vängby, Offentlighets- och sekretesslagen [1 jan. 2013, Zeteo] kommentaren till 25 kap. 6 §).

Här kan även nämnas 25 kap. 7 § OSL. Enligt den bestämmelsen kan en uppgift i en anmälan eller utsaga som en enskild lämnar om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden i vissa fall hemlighållas i förhållande till den som anmälan eller utsagan avser.

## Händelseförlopp

Av utredningen framgår bl.a. följande. Patienten D.L. begärde den 2 februari 2012 att få kopior av samtliga sina journalanteckningar från ankomsten till kliniken 2005 och framåt. Den 22 februari fick patienten kopior av samtliga anteckningar som inte bedömdes vara omfattade av sekretess. Patienten informerades muntligen om att han hade möjlighet att överklaga läkarens sekretessbeslut till förvaltningsrätten. Den 28 februari beslutade läkaren att patienten inte längre fick ha tillgång till journalkopiorna. Som skäl för detta beslut antecknades i journalen att patienten hade agerat ”utifrån journalerna” gentemot en i personalen och att kliniken ville förhindra ytterligare fördjupning i journalerna och agg mot andra i personalen. Patienten informerades om att beslutet kunde överklagas.

Därefter begärde patienten den 20 juni 2012 att få en kopia av sina journalanteckningar. Ansvarig läkare informerade patienten skriftligen samma dag om

att hennes tidigare bedömning kvarstod och att hon inte ville lämna ut journalen på nytt. Patienten gjorde den 20 juli 2012 en ny framställan om att få tillgång till sin journal och han fick då ett skriftligt besked, undertecknat av förvaltningschefen och en överläkare, om att handlingarna fortfarande inte kunde lämnas ut.

Patienten överklagade klinikens besked till Kammarrätten i Sundsvall, som i beslut den 19 september 2012 återförvisade ärendet till kliniken för ny prövning. Som skäl för beslutet anförde kammarrätten att det inte av det överklagade beslutet framgick vilka överväganden kliniken gjort mot bakgrund av innehållet i den tillämpliga bestämmelsen i 25 kap. 6 § OSL. I en skrivelse till patienten den 27 september 2012 redogjorde förvaltningschefen för de skäl som beslutet att inte lämna ut journalkopiorna grundades på. Patienten överklagade återigen klinikens beslut. Kammarrätten i Sundsvall avvisade patientens överklagande den 21 november 2012 och återförvisade ärendet till landstinget för ny prövning. Det hade framkommit att förvaltningschefen saknat delegation att för landstingets räkning besluta i frågan varför något överklagbart beslut från landstinget inte fattats. Den 13 december 2012 meddelade en administrativ chef inom landstinget, med stöd av delegation, ett formellt beslut som innebar att patientens begäran om att få ut sina journaler avsågs. I en dom meddelad den 5 februari 2013 avsåg Kammarrätten i Sundsvall patientens överklagande och fastställde landstingets beslut.

### **Bedömning**

Inledningsvis kan konstateras att en prövning av om det finns något hinder mot att lämna ut allmänna handlingar givetvis ska göras innan handlingarna lämnas ut. Det är endast uppgifter i handlingar som omfattas av sekretess enligt någon bestämmelse i OSL som en myndighet kan vägra att lämna ut. För patientjournaler är det sekretessreglerna för hälso- och sjukvården som är tillämpliga. Som jag redovisat ovan omfattar den s.k. hälso- och sjukvårdssekretessen i 25 kap. 1 § OSL uppgift om enskilda hälsotillstånd eller personliga förhållanden. Sekretesskyddet enligt bestämmelsen omfattar inte hälso- och sjukvårdspersonalen, som i sin yrkesutövning inte anses som enskilda.

Det framgår av journalanteckningen den 22 februari 2012 att patienten inte fick ut journalen i dess helhet utan att flera avsnitt bedömdes vara omfattade av sekretess. Framställningen avsågs således delvis. I en sådan situation har den enskilde rätt att få ett skriftligt, formellt överklagbart beslut. Kliniken borde därför ha informerat patienten om möjligheten att hänskjuta frågan till myndighetens prövning för att på så sätt få till stånd ett överklagbart beslut. Såvitt framkommit av journalanteckningen skedde inte detta. Den information som läkaren lämnade till patienten om möjligheten att överklaga var inte korrekt eftersom läkaren inte hade behörighet att fatta ett formellt myndighetsbeslut som kunde överklagas.

Sedan en sekretessprövning har gjorts och handlingarna väl har lämnats ut finns det inte någon laglig möjlighet för myndigheten att kräva att den enskilde ska återlämna handlingarna. I och med utlämnandet är sekretessen hävd gemente.

mot den som begärt ut handlingarna. Myndigheten kan inte senare göra en förnyad sekretessprövning och förmå den enskilde att återlämna handlingarna. Klinikens beslut den 28 februari 2012 att återta utlämnade journalanteckningar strider alltså mot lagstiftningen. En myndighet som av misstag lämnat ut en sekretesskyddad handling kan be om att få tillbaka den, men inte besluta att det ska ske (se JO 1995/96 s. 510).

När patienten den 20 juni och den 20 juli 2012 återkom med nya framställningar om att få ta del av journalerna fick han bara upplysningar av läkare och förvaltningschef om att den tidigare bedömningen kvarstod. Han borde dock ha fått ett formellt myndighetsbeslut med överklagandehänvisning. Det dröjde ända till den 13 december 2012 innan ett sådant beslut meddelades. Den långa handläggningstiden står i uppenbar strid med det i tryckfrihetsförordningen grundlagsfästa skyndsamhetskravet.

Som redovisats ovan är det myndigheten som ska meddela avslagsbeslut. Det är givetvis inte acceptabelt att förvaltningschefen under lång tid haft den felaktiga uppfattningen att han haft behörighet att för landstingets räkning fatta beslut om att avslå framställningar om utlämnande av allmänna handlingar.

Det beslut som kliniken meddelade den 13 december 2012 innebar att hela journalen, 195 sidor, bedömdes vara omfattad av sekretess gentemot patienten. JO brukar vara återhållsam med att uttala sig i bedömningsfrågor. Jag vill ändå uppehålla mig något kring den sekretessbestämmelse som kliniken tillämpat i sitt beslut.

Som jag redogjort för ovan är det endast uppgifter om den enskildes hälsotillstånd som kan skyddas av sekretess i förhållande till den enskilde själv (25 kap. 6 § OSL). Det kan konstateras att inte alla uppgifter i en patientjournal gäller den enskildes hälsotillstånd. När en myndighet prövar en utlämnandeframställning ska det begärda materialet gås igenom och enbart de uppgifter som omfattas av sekretess, enligt bestämmelse i OSL, kan undgå ett utlämnande. Övriga delar av materialet ska alltså lämnas ut.

Klinikens handläggning av utlämnandehandlingarna har brutit i ett flertal avseenden och förtjänar allvarlig kritik. Såväl den faktiska hanteringen som remissvaret visar att det finns stora brister vad gäller kunskapen om regelsystemet på området. Jag förutsätter att landstinget vidtar erforderliga åtgärder för att komma tillrätta med detta.

Med dessa kritiska uttalanden avslutas ärendet.

## Kritik mot Ungdomsstyrelsen bl.a. för att ett ärende om utlämnande av allmän handling har prövats enligt reglerna om utlämnande av uppgift ur allmän handling

(Dnr 1061-2013)

**Beslutet i korthet:** Sverigedemokratisk ungdom (SDU) ansökte under 2012 om bidrag från Ungdomsstyrelsen. Flera personer begärde via e-post att få ta del av handlingar som SDU hade gett in till styrelsen i bidragsärendet. Namnen på dessa personer fördes in i styrelsens diarium. En person (anmälaren till JO) begärde därefter hos styrelsen att få ut ”diarie över vilka (e-post och ev. namn)” som styrelsen lämnat ut ett visst dokument i bidragsärendet till. Ungdomsstyrelsen beslutade med hänvisning till sekretess att delvis avslå anmälares begäran och lämnade ut en handling där namnen strukits över. Av Ungdomsstyrelsens beslut framgick att styrelsen prövade frågan enligt reglerna om utlämnande av *uppgift ur* allmän handling. Ett sådant beslut går inte att överklaga.

JO konstaterar att anmälaren frågat efter en sammanställning av uppgifter som fanns i styrelsens diarium, en s.k. potentiell handling. En sådan handling omfattas av offentlighetsprincipen, och Ungdomsstyrelsen borde ha handlagt frågan enligt reglerna om *utlämnande av* allmän handling. Ett avslagsbeslut enligt det regelverket går att överklaga.

Eftersom anmälaren inte gavs möjlighet att överklaga Ungdomsstyrelsens avslagsbeslut uttalar JO, som brukar vara återhållsam med att uttala sig om myndigheters bedömningar i enskilda fall, att de skäl som Ungdomsstyrelsen angett i sitt remissvar till JO inte har kunnat återopas för att vägra att lämna ut handlingen med namnuppgifter. Anmälaren borde därför ha fått del av handlingen i dess helhet. Ungdomsstyrelsen får kritik för sin handläggning.

### Bakgrund

Under 2012 ansökte Sverigedemokratisk ungdom (SDU) om bidrag från Ungdomsstyrelsen. Flera personer begärde via e-post till styrelsen att få ta del av handlingar i SDU:s ärende. Styrelsen registrerade dessa e-brev i myndighetens diarium som således innehöll uppgifter om bl.a. namnen på de personer som begärt ut handlingar.

Den 18 januari 2013 begärde Eric M. skriftligen hos styrelsen att få ta del av ”diarie över vilka (e-post och ev. namn)” som styrelsen hade lämnat ut ett visst dokument i SDU:s ärende till. Den 23 januari beslutade styrelsen att delvis avslå hans begäran. En handling som innehöll de efterfrågade delarna av diariet lämnades ut. I denna var dock namnen på dem som begärt ut handlingen maskerade (överstrukna). Av beslutet framgick att styrelsen prövat Eric M:s begäran som om den avsåg utfående av uppgift ur allmän handling. I beslutet angavs att det inte kunde överklagas. Det är styrelsens handläggning av denna begäran från Eric M. som behandlas i detta beslut.

Styrelsen prövade senare även en begäran från Eric M. om utlämnande av ovan nämnda e-brev, dvs. de e-brev där olika personer begärt att få ta del av handlingar i SDU:s ärende. Styrelsen avslog i ett beslut den 28 januari 2013 delvis Eric M:s begäran under åberopande av bestämmelsen i 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Även i det fallet lämnades handlingarna ut med namnen på dem som begärt ut dokumentet i SDU:s ärende maskerade. Sedan Eric M. överklagat beslutet fann Kammarrätten i Stockholm i en dom den 15 mars 2013 (mål nr 784-13) att sekretess inte hindrade att handlingarna lämnades ut i omaskerat skick.

### **Anmälan m.m.**

I en anmälan till JO framförde Eric M. klagomål mot Ungdomsstyrelsens handling av hans begäran den 18 januari 2013. Till anmälan hade vissa handlingar fogats, bl.a. styrelsens beslut den 23 januari 2013 som var fattat av generaldirektören Per Nilsson. I detta anfördes bl.a. följande.

#### **Beslut**

Ungdomsstyrelsen beslutar att avslå begäran om att lämna ut uppgifter ur allmän handling med hänvisning till anonymitetsskyddet som regleras i Tryckfrihetsförordningens 3 kap.

#### **Sakfrågan**

Begäran har inkommit till myndigheten om att få ta del av de uppgifter ur allmänna handlingar som inkommit från enskilda som har begärt ut allmän handling i samband med Sverigedemokratisk Ungdoms ansökan om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer. Med hänvisning till det starka skydd enskild åtnjuter av att få vara anonym, har myndigheten vid sin prövning beslutat att avslå begäran.

Beslutet får inte överklagas.

Eric M. anförde bl.a. följande. Myndighetens diarium utgör i sig en allmän handling som enligt huvudregeln i 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen, TF, ska lämnas ut. Enligt TF och OSL får en myndighets beslut att inte lämna ut en allmän handling överklagas av den enskilde. Det var därför fel av styrelsen att i beslutet ange att det inte fick överklagas.

### **Utredning**

JO anmodade Ungdomsstyrelsen att yttra sig över vad som framförts i Eric M:s anmälan. Ungdomsstyrelsen gav in ett remissvar av huvudsakligen följande lydelse.

Ungdomsstyrelsen anser fortfarande att det fanns särskild anledning, enligt 21 kap. 3 § offentlighets och sekretesslagen, att delvis bevilja Eric M:s begäran om uppgifter ur allmänna handlingar, i avidentifierat skick.

Ungdomsstyrelsen har i uppdrag att bl.a. fördela statsbidrag till ideella organisationer. Vår verksamhet, som en statlig myndighet, styrs av bl.a. bestämmelser som återfinns i tryckfrihetsförordningen.

I 2 kap. samma förordning finns bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet. De nämnda bestämmelserna medför att Ungdomsstyrelsen tar emot begäran om allmänna handlingar från såväl enskilda personer som

myndigheter. Begäran om allmänna handlingar inkommer per e-post, post och eller per telefon. Det är vanligt att begäran följs av personuppgifter om avsändare, t.ex. om namn, e-postadress, telefonnummer m.m.

I det nu aktuella ärendet har Eric M. den 18 januari 2013 begärt att ta del av diarieuppgifter om personer som, före Eric M:s begäran, hos Ungdomsstyrelsen hade begärt allmänna handlingar rörande den ideella organisationen "Sverige demokratiskungdom - SDU Stockholm årsmöte 2012 och i vilken tid handlingarna lämnades ut".

Ungdomsstyrelsen anser att diariet är en sammanhållen handling som innehåller fler uppgifter. Eric M. har specifikt avgränsat sin begäran om uppgifter. Han ville ta del av uppgifter som rörde SDU. Vår bedömning var att Eric M:s begäran var att få veta vilka personer som tidigare begärt allmänna handlingar om SDU och vilka uppgifter som då lämnades ut.

Ungdomsstyrelsen har sekretessprövat Eric M:s begäran och beslutat att lämna ut handlingen, men avidentifiera vissa personuppgifter. Vi bedömde att det fanns särskild anledning att anta att personuppgifterna i de aktuella handlingarna (mejlen) omfattades av sekretesskyddet enligt offentlighets- och sekretesslagens mening.

Ett avslagsbeslut om begäran av uppgift ur en allmän handling är enligt offentlighets- och sekretesslagen, inte överklagbart. Härför är Ungdomsstyrelsens bedömning att Eric M:s påstående om felaktig besvärshänvisning i denna del förfaller.

Skälet till beslut i ärendet var sammanfattningsvis:

1. Det anonymitetskrav som råder i svensk rätt och den begränsning om att efterforska, när det gäller uppgifter om vem som begär allmänna handlingar;
2. Det senaste rådande läget omkring Ungdomsstyrelsens verksamhet; Det erinras om att Eric M:s begäran att ta del av uppgifter föregicks av en förhållandevis hård och hätsk debatt i sociala media och digitala forum, där enskilda personer också kunde anses vara hotade; det hade också förekommit hot och risk för hot och våld mot anställda på Ungdomsstyrelsen; och
3. Vår samlade bedömning och prövningsmöjlighet, i enlighet med 21 kap. 3 §, att kunna tillämpa sekretesskydd även på de personerna som, före Eric M:s begäran, hade tagit del av SDU:s ansökningshandlingar.

Våra rutiner är att vår registrator hanterar och handlägger begäran av allmänna handlingar. I fall där den personen som begär allmänna handlingar önskar ha en prövning av sin begäran och eller ett skriftligt avslagsbeslut handläggs ett sådant ärende av en av Ungdomsstyrelsens jurister i samråd med registratorn. General-direktören och eller den han utser beslutar, vid ett domstolsförfarande eller liknande, om sekretessärenden.

När det gäller begäran om allmänna handlingar har Ungdomsstyrelsen med hjälp av sitt diarium möjligheten att ta fram och strukturera inkomna handlingar utifrån ämne, avsändare, datum m.m. I det aktuella ärendet har Ungdomsstyrelsen just kunnat ta fram i ett samlat underlag, de begäran om allmänna handlingar som rörde SDU. Därefter lämnades dessa till Eric M.

Vi har uppmärksammat att Eric M. hävdar att regelhänvisning i beslutet inte var korrekt. Det bakomliggande skälet till avslag överensstämde dock med offentlighets- och sekretesslagens mening och vilade på de grunderna som ovan redovisats.

Vi har avslutningsvis hämtat in synpunkter från den tjänsteman som handlagt ärendet. Vi avser vidare utveckla våra handläggningsrutiner i frågan om hantering av allmänna handlingar och uppgifter i dessa och öka medarbetarens kunskap och kompetens i dessa frågor för att ge god service till medborgare.



Till remissvaret hade fogats vissa handlingar, bl.a. de aktuella delarna av styrelsens diarium i omaskerat skick och Eric M:s skrivelse den 18 januari 2013 till styrelsen.

Eric M. kommenterade remissvaret.

JO inhämtade vissa handlingar från Ungdomsstyrelsen.

I ett beslut den 24 september 2013 anförde *JO Wiklund* följande.

## Bedömning

### **Avsåg Eric M:s begäran den 18 januari 2013 utlämnande av allmän handling eller uppgift ur allmän handling?**

I skrivelsen den 18 januari 2013 till Ungdomsstyrelsen återkallade Eric M. en tidigare gjord framställning samt påminde om sin ”nya begäran om diarie över vilka (e-post och ev. namn) som har fått ut dokumentet: SDU Stockholm årsmöte 2012.pdf”.

Hans begäran omfattade således bl.a. ”diarie över” namn på enskilda som hade begärt ut en viss allmän handling från styrelsen och som i det sammanhanget självant lämnat uppgift om sina namn. Diariet innehöll namnuppgifterna men däremot inte några e-postadresser.

Av 5 kap. 1 § första stycket OSL följer att en myndighet som huvudregel ska registrera (diarieföra) allmänna handlingar så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet.

Enligt 5 kap. 2 § första stycket 3 OSL ska registret (diariet) i förekommande fall innehålla uppgift om en handling av avsändare eller mottagare. Sådana uppgifter kan dock enligt bestämmelsens andra stycke utelämnas eller särskiljas om det finns behov av att hemlighålla uppgifterna. Den sistnämnda prövningen ska göras enligt reglerna i OSL, dvs. en bestämmelse om sekretess måste vara tillämplig för att myndigheten ska kunna underlåta att registrera en uppgift om avsändare eller mottagare. En grundläggande utgångspunkt vid registreringen är att myndighetens diarium ska kunna hållas allmänt tillgängligt.

Enligt 2 kap. 3 § första stycket TF förstås med handling en framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. En handling är allmän om den förvaras hos myndigheten och enligt 2 kap. 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Av andra stycket följer att en upptagning som avses i första stycket anses förvarad hos myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med ett tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas.

Varje sammanställning av sakligt sammanhängande uppgifter som en myndighet kan göra med hjälp av tillgängliga program är att anse som en handling som förvaras hos myndigheten. Förutsättningen är endast att sammanställningen ska kunna göras med rutinbetonade åtgärder (2 kap. 3 § andra stycket TF). Därmed avses att det ska vara fråga om en begränsad arbetsinsats utan nämnvärda kostnader. De konstellationer av sammanhängande uppgifter som kan göras tillgängliga på detta sätt brukar benämnas potentiella handlingar. En

sådan handling är också att betrakta som allmän under förutsättning att den förvaras hos myndigheten och är inkommen till eller upprättad hos myndigheten (se bl.a. JO 2000/01 s. 567).

Myndighetens diarium är i sig en allmän handling. Att denna allmänna handling är upprättad när den har färdigställts för anteckning eller införing framgår av 2 kap. 7 § andra stycket TF. En anteckning som görs i diariet blir således i princip tillgänglig för allmänheten som en allmän handling i samma stund som anteckningen görs.

Ungdomsstyrelsen prövade Eric M:s framställning som om den avsåg en begäran om att få uppgifter ur allmän handling. Eftersom sekretess bedömdes hindra ett fullständigt utlämnande meddelades ett beslut om att delvis avslå Eric M:s begäran. I beslutet angavs att det inte fick överklagas. Eric M. har uppfattningen att hans framställning avsåg utfäende av allmän handling.

Vid bedömningen av styrelsens handläggning vill jag inledningsvis uppehålla mig något vid den skillnad som från rättslig utgångspunkt föreligger mellan å ena sidan en på offentlighetsprincipen grundad framställning om att få ta del av en allmän handling eller att få en avskrift eller kopia av en sådan handling och å andra sidan en begäran om uppgift ur en allmän handling.

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. TF. I kapitlet regleras även primärt frågan om utlämnande av allmän handling. Enligt 2 kap. 12 § TF ska 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. Kan handlingen inte tillhandahållas utan att sådan del av den som inte får lämnas ut avslöjas, ska den i övriga delar göras tillgänglig i avskrift eller kopia.

Av 2 kap. 13 § TF framgår att den som önskar ta del av en allmän handling även har rätt att mot fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut.

För det fall en begäran om att få ta del av en handling helt eller delvis inte kan tillmötesgå ska den som har gjort framställningen underrättas om detta. Sökanden ska då också, enligt 6 kap. 3 § OSL, underrättas om att han kan begära att frågan hänskjuts till myndigheten och att ett beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande ska kunna överklagas. Myndighetens avslagsbeslut får enligt 2 kap. 15 § första stycket TF och 6 kap. 7 och 8 §§ OSL överklagas hos kammarrätt. Av 20 och 21 §§ förvaltningslagen (1986:223), FL, följer att ett avslagsbeslut ska vara motiverat och försett med överklagandeanvisning.

Utöver reglerna i TF om utlämnande av allmän handling finns det i OSL regler om myndigheters uppgiftsskyldighet gentemot allmänheten. I 6 kap. 4 § OSL stadgas att en myndighet på begäran av enskild ska lämna uppgift ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten i den mån det inte möter hinder på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. En vägran att lämna uppgift ur allmän handling kan inte överklagas.

Om frågan har handlagts enligt regelverket för utlämnande av uppgift ur allmän handling och myndigheten väljer att inte lämna ut uppgiften bör den som begär uppgiften upplysas om sin möjlighet att begära att själva handlingen utlämnas för att därigenom få till stånd ett överklagbart beslut. Detta följer av

myndigheternas allmänna serviceskyldighet som regleras i 4 § FL (jfr bl.a. JO 1992/1993 s. 601).

I det enskilda fallet får frågan om det är regelsystemet för utlämnande av allmän handling eller regelsystemet avseende lämnande av uppgift ur allmän handling som ska tillämpas avgöras utifrån den framställning som den enskilde har gjort. Vid oklarheter ska myndigheten försöka ta reda på vad som avses. Om frågan inte går att utreda ska en begäran förutsättas innefatta ett önskemål om att få ta del av handlingen (se RÅ 82 2:68).

Eric M:s skrivelse till Ungdomsstyrelsen den 18 januari 2013 har enligt min uppfattning innefattat en begäran om att få ta del av en sammanställning av uppgifter som var införda i myndighetens diarium, dvs. en s.k. potentiell handling. Framställningen var således att betrakta som en begäran om att få ta del av allmän handling. Ungdomsstyrelsen lämnade också ut den efterfrågade handlingen, även om vissa uppgifter i den hade strukits över med hänvisning till sekretess. Så långt hanterade styrelsen i praktiken ärendet enligt regelverket om utlämnande av allmän handling. Styrelsen utformade dock sitt beslut som om ärendet avsåg utlämnande av uppgift ur allmän handling. Jag noterar även att det i remissvaret omväxlande talas om att ”handlingen” lämnats ut respektive att Eric M:s skrivelse handlagts som en begäran om att få uppgift ur allmän handling. Vad som förekommit ger intryck av att styrelsen vid sin prövning inte har hållit isär de två regelsystemen.

Enligt min uppfattning borde Ungdomsstyrelsen ha handlagt Eric M:s begäran enligt regelverket om utlämnande av allmän handling. I enlighet med detta borde beslutet att delvis avslå hans begäran ha varit försett med en överklagandeanvisning.

#### **Omfattades de aktuella uppgifterna (namnen) av sekretess hos Ungdomsstyrelsen?**

Ungdomsstyrelsen beslutade alltså att inte lämna ut namnen på de personer som begärt ut vissa allmänna handlingar hos styrelsen och som i det sammanhanget självmant lämnat uppgift bl.a. om sina namn. JO är återhållsam med att uttala sig om myndigheters bedömningar i enskilda fall. JO:s granskning är inte heller avsedd att ersätta den prövning som kan ske i ordinarie ordning. Med hänsyn bl.a. till att Eric M. inte gavs möjlighet att överklaga styrelsens avslagsbeslut finner jag dock anledning att uttala följande.

Som framgått är tanken att myndighetens diarium ska vara allmänt tillgängligt. Om det funnits skäl att med stöd av reglerna i OSL sekretessbelägga namnen borde dessa inte ha förts in i diariet. Styrelsens åtgärd att registrera namnen får förstås som att myndigheten vid den tidpunkten gjorde bedömningen att uppgifterna inte omfattades av sekretess. Skälen för styrelsens senare beslut att trots detta sekretessbelägga namnen har utvecklats i remissvaret och sammanfattats i tre punkter (se ovan under rubriken Utredning).

Under tredje punkten har styrelsen återopat bestämmelsen i 21 kap. 3 § OSL. Av den bestämmelsen framgår följande. Sekretess gäller för uppgift om en enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt, den enskildes telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas

för att komma i kontakt med denne samt för motsvarande uppgifter om den enskildes anhöriga, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Jag noterar att kammarrätten i den ovan (under rubriken Bakgrund) nämnda domen prövade bl.a. om sekretess hindrade ett utlämnande av de namnuppgifter som är aktuella här. Domstolen fann att det inte förelåg grund för att med stöd av 21 kap. 3 § OSL sekretessbelägga namnen, vilka således kunde lämnas ut. Jag har samma uppfattning och konstaterar att uppgift om namn inte nämns bland de uppgifter som, enligt bestämmelsens ordalydelse, kan omfattas av sekretess.

Inte heller styrelsens övriga skäl har haft relevans i sammanhanget. Således har det inte varit fråga om att någon som anonymt begärt ut en handling efterforscats (punkten 1). Vidare är det som styrelsen anfört under punkten 2 svårbegripligt. Förekomsten av ”hot och risk för hot och våld mot anställda på Ungdomsstyrelsen” kan t.ex. inte ha haft betydelse för den här aktuella prövningen.

De skäl som styrelsen angett i remissvaret har sammanfattningsvis inte kunnat åberopas för att vägra ett utlämnande av handlingen som innehöll namnuppgifterna. Eric M. borde därför ha fått ta del av handlingen i dess helhet.

I sammanhanget kan jag inte underlåta att anmärka att styrelsen i motiveringen till sitt avslagsbeslut till Eric M. inte nämnt de skäl som i remissvaret tagits upp under punkterna 2 och 3. Jag vill erinra om att motiveringen av ett beslut ska återspegla samtliga skäl som myndigheten har lagt till grund för sitt ställningstagande.

#### **Avslutande synpunkter**

Såväl handläggningen som remissvaret visar att det hos Ungdomsstyrelsen finns stora brister vad gäller tillämpningen av TF och OSL i ärenden om utlämnande av allmän handling. Jag förutsätter att Ungdomsstyrelsen, om det inte redan skett, genomför de kompetenshöjande insatser som nämns i yttrandet till JO.

Vad som i övrigt förevarit i ärendet föranleder inte något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som framgår av det anförda.

## Kritik mot Kommunalförbundet Västmanlandsmusiken, som bl.a. avtalat bort rätten till insyn i ett tjänstetillsättningsärende

(Dnr 3529-2012)

**Beslutet i korthet:** När kommunalförbundet skulle rekrytera en direktör anlätades ett privat rekryteringsföretag. En journalist som vände sig till förbundet för att ta del av de intresseanmälningar som hade kommit in till företaget fick avslag på sin begäran med hänvisning till att handlingarna inte var förvarade hos, inkomna till eller upprättade hos förbundet.

Efter att beslutet överklagats slog kammarrätten fast att rekryteringsföretaget fick anses ha mottagit intresseanmälningarna för kommunalförbundets räkning och att de var att betrakta som allmänna handlingar. Kammarrätten återförvisade målet till förbundet för erforderlig handläggning.

Drygt tre veckor efter att kommunalförbundet fått del av beslutet avslogs journalistens begäran på nytt, nu med hänvisning till att förbundet – enligt ett avtal med rekryteringsföretaget – inte hade tillgång till de begärda handlingarna.

Kommunalförbundet kritiserar för att inte ha sett till att kammarrätten fick del av innehållet i avtalet med rekryteringsföretaget, för att inte skyndsamt ha agerat med anledning av domstolens beslut och för att ha ingått avtal med rekryteringsföretaget om begränsning i tillgången till handlingar på det sätt som skedde.

### Bakgrund

I samband med att Kommunalförbundet Västmanlandsmusiken skulle anställa en direktör anlätades förbundet rekryteringsföretaget Adecco Sweden AB (Adecco), för att bl.a. ta emot intresseanmälningar gällande tjänsten.

Staffan Bjerstedt, journalist på Västmanlands Läns Tidning (VLT) vände sig till kommunalförbundet och begärde ut de intresseanmälningar som hade kommit in till Adecco.

Genom ett beslut den 12 mars 2012 avslog kommunalförbundet Staffan Bjerstedts begäran. Som motivering till beslutet angavs bl.a. följande.

De handlingar som Staffan Bjerstedt begärt att få ta del av är intresseanmälningar som intresserade av tjänsten har skickat till rekryteringsföretaget Adecco Rekrytering. [---] De som har anmält sitt intresse för den aktuella chefsbefattningen har utgått från konfidentiell behandling av sina intresseanmälningar så länge handlingarna finns hos rekryteringsföretaget.

---

Företrädare för Kommunalförbundet Västmanlandsmusiken [...] är inte involverade i urvalsprocessen och har således inte tillgång till intresseanmälningar eller andra handlingar från de som anmält sitt intresse för tjänsten. Rekryteringsföretaget ombesörjer ett urval och tillfrågar intresserade om uppgifter om dem kan lämnas vidare till kommunalförbundet. Företrädare för kommunalförbundet kommer således inte att ha någon påverkan på vilka sökande som kommunalförbundet i slutändan erhåller från rekryteringsföretaget.

Med hänsyn till att de handlingar som Staffan Bjerstedt begärt att få ta del av inte är förvarade, inkomna eller upprättade hos Kommunalförbundet Västmanlandsmusiken, avslås begäran.

Staffan Bjerstedt överklagade kommunalförbundets beslut.

Den 10 maj 2012 upphävde Kammarrätten i Stockholm det överklagade beslutet och visade målet (nr 1840-12) åter till kommunalförbundet för erforderlig handläggning. Som skäl för sitt beslut angav kammarrätten följande.

Kommunalförbundet har i ett tillsättningsärende anlitat ett rekryteringsföretag för att ta emot de intresseanmälningar som begärts utlämnade.

Kammarrätten finner att det i målet inte är visat att kommunalförbundet har frånhämt sig rätten att ta del av handlingarna hos rekryteringsföretaget. Rekryteringsföretaget måste därför anses ha mottagit handlingarna för kommunalförbundets räkning (jfr RÅ 1992 not. 124). De begärda handlingarna har därför varit att anse som allmänna och kommunalförbundet skulle därmed ha begärt in dem för att pröva frågan om utlämnande i sak, dvs. om kommunalförbundet med stöd av någon sekretessbestämmelse kan vägra att lämna ut handlingarna.

På grund av det anförda ska det överklagade beslutet upphävas och målet visas åter till kommunalförbundet för handläggning i enlighet med ovanstående.

I kammarrättens avgörande noterades att kommunalförbundet hade beretts tillfälle att yttra sig över överklagandet, men inte hörts av.

Genom ett beslut den 8 juni 2012 avslog kommunalförbundet på nytt Staffan Bjerstedts begäran. I motiveringen till beslutet angavs att de handlingar som begärts utlämnade hade förstörts av Adecco. Vidare angavs att det i överenskommelsen mellan förbundet och Adecco ingick att Adecco, utan insyn från förbundet, skulle välja ut ett antal kandidater som därefter skulle presenteras för förbundet. I överenskommelsen ingick vidare att förbundet endast hade rätt att ta del av handlingar beträffande de personer som presenterades. Enligt beslutet hade Adecco på förfrågan meddelat att man inte hade kvar de efterfrågade handlingarna. Eftersom handlingarna heller aldrig hade kommit in till kommunalförbundet uppgav förbundet att de begärda handlingarna inte kunde lämnas ut.

### **Anmälan**

I en anmälan till JO framförde Staffan Bjerstedt klagomål mot kommunalförbundet. Han menade att förbundet hade låtit förstöra de handlingar som domstolen ålagt förbundet att, efter sekretessprövning, lämna ut. Han var även kritisk till att förbundet efter kammarrättens avgörande hade dröjt en månad med att på nytt pröva utlämnandefrågan.

### **Utredning**

Kommunalförbundet anmodades att yttra sig över Staffan Bjerstedts anmälan.

Som sitt yttrande överlämnade förbundet en skrivelse av chefsjuristen Lena Grapp, Västerås kommun. Avtalet med Adecco bifogades. Följande angavs i skrivelsen.

## Bakgrund

Medlemmar i VMU [Kommunalförbundet Västmanlandsmusiken] är Västerås kommun och Landstinget Västmanland.

VMU har under våren 2012 rekryterat en direktör till VMU. Det är VMU:s styrelse som har ansvar för rekrytering och tillsättning av direktör.

VMU har varit mån om att rekryteringen av ny direktör ska vara såväl öppen som korrekt genomförd. VMU vände sig därför till Västerås kommuns interna rekryteringsenhet, HR Centrum, för att få råd hur rekryteringen på bästa sätt skulle genomföras. Rekryteringsenheten rekommenderade VMU att anlita ett professionellt rekryteringsföretag, Adecco Rekrytering, med vilket Västerås kommun har avtal.

VMU tecknade den 7 februari 2012 avtal med Adecco avseende den aktuella rekryteringen. [— —]

I avtalet anges följande:

”Adecco tar emot intresseanmälningar samt svarar på eventuella frågor kring rekryteringsprocessen. Adecco gör ett första urval baserat på de krav och erfarenheter som Västmanlandsmusiken tagit fram. De personer som går vidare till nästa steg kontaktas av Adecco och får då veta att deras intresseanmälan kan komma att omfattas av offentlighets- och sekretesslagen om de väljer att fortsätta vara med i processen.”

I ”Adeccos särskilda bestämmelser rekrytering” p. 5, ”Uppdrag inom offentlig sektor”, regleras särskilt hur rekryteringsuppdrag inom offentlig sektor hanteras.

Adecco har i enlighet med det avtal som ingåtts ombesörjt mottagandet av intresseanmälningar avseende den aktuella tjänsten och därefter gjort ett urval av kandidater som presenterats för VMU.

Innan VMU erhållit en presentation av Adeccos urval av kandidater begärde Staffan Bjerstedt den 5 mars 2012 att få ut intresseanmälningarna avseende den aktuella tjänsten och för det fall handlingarna inte skulle lämnas ut begärde Staffan Bjerstedt ett överklagbart beslut.

Staffan Bjerstedt erhöll den 12 mars 2012 ett beslut om avslag på utlämnande av begärda handlingar, eftersom VMU ännu inte fått några kandidater presenterade för sig och därför inte hade några handlingar, i enlighet med avtalet mellan VMU och Adecco.

Staffan Bjerstedt överklagade VMU:s beslut att inte utlämna de av honom begärda handlingarna.

Den 19 mars 2012 var Adecco klar med sin urvalsprocess. Fem kandidater som lämnat intresseanmälningar överensstämde enligt Adecco med kravprofilen. Dessa var villiga att gå vidare i processen och offentliggöra sina ansökningar. De fem kandidaternas ansökningshandlingar översändes från Adecco till VMU per mejl den 19 mars 2012.

Så här skriver rekryteringskonsult Märta Grimaldi, Adecco, i följetexten:

”Härmed översänder jag de aktuella intresseanmälningarna gällande tjänsten som Direktör för Västmanlandsmusiken i enlighet med punkt 5.2–5.5 i vårt avtal, observera dock att vi inte utelämnar en kandidatsammanfattning eftersom Adecco inte har utfört en hel rekryteringsprocess. Dessa fem kandidater är de som uppfyller kriterierna bäst utifrån den kravprofil som finns kopplad till den aktuella tjänsten.

Samtliga fem personer är kontaktade och vet att de nu överlämnas till Er, dvs. de har tagit ställning till att de vill fortsatt vara med i Er anställningsprocess och att Ni nu har tillgång till dessa fem personers handlingar.”

Samma dag som handlingarna inkom till VMU vidareändades dessa per mejl till Staffan Bjerstedt på VLT. De fem kandidaterna presenterades i VLT onsdagen den 21 mars 2012.

Den 10 maj 2012 upphävde Kammarrätten i Stockholm det av VMU fattade beslutet och visade målet åter till VMU för erforderlig handläggning. Av kammarrättens dom framgår att Staffan Bjerstedt anförde bl.a. att det inte har framkommit att kommunalförbundet och rekryteringsföretaget skulle ha avtalat om att kommunalförbundet inte ska ta del av inkomna intresseanmälningar.

Kammarrättens dom kom VMU tillhanda den 16 maj 2012.

### Det granskade ärendet

— — —

Eftersom begärda handlingar inte fanns hos VMU, beslutade VMU den 8 juni 2012 att avslå begäran om utlämnande av allmän handling.

Undertecknad var VMU behjälplig med att formulera beslutet. Eftersom undertecknad fått informationen att det inte fanns några dokument från Adecco hos VMU och att det inte fanns några intresseanmälningar, utöver de som gick vidare till ansökan, sparade hos Adecco, utgick undertecknad från att det hade funnits andra intresseanmälningar, men att dessa förstörts. Därav formuleringen i beslutet.

Huruvida det funnits några intresseanmälningar utöver de som gått vidare till ansökan, känner inte VMU till, eftersom man avtalat med Adecco om att VMU inte skulle delta i urvalet av kandidater till direktörstjänsten och att man inte haft tillgång till några intresseanmälningar eller andra handlingar från de personer som anmält sitt intresse för tjänsten. Detta för att VMU inte skulle ha någon påverkan på vilka sökande som slutligt skulle presenteras för VMU.

### Slutsatser

Enligt avtalet mellan VMU och Adecco Rekrytering framgår det tydligt att endast Adecco ägt tillgång till intresseanmälningarna och att VMU endast haft rätt att ta del av handlingar och uppgifter som Adecco lämnat efter att de gjort sitt urval och presenterat de kandidater de förordar. Hur många som sökte och inte stämde med kravprofilen eller som eventuellt inte var beredda att gå vidare med sin ansökan har VMU inte någon vetskap om eller ens haft möjlig tillgång till.

VMU anser inte att man agerat fel genom att inte lämna ut handlingar till Staffan Bjerstedt, eftersom man inte hade tillgång till några handlingar enligt avtalet med Adecco.

VMU beklagar att svaret till Kammarrätten inte tillräckligt tydligt klargjorde hur rollfördelningen var mellan VMU och Adecco. Det är också beklagligt att det skriftliga avtalet mellan VMU och Adecco inte getts in till kammarrätten och därför inte har legat till grund för kammarrättens prövning den 10 maj 2012.

Staffan Bjerstedt har framhållit att VMU dröjt en månad med att göra en ny prövning av frågan om utlämnande.

Som framgår ovan meddelades kammarrättens dom den 10 maj 2012, men kom VMU tillhanda den 16 maj 2012. Därefter dröjde VMU tre veckor med att ta ställning till kammarrättens beslut. Tidsutdräkten beror i huvudsak på att undertecknad, som lovat vara VMU behjälplig med att formulera ett beslut, dels var ledig och dels hårt arbetsbelastad under perioden varför beslutet kom att dröja. VMU beklagar dröjsmålet med att fatta beslut med anledning av kammarrättens dom.



Staffan Bjerstedt kommenterade kommunalförbundets yttrande. Han ifrågasatte om förbundets avtal med Adecco skulle kunna befria förbundet från skyldigheten att följa offentlighetslagstiftningen och ett domstolsbeslut.

I ett beslut den 23 januari 2014 anförde *JO Renfors* följande.

### Rättslig reglering m.m.

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF. Enligt dessa bestämmelser har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den är inkommen till myndigheten eller upprättad där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess (2 kap. 1–3 §§ TF).

En handling anses inkommen till myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa (2 kap. 6 § TF).

En allmän handling som får lämnas ut ska tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. Det ska ske på stället och utan avgift. Den som begär det har också rätt att mot avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt. (2 kap. 12–13 §§ TF)

Besked i en utlämnandefråga bör normalt lämnas samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om utlämnande får ske. Ett visst ytterligare dröjsmål kan vara ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar en genomgång av ett omfattande material. I sådana fall kan det många gånger vara lämpligt att successivt lämna besked om vad som kan lämnas ut.

För det fall en domstol upphäver en myndighets beslut att inte lämna ut en handling och visar målet åter för ny behandling, ska myndigheten – så snart den mottar domstolens avgörande – handlägga ärendet med samma skyndsamhet som om det varit fråga om en ”ursprunglig” begäran (se *JO 1994/95 s. 571*, dnr 1206-1993).

Frågor kring allmänhetens rätt till insyn i samband med rekrytering av kommunala tjänstemän har aktualiserats hos *JO* ett flertal gånger, se bl.a. *JO 1989/90 s. 415* (dnr 1121-1988 m.fl.), *JO 1990/91 s. 391* (dnr 1632-1989), *JO 1992/93 s. 622* (dnr 584-1991) och *JO 2012/13 s. 464* (dnr 6168-2010). I rättspraxis har saken behandlats bl.a. i *RÅ 1989 ref. 29* (jfr även *RÅ 1984 2:49*) och i *RÅ 1996 ref. 25*. I det sistnämnda målet tog Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsdomstolen) i plenum upp principfrågan om hur handlingar som förvaras hos ett rekryteringsföretag ska bedömas från offentlighetssynpunkt. Regeringsrätten anförde:

Av 2 kap. 3 § TF framgår att en handling är allmän, om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § samma kapitel i TF är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. En handling anses enligt 2 kap. 6 § inkommen till en myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. Enligt 2 kap. 7 § gäller som huvudregel att en handling anses upprättad när den har expedierats.

Vad som framkommit i målet visar att de handlingar som begärts utlämnade utgjort ett led i ett kommunalt tjänstetillsättningsärende. Annonsens utformning och vad som i övrigt upplysts i målet, bl.a. om handläggningen av ärendet, ger vid handen att konsultbolaget mottagit de ifrågavarande

handlingarna i kommunens ställe och att handlingarna varit tillgängliga för kommunen från det att de kommit in till bolaget och därefter åtminstone till dess ärendet beretts så långt att en enda person uppmanades att söka tjänsten. Bolaget måste därför anses ha mottagit och förvarat handlingarna för kommunens räkning. På grund därav har de varit att anse som allmänna handlingar och kommunen hade när framställningen gjordes bort infordra dem för att pröva framställningen i sak.

Det avgörande för hur handlingar i ärenden av detta slag ska bedömas från offentlighetssynpunkt är således om de mottagits i den kommunala myndighetens ställe och är tillgängliga för myndigheten. Om så är fallet saknar det betydelse var handlingarna rent fysiskt förvaras (se JO 2012/2013 s. 464, dnr 6168-2010). I samma beslut har JO med utgångspunkt i Regeringsrättens avgörande uttalat att domstolens ställningstagande ligger väl i linje med offentlighetsprincipens syfte och tillämpning i andra sammanhang. I beslutet anges vidare att om ett rekryteringsföretag har i uppdrag att ta emot ansökningshandlingar och intresseanmälningar som avser ett pågående tjänstetillsättningsärende hos en myndighet, får det anses ske för myndighetens räkning. Vidare sägs att det torde ligga i sakens natur att myndigheten som uppdragsgivare har möjlighet att ta del av innehållet i sådana handlingar och att, i enlighet med Regeringsrättens avgörande, ansökningar och intresseanmälningar som ges in till ett rekryteringsföretag därmed typiskt sett blir att betrakta som allmänna.

### **Bedömning**

I sitt avgörande den 10 maj 2012 konstaterade Kammarrätten i Stockholm att de begärda intresseanmälningarna var att anse som allmänna handlingar och att kommunalförbundet därför skulle ha begärt in dem för att pröva utlämnandefrågan i sak. Kammarrätten upphävde mot den bakgrunden det överklagade beslutet och visade målet åter till förbundet för erforderlig handläggning.

Först efter att kammarrätten avgjort målet förde kommunalförbundet fram att man enligt avtalet med Adecco enbart hade rätt att ta del av handlingar som Adecco lämnat över till förbundet.

Det är anmärkningsvärt att kommunalförbundet inte såg till att denna information tillfördes målet i kammarrätten. Avtalets betydelse för frågan om handlingarnas rättsliga status blev på grund av förbundets underlåtenhet inte prövad.

Efter att kammarrätten avgjort målet hade kommunalförbundet å ena sidan domstolens avgörande att förhålla sig till, å andra sidan det avtal som ingåtts med Adecco. I den uppkomna situationen ankom det på förbundet att skyndsamt försöka få in de begärda handlingarna från Adecco och – förutsatt att handlingarna inte omfattades av sekretess – lämna ut dem, eller att lika skyndsamt meddela ett nytt överklagbart avslagsbeslut. Efter att förbundet fått del av kammarrättens avgörande dröjde det dock mer än tre veckor innan ett nytt beslut fattades. Detta är inte acceptabelt.

När det gäller frågan om hur man ska se på kommunalförbundets agerande i övrigt vill jag anföra följande.

Något hinder mot att en kommunal myndighet anlitar ett rekryteringsföretag för att sondera marknaden och även aktivt bedriva rekryteringsbefrämjande

åtgärder finns inte. Det är emellertid viktigt att ett sådant förberedande arbete som utförs av en enskild konsult hålls åtskilt från själva tjänstetillsättningsärendet. Handläggningen av tjänstetillsättningen och beslutet i det ärendet är förbehållet myndigheten. Ett sådant ärende ska präglas av samma öppenhet som gäller i andra ärenden hos en myndighet (se t.ex. JO:s beslut den 29 april 2008, dnr 1629-2007).

Enligt kommunalförbundets avtal med Adecco skulle företaget delta i processen med att rekrytera en direktör till förbundet. En annons skulle, efter att ha bearbetats av förbundet, läggas ut på Adeccos webbplats. Adecco skulle sedan ta emot s.k. intresseanmälningar till tjänsten och välja ut ett antal personer som skulle gå vidare till nästa steg och bli presenterade för förbundet. Det är tydligt att det varit fråga om en samlad process, där det förberedande arbetet inte har hållits åtskilt från själva tjänstetillsättningsärendet. Förbundets tjänstetillsättningsärende får i en sådan situation anses ha inletts i vart fall när tjänsten som direktör annonserades ut. Det som angetts i avtalet – att Adecco endast deltar i ”del av rekryteringsprocess” – ger inte anledning till någon annan bedömning. Förfarandet måste från rättsliga utgångspunkter uppfattas på det sättet att Adecco tagit emot ansökningshandlingarna i förbundets ställe.

När det gäller frågan om handlingarna varit tillgängliga för kommunalförbundet kan jag konstatera att det av avtalet med Adecco (punkt 5.4 om uppdrag inom offentlig sektor) framgår att förbundet skulle ha begränsad tillgång till handlingarna i ärendet. Enligt den praxis som utbildats kan ett sådant avtalsvillkor ha betydelse för frågan om handlingar ska anses allmänna. Det finns anledning att anta att avtalet i denna del har utformats för att förhindra insyn i ärendets inledande skede. Enligt min mening borde förbundet inte ha träffat ett avtal med detta innehåll. En myndighet ska inte genom civilrättsliga avtal försöka kringgå den grundlagsfästa rätten att ta del av handlingar som tillhör myndighetens eget tjänstetillsättningsärende.

Jag har dock förståelse för att rättsläget kan uppfattas som både komplicerat och oklart. Vid prövning i domstol av om intresseanmälningar eller ansökningshandlingar hos ett rekryteringsföretag är allmänna och ska lämnas ut, hänvisas många gånger till förhållanden som rör frågan om den aktuella myndigheten frånhänt sig rätten att ta del av handlingarna. Detta kan säkerligen uppfattas på det sättet att det finns ett rättsligt utrymme för myndigheter att avtala med privata subjekt om rätten att ta del av handlingar som tillhör ett ärende hos myndigheten och därigenom påverka handlingarnas rättsliga status. Prövningen i domstol tar emellertid inte primärt sikte på om avtal av det slaget är tillåtna eller lämpliga, utan på frågan om handlingarna förvaras hos en myndighet (2 kap. 3 § TF).

Trots att rättsläget alltså kan uppfattas som oklart kan kommunalförbundet inte undgå kritik för det avtal man ingått.

Sammanfattningsvis ska kommunalförbundet kritiseras för att inte ha sett till att kammarrätten fick del av innehållet i avtalet med rekryteringsföretaget, för att inte skyndsamt ha agerat med anledning av domstolens beslut och för att ha ingått avtal med rekryteringsföretaget om begränsning i tillgången till handlingar på det sätt som skedde.

En kopia av detta beslut översänds till Sveriges Kommuner och Landsting, för kännedom.

## Kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län för handläggningen av en begäran om att få del av sidomaterialet i en avslutad förundersökning

(Dnr 1080-2013)

**Beslutet i korthet:** Beträffande förundersökningar regleras en misstänkts rätt till insyn i 23 kap. 18 § rättegångsbalken (RB). När en dom vinner laga kraft är emellertid förundersökningen definitivt avslutad och bestämmelsen 23 kap. 18 § RB är inte längre direkt tillämplig. JO har tidigare uttalat att det mesta tyder på att en begäran om insyn i dessa fall måste handläggas enligt tryckfrihetsförordningens regler om allmänna handlingars offentlighet, men att det vid sekretessprövningen bör finnas utrymme att beakta den misstänktes tidigare insynsrätt. Oavsett vilket regelsystem som tillämpas, bestämmelserna om insynsrätt eller reglerna i tryckfrihetsförordningen, ska en framställning om att få ta del av handlingarna i ärendet behandlas skyndsamt.

W.K. begärde i april 2012 att få del av de handlingar som fanns i sidoutredningen, den s.k. slasken, i en avslutad utredning i vilken han hade varit misstänkt och senare dömts. Materialet omfattade 21 arkivkartonger eller cirka 10 000–11 000 sidor. Det tog polismyndigheten drygt ett år att lämna ut handlingarna. I beslutet uttalas att ärendets omfattning och komplexitet innebär att en relativt lång handläggningstid får accepteras, men att tilldelningen av resurser för att handlägga ärendet varit klart otillräcklig. Polismyndigheten kritiserades för handläggningen, som stått i uppenbar strid med tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav.

### Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 19 februari 2013 framförde W.K. kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län för handläggningen av en begäran om handlingsutlämnande.

Av anmälan framgick följande. I april 2012 begärde han att få ta del av de handlingar som fanns i sidoutredningen, den s.k. slasken, i en avslutad utredning i vilken han hade varit misstänkt och senare dömts. Han angav att han behövde handlingarna för att arbeta med sin resningsansökan. Vid tiden för hans anmälan till JO hade handlingarna varken lämnats ut eller något avslagsbeslut meddelats.

### Utredning

Muntliga uppgifter hämtades den 9 april 2013 in från den ansvarige handläggaren för ärendet, avdelningsjuristen Thomas Bring, vid Polismyndigheten i Stockholms län (länskriminalpolisen). Han uppgav bl.a. att W.K:s begäran

hade kommit in till polismyndigheten den 2 maj 2012 och omfattade ett material om 21 arkivkartonger eller cirka 10 000–11 000 sidor. Thomas Bring uppgav att han arbetade kontinuerligt med ärendet.

JO hämtade in och granskade handlingar i polismyndighetens ärende. Därefter anmodades polismyndigheten att yttra sig över handläggningen.

Polismyndigheten i Stockholms län (biträdande länspolismästaren Ulf Johansson) kom den 14 juni 2013 in med ett yttrande. I yttrandet redogjorde myndigheten för gällande rätt och för myndighetens rutiner beträffande framställningar om handlingsutlämnande. Av redogörelsen framgick att W.K:s begäran prövats med beaktande av den rätt till insyn han tidigare haft i materialet enligt bestämmelserna i 23 kap. rättegångsbalken. En skrivelse från Thomas Bring bifogades polismyndighetens yttrande. Thomas Bring uppgav i denna att han inte hade hunnit med W.K:s ärende på grund av övriga arbetsuppgifter och omfattande egen frånvaro. Han anförde vidare bl.a. följande.

Det aktuella ärendet är synnerligen omfattande och komplext. Som jag har uppgivit tidigare består det av totalt 24 arkivkartonger varav 21 utgörs av den s.k. slasken. Det är ett flertal brottsutredningar som ingår i materialet. W.K. dömdes för flera brott men friades för ett. Andra brottsutredningar som inte har lett till åtal ingår också i materialet. Arbetet består således i att bedöma vilken del av materialet som omfattas av W.K:s insynsrätt och i vilken utsträckning sekretess kan gälla gentemot honom i detta material. Detta är inte systematiserat på ett sådant sätt att det underlättar en prövning av varje brottsutredning för sig. Vissa handlingar återfinns dessutom på flera ställen.

Det är ett tidsödande arbete och det är svårt för en person att hantera ett så stort ärende. Jag har därför sökt få hjälp med detta. De utredare som handlade brottsutredningarna har bara haft tid att sporadiskt hjälpa till. Jag har periodvis fått hjälp av en annan jurist vid avdelningen. Sedan denna har aviserat att hon inte längre kan hjälpa mig har jag uppmärksammat den närmaste arbetsledningen om min arbetsbelastning utan att tilldelas något biträde. Sen remissen från JO har jag dock blivit lovad assistans i tillräcklig omfattning.

Länskriminalpolisen (poliskommissarien Erik Sundin, chef för administrativa enheten och polisintendenten Rickard Johansson, biträdande chef) upplyste bl.a. följande.

Avdelningen är medveten om att ärendet har tagit lång tid. Sekretessprövningen måste dock göras mycket noggrant. När avdelningsjuristen påtalade behov av hjälp och stöd i ärendet tillskötts ytterligare resurstid från en jurist inom avdelningen. Från och med den 11 juni 2013 arbetar sex personer motsvarande fyra och en halv årsarbetskraft med ärendet fram till dess att beslut meddelas. [— —]

Tidigare har rutinerna för handläggning av sekretessärenden varit att de överlämnats från avdelningens chefssekreterare till avdelningsjuristen. Sedan den 1 maj 2013 passerar dock alla aktuella ärenden berörd sektionschef, som i och med detta får en överblick över pågående ärenden. När avdelningsjuristen har semester eller är sjukskriven lämnas inkomna ärenden till annan handläggare.

Polismyndigheten anförde bl.a. följande.

Avdelningsjuristen Thomas Bring utsågs till handläggare i ärendet. Han påtalade att han hade behov av assistans med sekretessprövningen och fick visst biträde – i vilken omfattning är dock oklart. Det får emellertid anses

framgå att assistans inte lämnades i den utsträckning Thomas Bring hade begärt samt att biträdet upphörde efter en tid. När biträde inte längre lämnades påtalade Thomas Bring att han fortfarande behövde assistans med sekretessprövningen av ärendet. Någon assistans erbjöds dock inte.

Handläggningen av ärende AA-187-34309-2012 har upphört helt under längre perioder då Thomas Bring haft semester, andra arbetsuppgifter eller när han har varit sjukskriven. Något beslut har fortfarande inte meddelats i ärende AA-187-34309-2012.

I sin bedömning anförde polismyndigheten att det inte hade varit möjligt att fortlöpande lämna besked till W.K. om myndighetens sekretessprövning med hänsyn till materialets omfattning och komplexitet. Polismyndigheten framhöll särskilt att materialet var sådant att man genom pussläggning av uppgifter som i sig framstår som harmlösa skulle kunna få tillgång till information som medför skada. Polismyndigheten konstaterade därefter att W.K:s begäran, trots att det rörde sig om ett omfattande och komplext material, inte hade handlagts tillräckligt skyndsamt. Myndigheten anförde vidare följande.

Myndigheten konstaterar att allokeringen av resurser för att handlägga ärendet har varit klart otillräcklig. W.K:s begäran borde redan vid den tidpunkt den kom in till myndigheten ha fått flera handläggare i syfte att säkerställa en snabbare sekretessprövning samt för att undvika avbrott i densamma vid händelse av sjukskrivning, semester och utförande av annat än administrativa arbetsuppgifter. Vidare borde ledningen, i den rådande situationen, ha reagerat tidigare och med kraftfullare åtgärder när handläggningen av ärendet drabbades av avbrott. Polismyndigheten noterar även i detta hänseende att det fram till den 1 maj 2013 inte funnits några rutiner hos länskriminalpolisavdelningen vad gäller arbetsledningens bedömning av resursåtgång och fortlöpande överblick av hanteringen av inkommande sekretessärenden. Detta är naturligtvis mycket beklagligt.

Arbetsledningen vid länskriminalpolisen har informerats om den närmare innebörden av skyndsamhetskravet vid utlämnandeyrkanden av nu aktuell omfattning. Mot denna bakgrund samt med hänsyn till vad länskriminalpolisen har redovisat om företagna åtgärder i ärendet och uppdaterade rutiner för hantering av sekretessärenden gör polismyndigheten bedömningen att inga ytterligare åtgärder behöver vidtas med anledning av anmälan.

W.K. fick tillfälle att kommentera yttrandet.

Polismyndigheten upplyste därefter JO om att myndigheten den 9 juli 2013 hade lämnat ut efterfrågade handlingar till W.K.

I ett beslut den 21 mars 2014 anförde *JO Renfors* följande.

### **Rättslig reglering m.m.**

Den som är part i ett ärende vid en myndighet har som regel rätt att ta del av det som tillförts ärendet, s.k. partsinsyn (se 16 § förvaltningslagen). Bestämmelsen om partsinsyn enligt förvaltningslagen är dock inte tillämplig i polismyndigheternas brottsbekämpande verksamhet (se 32 § förvaltningslagen).

Beträffande förundersökningar regleras en misstänkts rätt till insyn i 23 kap. 18 § rättegångsbalken (RB). När en dom vinner laga kraft är förundersökningen emellertid definitivt avslutad och bestämmelsen om den enskildes insynsrätt enligt 23 kap. 18 § är inte längre direkt tillämplig (se JO 2000/01 s. 69, dnr 4267-1997 och JO 2007/08 s. 87, dnr 2181-2005). JO har uttalat att det mesta

tyder på att en begäran om insyn i dessa fall måste handläggas enligt tryckfrihetsförordningens (TF) regler om allmänna handlingars offentlighet, men att det vid sekretessprövningen bör finnas utrymme att beakta den misstänktes tidigare insyns rätt (JO 2007/08 s. 87, se särskilt s. 128–129). Denna uppfattning har bekräftats av Insynsutredningen (se SOU 2010:14, Partsinsyn enligt rättegångsbalken).

Enligt TF:s bestämmelser har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den är inkommen till myndigheten eller upprättad där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess.

En allmän handling som får lämnas ut ska enligt TF tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. Det ska ske på stället och utan avgift. Den som begär det har också rätt att mot avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt. Besked i en utlämnande fråga bör normalt lämnas samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om utlämnande får ske. Ett visst ytterligare dröjsmål kan vara ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material. I sådana fall kan det många gånger vara lämpligt att successivt lämna besked om vad som kan lämnas ut.

Oavsett vilket regelsystem som tillämpas, bestämmelserna om insyns rätt eller reglerna i TF, ska en framställning om att få ta del av handlingarna i ärendet behandlas skyndsamt (se bl.a. JO 2007/08 s. 87 och JO:s beslut den 12 november 2002, dnr 103-2002).

## Bedömning

Av utredningen framgår att W.K:s begäran om att få del av sidomaterialet i den avslutade förundersökningen mottogs av Polismyndigheten i Stockholms län den 2 maj 2012 och att några handlingar inte lämnades ut förrän ett drygt år senare, den 9 juli 2013.

Polismyndighetens ärende har innefattat ett omfattande material och en komplicerad sekretessprövning. Med hänsyn till dessa omständigheter har jag förståelse för att materialet inte kunde lämnas ut successivt. Ärendets omfattning och komplexitet innebär också att en relativt lång handläggningstid får accepteras. Ett ärende av denna karaktär måste dock omgående tilldelas nödvändiga resurser för att kunna handläggas i enlighet med gällande skyndsamhetskrav. Som polismyndigheten konstaterat har tilldelningen av resurser för att handlägga W.K:s begäran varit klart otillräcklig. Begäran borde självklart ha handlagts av fler personer än Thomas Bring redan när den kom in till myndigheten.

Att länskriminalpolisens arbetsledning inte haft några rutiner för bedömningen av resurstilldelning och inte heller haft någon överblick av hanteringen av dessa ärenden är anmärkningsvärt och framstår som en starkt bidragande orsak till den uppkomna situationen. Jag noterar att sådana rutiner numera införts.

Handläggningen av W.K:s begäran om handlingsutlämnande har stått i uppenbar strid med det skyndsamhetskrav som gäller. Polismyndigheten i Stockholms län ska kritiseras för detta.

### Kritik mot en befattningshavare vid Polismyndigheten Dalarna för dennes handläggning av en begäran om att få del av ett förundersökningsprotokoll

(Dnr 2058-2013)

**Beslutet i korthet:** En begäran från den misstänkte om att få en kopia av förundersökningsprotokollet efter det att slutdelgivning skett ska handläggas skyndsamt och i enlighet med reglerna om rätt till insyn i 23 kap. 18 § rättegångsbalken.

Omkring den 11 februari 2013 underrättades N.N. om att den aktuella förundersökningen där han var misstänkt var slutförd, och att han hade möjlighet att ta del av den och begära eventuella ytterligare utredningsåtgärder. Den 26 februari begärde N.N:s ombud att få ta del av förundersökningsprotokollet. Det dröjde en månad innan handlingarna lämnades ut. Befattningshavaren kritiseras för handläggningen.

### Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 9 april 2013 framförde advokaten Björn Henriques klagomål mot Polismyndigheten Dalarna för handläggningen av hans begäran om att få del av ett förundersökningsprotokoll. Till anmälan bifogades de skrivelser han gett in till polismyndigheten och de svar han erhållit.

Av anmälan och bifogade handlingar framgick bl.a. följande. Polismyndigheten Dalarna meddelade den 11 februari 2013 att förundersökningen beträffande N.N. var slutförd och att N.N. fick möjlighet att senast den 26 februari 2013 yttra sig över denna innan förundersökningen lämnades vidare till Åklagarmyndigheten. I egenskap av ombud för N.N. begärde Björn Henriques den 26 februari 2013 att få ta del av förundersökningsprotokollet. Den 13 mars skrev han en påminnelse som skickades till polismyndigheten den 14 mars. Den 19 mars beslutade polismyndigheten att handlingarna inte skulle lämnas ut på grund av förundersökningssekretess. Den 25 mars skrev Björn Henriques till polismyndigheten och angav att han fann det anmärkningsvärt att handlingarna inte lämnades ut med hänvisning till förundersökningssekretess när förundersökningen var slutförd. Han underströk att han var ombud för N.N. enligt tidigare översänd fullmakt och begärde på nytt att förundersökningsprotokollet omedelbart skulle översändas till honom och hans klient. Den 27 mars fick han besked om att hans begäran avslagits av inspektör Leif Olsson, förundersökningsledare vid Polismyndigheten Dalarna, trafiknheten i Falun, eftersom han inte var förordnad som offentlig försvarare för N.N. Han ringde upp Leif Olsson, som vidhöll sitt beslut. Kort efter att samtalet avslutats fick han dock ett meddelande om att Leif Olsson beslutat att lämna ut handlingarna.



JO hämtade in och granskade handlingarna i polismyndighetens ärenden A002.305/2013 och A.004.645/2013. I dessa ärenden återfanns Björn Henriques framställningar daterade den 26 februari, 13 mars och 25 mars 2013 samt den fullmakt som lämnats in tillsammans med den första begäran. I ärendena fanns även polismyndighetens underrättelser daterade den 19 och 27 mars 2013.

Muntliga uppgifter hämtades in från inspektör Leif Olsson. Han uppgav bl.a. följande.

Det stämmer att Björn Henriques vid flera tillfällen kontaktade polismyndigheten och begärde att få ut handlingarna i den aktuella förundersökningen och att han nekades detta. Han minns dock inte på rak arm vid hur många tillfällen detta skedde. Det var han som gjorde bedömningen att Björn Henriques inte skulle få ta del av några handlingar i förundersökningen. Skälet var att handlingarna omfattades av förundersökningssekretess i förhållande till Björn Henriques eftersom denne inte var och inte heller förväntades bli förordnad som offentlig försvarare för den misstänkte. Han minns att det fördes en diskussion kring det faktum att Björn Henriques var ombud för den misstänkte men minns inte när han för första gången såg den aktuella fullmakten. Han minns i dag inte hur han resonerade när han gjorde bedömningen att det krävdes ett förordnande som offentlig försvarare för att få ta del av handlingarna.

Polismyndigheten Dalarna (tf. länspolismästaren Anders Landén) kom in med ett yttrande. En skrivelse från Leif Olsson bifogades detta. Leif Olsson bekräftade i huvudsak vad han tidigare uppgett. Han anförde vidare att anledningen till att handlingsutlämnandet dröjt någon tid efter den 27 mars 2013 var vissa tekniska problem med Siebel PUST-systemet samt att den aktuella arbetsveckan var kort med anledning av påskhelgen. I polismyndighetens yttrande redogjorde myndigheten för sina rutiner enligt tjänsteföreskrift Handläggning av begäran om att få ta del av allmän handling (187-1). I sin bedömning anförde polismyndigheten följande.

Inledningsvis kan konstateras att det tydligt framgår att polismyndigheten inte har uppfyllt det krav på skyndsam handläggning av begäran om att få ta del av allmänna handlingar som uppställs i [...] tryckfrihetsförordningen. Detta faktum är ytterst beklagligt.

Den centrala frågan i detta fall är den långa tid som förflöt mellan den tidpunkt då begäran inkom tills det att beslutet meddelades. [---] Av utredningen som ligger till grund för detta yttrande framgår att det dröjde 26 dagar innan beslutet meddelades. Det råder alltså inga tvivel om att kravet på skyndsam handläggning inte är uppfyllt i detta fall.

Polismyndigheten har inte heller uppfyllt den informationskyldighet som åligger polismyndigheten när beslutet angående begäran har lämnats. Denna informationskyldighet innebär enligt 6 kap. 3 § tredje stycket OSL att sökanden ska underrättas om möjligheterna att få ett överklagbart beslut. Detta framgår även av polismyndighetens tjänsteföreskrift. [---]

Avslutningsvis vill polismyndigheten klargöra att åtgärder kommer att vidtas för att bättre synliggöra och sprida tjänsteföreskriften genom att utbilda handläggarna på den berörda enheten för att på så sätt förbättra den framtida handläggningen gällande begäran om att få ta del av allmänna handlingar.

Tjänsteföreskriften bifogades yttrandet. I föreskriften anges bl.a. att en begäran från den misstänkte om att få ta del av uppgifter ur en pågående förundersökning ska prövas utifrån 23 kap. 18 § rättegångsbalken och inte hanteras som en begäran om att få ta del av allmän handling.

Björn Henriques fick tillfälle att kommentera yttrandet.

I ett beslut den 3 mars 2014 anförde *JO Renfors* följande.

### Rättslig reglering

Den som är part i ett ärende vid en myndighet har som regel rätt att ta del av det som tillförts ärendet, s.k. partsinsyn (se 16 § förvaltningslagen). Bestämmelsen om partsinsyn enligt förvaltningslagen är dock inte tillämplig i polismyndigheternas brottsbekämpande verksamhet (se 32 § förvaltningslagen).

Beträffande förundersökningar regleras den misstänktes rätt till insyn i 23 kap. 18 § rättegångsbalken (RB). Vid en s.k. slutdelgivning ska utredningen redovisas i sin helhet och den misstänkte ges tillfälle att lämna synpunkter. Bestämmelsen ger inte en misstänkt eller försvararen någon ovillkorlig rätt att få en kopia av förundersökningsprotokollet (jfr 23 kap. 21 § fjärde stycket RB, som är tillämplig när åtal väckts). I allmänhet får de dock var sitt exemplar av det preliminära förundersökningsprotokollet i samband med att de underrättas om att förundersökningen är slutförd. Om den misstänkte begär att få en kopia av förundersökningsprotokollet och det inte finns några vägande skäl som talar mot det – t.ex. att materialet är mycket omfattande – bör myndigheten efterkomma en sådan begäran (se JO 1996/97 s. 72 och JO:s ärende 5112-2008).

En enskild kan även grunda en framställning om att få ta del av handlingar på de grundläggande bestämmelserna om handlingsoffentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Enligt dessa bestämmelser har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den är inkommen till myndigheten eller upprättad där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess.

En allmän handling som får lämnas ut ska tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. Det ska ske på stället och utan avgift. Den som begär det har också rätt att mot avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt. Besked i en utlämnandefråga bör normalt lämnas samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om utlämnande får ske. Ett visst ytterligare dröjsmål kan vara ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material. I sådana fall kan det många gånger vara lämpligt att successivt lämna besked om vad som kan lämnas ut.

Om en anställd vid en myndighet har ansvar för vården av en handling, är det enligt 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) i första hand han eller hon som ska pröva om handlingen ska lämnas ut. I tveksamma fall ska den anställde låta myndigheten göra prövningen, om det kan ske utan onödigt dröjsmål. Beslutar den anställde att inte lämna ut handlingen eller del av den ska den som begär handlingen informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas.

En framställan från den misstänkte (eller dennes ombud) om att få ta del av handlingarna i en förundersökning bör som utgångspunkt handläggas enligt reglerna i rättegångsbalken fram till dess att förundersökningen har lagts ner eller till dess det finns en lagakraftvunnen dom (se JO 1999/2000 s. 392 och JO:s ärenden 5112-2008 och 103-2002). Oavsett vilket regelsystem som tillämpas, bestämmelserna i RB eller TF, ska dock en framställning om att få del av handlingarna i ärendet behandlas skyndsamt. (Se bl.a. JO 2003/04 s. 389 och JO 2007/08 s. 87.)

### Bedömning

Av utredningen framgår att N.N. omkring den 11 februari 2013 underrättades om att den aktuella förundersökningen var slutförd och att han hade möjlighet att ta del av den och begära eventuella ytterligare utredningsåtgärder. Den 26 februari 2013 begärde Björn Henriques, i egenskap av ombud för N.N., att få ta del av förundersökningsprotokollet. Till begäran bifogades en fullmakt från N.N. Björn Henriques begäran skulle mot denna bakgrund ha prövats i enlighet med reglerna i 23 kap. 18 § RB. Det är också så hans begäran borde ha handlagts enligt polismyndighetens egna föreskrifter. Några vägande skäl mot att efterkomma Björn Henriques begäran, såsom att materialet var mycket omfattande, har inte kommit fram. Handlingarna borde därför skyndsamt ha överlämnats till honom. Nu kom det att dröja en månad.

Om begäran i stället hade handlagts enligt tryckfrihetsförordningens regler skulle handlingarna lika skyndsamt ha skickats till Björn Henriques eller besked getts om att handlingarna inte kunde lämnas ut, tillsammans med en upplysning om att han hade rätt till ett skriftligt och överklagbart beslut i frågan. Även med TF:s regler som utgångspunkt har hanteringen således brustit.

Att Leif Olsson inte lämnade ut handlingarna med hänvisning till förundersökningssekretess och att Björn Henriques inte var förordnad som offentlig försvarare beror av allt att döma på att han, trots upprepade påminnelser från Björn Henriques sida, inte i tillräcklig utsträckning satt sig in i den fråga han hade att ta ställning till. Han har i detta avseende uppvisat en påtaglig nonchalans och förtjänar kritik för handläggningen av ärendet.

Avslutningsvis vill jag förorda att de utbildningsinsatser som polismyndigheten aviserat innefattar bestämmelserna i rättegångsbalken om misstänkta rätt till insyn under en brottsutredning.

## Kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län och en befattningshavare där för bristfällig handläggning av framställningar från en målsägande om att få ta del av handlingar i en förundersökning

(Dnr 2231-2013)

**Beslutet i korthet:** En målsägande har inte någon rätt till insyn i en förundersökning motsvarande den rätt som enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken tillkommer den misstänkte. En begäran från en målsägande om att få ta del av handlingar i en förundersökning ska – oavsett om förundersökningen är pågående eller nedlagd – i stället behandlas i enlighet med bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen.

L.M. begärde vid två tillfällen hos polismyndigheten att få kopior av samtliga handlingar i en förundersökning där han var målsägande. En befattningshavare vid polismyndigheten nekade honom att ta del av handlingar trots att befattningshavaren inte var behörig att pröva frågan. Befattningshavaren underrättade inte heller L.M. om hans möjlighet att begära att frågan hänsköts till polismyndigheten för ett skriftligt och överklagbart beslut. Polismyndigheten och befattningshavaren kritiseras för bristerna i handläggningen.

### Anmälan

I en anmälan som inkom till JO den 16 april 2013 framförde L.M. kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län med anledning bl.a. av hur myndigheten handlagt framställningar från honom om att få ta del av handlingarna i en förundersökning om urkundsförfalskning. L.M. anförde, som han får uppfattas, bl.a. att polismyndigheten fem månader efter det att han gjort en sådan framställning ännu inte lämnat honom något besked i utlämnandefrågan och att han blivit berövad insyn i sitt ärende.

### Utredning

Handlingar och muntliga upplysningar från polismyndigheten inhämtades. De muntliga upplysningarna lämnades av inspektören Jan Ståhl vid Västerorts polismästardistrikt, som (den 10 juni 2013) uppgav bl.a. följande.

Han har samtalat med L.M. vid några tillfällen. Han minns att L.M. vid ett tillfälle, runt årsskiftet 2012/2013, begärde att få ut handlingarna i den aktuella förundersökningen. L.M. uppgav att han ville ha ut handlingarna i händelse av att förundersökningen lades ned eftersom han i sådant fall hade för avsikt att begära överprövning av nedläggningsbeslutet. I slutet av februari 2013 återkom L.M. med en begäran om att få ut handlingarna. Vid båda tillfällena nekade han L.M. att ta del av handlingarna med hänvisning till förundersökningssekretess. Han kan inte minnas att han gav L.M. någon underrättelse om dennes rätt att få ett skriftligt och överklagbart beslut av polismyndigheten. [– –]

Förundersökningen lades ned den 18 mars 2013 på den grunden att brott ej kunde styrkas. Några veckor innan nedläggningsbeslutet fattades lämnade han över handläggningen av ärendet till sin kollega, kommissarien

Eva Maasing. Han minns inte om han gav några direktiv till Eva Maasing såvitt gällde L.M.s begäran om att få ta del av handlingarna.

Jan Ståhl uppgav vidare att såvitt han kände till hade L.M. endast fått ut den brottsanmälan han själv gett in.

Polismyndigheten anmodades därefter att yttra sig beträffande handläggningen av L.M:s framställningar om handlingsutlämnande.

Polismyndigheten (biträdande länspolismästaren Ulf Johansson) inkom med yttrande. Till grund för yttrandet låg bl.a. en promemoria upprättad av Jan Ståhl och upplysningar lämnade av Erik Mårdh, sektionschef vid Västerorts polismästardistriktets kriminalenhet.

Under ett avsnitt om rättslig reglering redovisade polismyndigheten bl.a. följande.

Av 2.1 Polismyndigheten i Stockholms läns föreskrift om handläggning av begäran om att få ta del av en allmän handling eller uppgift därur samt tillämpning av offentlighets- och sekretesslagen (tjänsteföreskrift 187-A) följer att undersöknings-ledaren ska anses ha samtliga handlingar i en pågående förundersökning i sin vård. Leder åklagare förundersökningen ska lägst gruppchef eller motsvarande där ärendet handläggs anses ha samtliga handlingar i förundersökningen i sin vård.

Erik Mårdh hade uppgett följande.

[...] Jan Ståhl, som vid tiden för begäran var ansvarig handläggare för ärende 0201-K174994-12, [har] efter begäran från L.M. gjort bedömningen att handlingarna i den då pågående förundersökningen, utöver anmälan, inte kunde lämnas ut med hänvisning till 18 kap. 1 § och 35 kap. 1 § [offentlighets- och sekretesslagen]. Jan Ståhl kan inte minnas om han gav L.M. någon underrättelse om dennes rätt att få ett överklagbart beslut av myndigheten. Det står alltså klart att en sekretessprövning gjorts men det är oklart om underrättelsen enligt ovan har utförts.

Polismyndigheten redovisade följande bedömning.

Polismyndigheten konstaterar inledningsvis att ärende 0201-K174994-12 vid tiden för begäran var en polisledd pågående förundersökning och att Jan Ståhl i egenskap av handläggare enligt polismyndighetens tjänsteföreskrift 187-A inte var behörig att pröva L.M.s begäran i första hand. Det får vidare, mot bakgrund av den utredning som finns i ärendet, bl.a. vid JO upprättad tjänsteanteckning den 10 juni 2013, anses sannolikt att Jan Ståhl inte informerat L.M. om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas. [– – –]

Polismyndigheten understryker vikten av korrekt och skyndsamt handläggning av begäran om att ta del av allmän handling. Med hänsyn till offentlighetsprincipens syfte, och antalet felaktigheter, ser polismyndigheten allvarligt på handläggningen av ärendet. Polismyndigheten tillser därför, genom Västerorts polismästardistrikt, att utbildning genomförs för polismästardistriktets kriminalenhet under hösten 2013.

Avslutningsvis tillägger polismyndigheten att jurist vid Västerorts polismästardistrikt i juni 2013 har prövat L.M.s begäran, A095.868/2013, genom vilken de begärda handlingarna lämnades ut med vissa maskeringar. Förundersökningen var vid denna tidpunkt nedlagd.

L.M. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 3 mars 2014 anförde *JO Renfors* följande.

### Rättslig reglering

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Enligt dessa bestämmelser har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den är inkommen till myndigheten eller upprättad där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess (2 kap. 1–3 §§ TF).

En allmän handling som får lämnas ut ska tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. Det ska ske på stället och utan avgift. Den som begär det har också rätt att mot avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt. (Se 2 kap. 12 och 13 §§ TF.)

Besked i en utlämnande fråga bör normalt lämnas samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om utlämnande får ske. Om en anställd vid en myndighet, enligt arbetsordningen eller på grund av särskilt beslut, har ansvar för vården av en handling är det enligt 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) i första hand han eller hon som ska pröva om handlingen ska lämnas ut. I tveksamma fall ska den anställde låta myndigheten göra prövningen, om det kan ske utan onödigt dröjsmål.

Om en framställning om att få ta del av en handling inte kan tillmötesgåas fullt ut ska den som gjort begäran underrättas om detta. Personen ska också underrättas om att han eller hon kan begära att frågan hänskjuts till myndigheten för ett skriftligt och överklagbart beslut (6 kap. 3 § tredje stycket OSL). Rätten att få ett överklagbart beslut tillkommer sökanden oavsett om beslutet att inte lämna ut handlingen grundar sig på en sekretessbestämmelse eller på annan grund.

### Bedömning

L.M. har i de handlingar som hämtats in från polismyndigheten angetts som målsägande. En målsägande intar inte en partsställning under förundersökningen och rättegångsbalken innehåller inte någon bestämmelse om rätt för målsäganden till insyn i utredningen i detta skede, motsvarande den som enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken tillkommer den misstänkte. En målsägandes rätt att ta del av handlingar i en pågående förundersökning kan endast grundas på TF:s bestämmelser (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 29, dnr 2388-1990). Detsamma gäller beträffande handlingar i en förundersökning som har lagts ned. Handläggningen av L.M:s framställningar ska alltså bedömas endast enligt TF:s bestämmelser.

Som redovisats bör besked i en fråga om utlämnande av allmän handling normalt lämnas samma dag som begäran gjorts.

L.M. har, som JO uppfattat honom, gjort gällande att polismyndigheten flera månader efter det att han begärt att få kopior av handlingarna i förundersökningen ännu inte gett honom något besked i utlämnande frågan. Av utredningen framgår att L.M. vid två tillfällen begärde att få kopior av de aktuella handlingarna och att Jan Ståhl, med hänvisning till att handlingarna omfattades av förundersökningssekretess, nekade honom att ta del av några andra handlingar än den brottsanmälan han själv gett in. Det har inte kunnat klarläggas exakt när

L.M. gjorde sina framställningar och hur snart Jan Ståhl lämnade honom besked med anledning av dessa. Det saknas därför underlag för att bedöma om de besked som lämnades gavs tillräckligt skyndsamt.

Såvitt framkommit informerade Jan Ståhl inte vid något av tillfällena L.M. om möjligheten att begära att frågan om handlingsutlämnande skulle hänskjutas till polismyndigheten för beslut. Detta borde givetvis ha skett.

Enligt polismyndighetens tjänsteföreskrifter var Jan Ståhl inte behörig att pröva en begäran om utlämnande av de aktuella handlingarna. En sådan begäran skulle rätteligen i första hand ha prövats av undersökningsledaren. Jan Ståhl skulle alltså under alla förhållanden ha överlämnat L.M:s framställningar till undersökningsledaren.

Jan Ståhl är den som handlagt L.M:s framställningar om handlingsutlämnande och därmed haft det huvudsakliga ansvaret för att de inte hanterats på ett korrekt sätt. Även polismyndigheten, ytterst dess ledning, har dock ett ansvar för att se till att handläggningen lever upp till de krav som olika regelverk ställer.

Sammanfattningsvis ska såväl Jan Ståhl som polismyndigheten kritiseras för bristerna i handläggningen.

Vad som har kommit fram i övrigt ger inte tillräcklig anledning till något uttalande från min sida.

## Kritik mot Polismyndigheten Dalarna för handläggningen av framställningar om att få ta del av en nedlagd förundersökning

(Dnr 3408-2013)

**Beslutet i korthet:** En misstänkts rätt till insyn enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken upphör när en förundersökning läggs ned. En begäran från den enskilde om att få ta del av en nedlagd förundersökning bör därför som utgångspunkt handläggas i enlighet med bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen.

Polismyndigheten Dalarna har i flera avseenden brustit i hanteringen av framställningar om att få ta del av en nedlagd förundersökning. Myndigheten har inte överlämnat en begäran till det polisområde som hade att pröva frågan om utlämnande, framställningar har inte handlagts i enlighet med tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav och myndigheten har underlåtit att meddela ett överklagbart beslut när det begärdes. Polismyndigheten kan inte undgå kritik för bristerna.

### Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 12 juni 2013 framförde advokaten Björn Henriques klagomål mot Polismyndigheten Dalarna för handläggningen av hans framställningar om att få ta del av en förundersökning.

Björn Henriques uppgav bl.a. följande. Som förordnad offentlig försvarare begärde han den 12 april 2013 av Polismyndigheten Dalarna, polisområde Ludvika, att få ta del av en nedlagd förundersökning som rörde hans klient. Den 15 april 2013 underrättades han om att ärendet handlades av polisområde Borlänge och ombads vända sig dit.

Han begärde ut handlingarna från polisområde Borlänge i ett fax den 16 april 2013. Han skickade en påminnelse om sin begäran den 2 maj 2013. Den 10 maj 2013 fick han besked om att polismyndigheten hade beslutat att han inte skulle få ta del av handlingarna då han sedan den 24 april 2013 inte längre var förordnad som offentlig försvarare.

Med stöd av en fullmakt från sin huvudman skickade han den 15 maj 2013 en ny begäran om att få ta del av handlingarna. Han bad vid detta tillfälle om ett överklagbart beslut för det fall hans begäran skulle avslås. Den 23 maj 2013 fattade polismyndigheten beslut om att lämna ut vissa handlingar till honom, efter att polismyndigheten först hade kontaktat hans huvudman och kontrollerat om hon skrivit under den ingivna fullmakten. Övriga handlingar omfattades enligt myndigheten av sekretess. Han informerades även om att han kunde be om ett överklagbart beslut om han inte var nöjd med beslutet. Han fick del av beslutet och handlingarna den 27 maj 2013.

Björn Henriques uppgav att han var kritisk till de långa handläggningstiderna, till att han inte fått något överklagbart beslut trots begäran om det, och till att hans huvudman kontaktats trots att han genom fullmakten visat att han företrädde henne.

I de yttranden Polismyndigheten Dalarna (tf. länspolismästaren Anders Landén) gav in redogjorde myndigheten för sina rutiner enligt tjänsteföreskrift Handläggning av begäran om att få ta del av allmän handling (187-1). Därutöver anförde polismyndigheten bl.a. följande.

#### **Framställningen den 12 april 2013**

Det är klarlagt att Björn Henriques begäran inkom till myndigheten fredagen den 12 april 2013. Den tjänsteman som tog hand om faxet ringde upp Björn Henriques måndagen den 15 april 2013 och informerade honom om att handlingarna fanns hos familjevåldshoteln i Borlänge. Tjänstemannen minns inte om han själv vidarebefordrade begäran dit.

Enligt polismyndighetens bedömning borde begäran utan oskäligt dröjsmål ha vidarebefordrats till familjevåldshoteln i Borlänge i enlighet med vad som gäller enligt 4 § tredje stycket förvaltningslagen om myndigheternas service-skyldighet. Björn Henriques borde också ha underrättats om detta.

#### **Framställningen den 16 april 2013**

Någon begäran har inte diarieförts hos polismyndigheten detta datum. Det är därför oklart om och i så fall när begäran inkom till myndigheten.

#### **Framställningen den 2 maj 2013**

Den 2 maj 2013 mottog polismyndigheten ett fax där Björn Henriques, i egen-skap av offentlig försvarare, begärde ut förundersökningen i 2000-K1147-13.



Skrivelsen diariefördes den 6 maj och fick diarienummer A049.837/2013. Med hänsyn till att begäran gjordes i egenskap av offentlig försvarare var det nödvändigt att klargöra om förordnandet fortfarande gällde. Tingsrätten upplyste handläggaren om att Björn Henriques förordnande upphörde den 24 april 2013. Beslut i ärendet fattades den 8 maj 2013.

### Framställningen den 16 maj 2013

Den 16 maj 2013 inkom en ny skrivelse där Björn Henriques begärde kopior av handlingar i 2000-K1147-13, denna gång med bilagd fullmakt från personen som tidigare varit misstänkt.

Det tidigare ärendet, A049.837/2013, avslutades i samband med beslutet som fattades den 8 maj 2013. På grund av detta diariefördes den skrivelse som inkom torsdagen den 16 maj 2013 på nytt och fick då diarienummer A063.741/2013. Handläggningen av denna begäran påbörjades omgående genom att de begärda handlingarna hämtades från arkivet för att underlätta det fortsatta arbetet. Ärendet lades till den handläggare som hanterat det första ärendet. Hon var dock på kurs och återkom först måndagen den 20 maj 2013. När handläggaren var tillbaka påbörjade hon handläggningen av ärendet. Med anledning av hur underskriften på fullmakten såg ut fann handläggaren anledning att anta att Björn Henriques själv hade undertecknat fullmakten. Den 23 maj 2013 ringde handläggaren upp Björn Henriques huvudman och frågade henne om hon skrivit under en fullmakt rörande begäran om handlingar. Personen uppgav att hon inte hade skrivit under någon sådan fullmakt men att hon däremot hade gett Björn Henriques en muntlig fullmakt i samband med att förundersökningen lades ned. Beslut i ärendet fattades torsdag den 23 maj 2013 och skickades till Ludvika Advokatbyrå per post.

Polismyndigheten gjorde bedömningen att kravet på skyndsam handläggning inte hade uppfyllts avseende framställningarna den 2 respektive 16 maj 2013.

När det gäller den kontakt som togs med Björn Henriques klient anfördes följande.

Den begäran som inkom den 16 maj 2013 gjordes med stöd av en fullmakt.  
[---]

Tjänstemannen som gjorde sekretessbedömningen i detta ärende bedömde att det fanns skäl att ifrågasätta fullmaktens äkthet varför huvudmannen kontaktades för att utröna omständigheterna kring fullmaktens tillkomst.

Polismyndigheten bedömer att fullmakten är av sådan beskaffenhet att den kan läggas till grund för begäran då den gäller bland annat bevakning av talan mot åklagaren eller den saken eljest kan röra angående misshandel. Begäran om utlämnande av allmän handling får anses vara en del av bevakningen av talan för klientens räkning.

Det är dock polismyndighetens bestämda uppfattning att en fullmakt som av någon anledning framstår som mindre trovärdig bör verifieras vilket lämpligen sker genom kontakt med huvudmannen.

Beträffande Björn Henriques klagomål på att han inte fått ett överklagbart beslut trots att han begärt det angavs följande.

I den skrivelse som inkom den 16 maj 2013 uttalas att sökanden i annat fall önskar ett skriftligt beslut med tillhörande besvärshänvisning. Denna skrivelse har behandlats som en ny begäran då förutsättningarna för begäran har förändrats såtillvida att begäran denna gång gjordes med stöd av en fullmakt istället för förordnande som offentlig försvarare. Då detta har hanterats som ett nytt ärende är beslutet som fattades den 23 maj 2013 att anse som ett tjänstemannabeslut vilket, enligt 6 kap. 7 § OSL, inte är överklagbart.

Polismyndigheten uppgav avslutningsvis att man avsåg att vidta åtgärder för att bättre synliggöra och sprida tjänsteföreskriften genom att utbilda handläggarna på den berörda enheten.

I ett beslut den 3 mars 2014 anförde *JO Renfors* följande.

### Rättslig reglering

Den som är part i ett ärende vid en myndighet har som regel rätt att ta del av det som tillförts ärendet, s.k. partsinsyn (se 16 § förvaltningslagen). Bestämmelsen om partsinsyn enligt förvaltningslagen är dock inte tillämplig i polismyndigheternas brottsbekämpande verksamhet (se 32 § förvaltningslagen).

Beträffande förundersökningar regleras rätten till insyn i 23 kap. 18 § rättegångsbalken (RB). När en förundersökning läggs ned upphör emellertid den insynsrätt som tillkommer en misstänkt enligt den bestämmelsen eftersom det inte längre kan anses kvarstå någon misstanke. En rätt till insyn kan dock finnas enligt allmänna rättsgrundsatser (se bl.a. RÅ 1995 ref. 28 och RÅ 2001 ref. 27). En begäran från en enskild (eller dennes ombud) om att få ta del av handlingarna i en nedlagd förundersökning bör dock som utgångspunkt handläggas i enlighet med bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). (Se JO 1999/2000 s. 392.)

Enligt TF:s bestämmelser har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den är inkommen till myndigheten eller upprättad där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess.

En allmän handling som får lämnas ut ska tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. Det ska ske på stället och utan avgift. Den som begär det har också rätt att mot avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt. Besked i en utlämnande fråga bör normalt lämnas samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om utlämnande får ske. Ett visst ytterligare dröjsmål kan vara ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material. I sådana fall kan det många gånger vara lämpligt att successivt lämna besked om vad som kan lämnas ut.

Om en anställd vid en myndighet har ansvar för vården av en handling, är det enligt 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) i första hand han eller hon som ska pröva om handlingen ska lämnas ut. I tveksamma fall ska den anställde låta myndigheten göra prövningen, om det kan ske utan onödigt dröjsmål. Beslutar den anställde att inte lämna ut handlingen eller del av den ska den som begär handlingen informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut därifrån för att beslutet ska kunna överklagas.

En begäran om att ta del av en handling ska göras hos den myndighet som förvarar handlingen (2 kap. 14 § TF). I Regeringsrättens (numera Högsta förvaltningsdomstolen) avgörande RÅ 2007 ref. 68 uttalade domstolen att en enskild som begär att få ta del av en allmän handling inte behöver vända sig till det ställe där handlingen förvaras med sin begäran, när myndigheten har lokaler på flera ställen.

### **Bedömning**

Björn Henriques framställningar om att få ta del av handlingarna i den nedlagda förundersökningen ska i enlighet med vad som anförts ovan prövas utifrån TF:s regler.

#### **Framställningarna den 12 och 16 april 2013**

Av utredningen framgår att Björn Henriques begäran togs emot fredagen den 12 april 2013 av Polismyndigheten Dalarna, polisområde Ludvika, samt att han kontaktades måndagen den 15 april 2013 och ombads skicka sin begäran till polisområde Borlänge. Enligt Björn Henriques faxade han därför sin begäran till polisområde Borlänge den 16 april 2013. Om detta fax kommit fram till myndigheten har inte kunnat klarläggas.

En myndighet ska se till att en framställning om handlingsutlämnande skickas vidare till den inom myndigheten som ska pröva frågan om utlämnande. Polisområde Ludvika och polisområde Borlänge hör till en och samma myndighet. Polisområde Ludvika borde därför snarast ha skickat Björn Henriques begäran vidare till polisområde Borlänge.

#### **Framställningarna den 2 och 16 maj 2013**

När det gäller framställningarna om att få del av den nedlagda förundersökningen den 2 respektive 16 maj 2013 har skyndsamhetskravet i TF inte uppfyllts. Med hänsyn till att Björn Henriques uttryckligen begärde ett överklagbart beslut i sin framställan den 16 maj 2013 borde ett sådant beslut enligt min mening också ha fattats.

### **Avslutning**

Polismyndigheten Dalarna kan inte undgå kritik för bristerna i handläggningen av Björn Henriques framställningar om handlingsutlämnande.

## Kritik mot Trafik- och renhållningsnämnden i Stockholms stad med anledning av att Riksteatern nekats att annonsera på de s.k. kulturtavlorna

(Dnr 2290-2012)

**Beslutet i korthet:** Trafik- och renhållningsnämnden i Stockholms stad nekade Riksteatern att annonsera för evenemanget Art of the Streets på de s.k. kulturtavlorna med hänvisning till stadens generella policy mot klotter och liknande skadegörelse (klotterpolicyn).

Grundlagarnas skydd för yttrandefriheten utgör enligt JO inget hinder för det allmänna att reglera i vilken utsträckning olika typer av budskap får spridas på en annonsplats av det aktuella slaget. Sådana regler måste dock vara generella till sin karaktär och får inte diskriminera mellan olika budskap på grund av deras innehåll.

Mot bakgrund bl.a. av att det varken i nämndens besked till Riksteatern eller i dess yttrande till JO framgått på vilket sätt nämnden ansåg att Riksteaterns annonsaffischer var oförenliga med klotterpolicyn, framstår nämndens ställningstagande i frågan som godtyckligt.

### Bakgrund och anmälan

De s.k. kulturtavlorna är annonstavlor som är monterade på ca 1 000 belysningsstolpar i Stockholms stad. Kulturtavlorna ägs av Stockholms stad och upplåts för marknadsföring av kulturella evenemang i Stockholm. Upplåtelseerna administreras av Trafik- och renhållningsnämnden i Stockholms stad genom det privata bolaget Sarrasso AB.

I en anmälan till JO begärde Hugo R. att JO skulle utreda bl.a. om Trafik- och renhållningsnämnden hade brutit mot regeringsformens krav att myndigheter ska beakta allas likhet inför lagen och iaktta saklighet och opartiskhet, när nämnden nekat Riksteatern att annonsera för gatukonstevenemanget Art of the Streets på kulturtavlorna.

Hugo R. anförde bl.a. följande. Riksteatern anordnade 2011 gatukonstevenemanget Art of the Streets. I syfte att annonsera för evenemanget hade Riksteatern tagit fram annonsaffischer målade av olika graffiti- och gatukonstnärer. Riksteatern hade bokat kulturtavlorna för annonseringen hos Sarrasso AB. Trafik- och renhållningsnämnden gick emellertid in i processen och förbjöd Riksteatern att annonsera med följande motivering.

Enligt stadens policy om att INTE medverka eller STÖDJA verksamheter eller evenemang som inte tar klart avstånd från klotter, olaglig graffiti eller liknande skadegörelse. Eller som kan väcka intresse enligt ovan, kan vi tyvärr inte godkänna bokningen på kulturtavlorna.

Beslutet, som fattades av enhetschefen Claes Thunblad vid nämndens trafikkontor, fattades trots att Riksteatern offentligt hade tagit klart avstånd från skadegörelse.

Det finns flera exempel på att andra aktörer, som inte på samma sätt som Riksteatern tagit avstånd från skadegörelse i samband med de evenemang som

annonserna avsett, har tillåtits annonsera på kulturtavlorna. Moderna museet och Viktor Rydbergsgymnasiet har t.ex. tillåtits annonsera med affischer som kan associeras till graffiti. Trafik- och renhållningsnämndens agerande är således inte sakligt grundat.

## Utredning

Trafik- och renhållningsnämnden anmodades att yttra sig. Av nämndens yttrande framgick bl.a. följande.

I det ärende som JO-anmälan rör fattade enhetschef, med ansvar för trafikkontorets klottersanering, beslut om att avslå Riksteaterns ansökan om affischering inför ”Art of the Streets”, med motivering att evenemanget inte var förenligt med stadens ”Policy mot klotter och annan skadegörelse” [...]. Beslutet meddelades Riksteatern via Sarrasso AB.

---

Efter anbudsförfarande tecknade trafikkontoret 2007-05-04 ett avtal med bolaget Sarrasso AB, avseende drift och skötsel av drygt 1 000 kulturtavlor i Stockholms innerstad. Kulturtavlorna består i ramar som är uppsatta på belyningsstolpar och syftar till att erbjuda stadens kulturarrangörer en affischering till en mycket låg kostnad.

Möjligheten att nyttja denna tjänst ska erbjudas det fria kulturlivet där mindre aktörer, med begränsade marknadsföringsmedel prioriteras. Kulturtavlorna är endast avsedda för marknadsföring av kulturella evenemang eller aktiviteter som genomförs i Stockholms stad.

I urvalet om vilka kulturarrangörer som får nyttja kulturtavlorna görs utöver en strävan av likställdhet också en bedömning av om arrangemanget eller arrangören inte är förenligt med gällande lagstiftning, eller om det finns motsättningar gällande stadens policys och övriga beslut.

---

I ärendet som gäller annonsering för evenemanget ”Art of the Streets” gjorde trafikkontoret bedömningen att arrangemanget inte var förenligt med beslut i Stockholms stads kommunfullmäktige om ”Policy mot klotter och annan skadegörelse”. Bedömningen gjordes utifrån affischens utformning, programmets innehåll, samt att det på evenemanget skulle pågå försäljning av sprayburkar och andra produkter som kan användas för skadegörelse på stadens anläggningar. Kontoret kontaktade också Polismyndigheten i Stockholms län, som gjorde bedömningen att arrangemanget riskerade att leda till ökad skadegörelse i evenemangets närområde, samt resvägar till och från evenemanget.

Beslutet att ej upplåta kulturtavlorna för Riksteaterns evenemang ”Art of the Streets” fattades av enhetschef, med ansvar för trafikkontorets klottersanering, i samråd med tillståndsavdelningen vid trafikkontoret.

Till yttrandet bifogades ”Policy mot klotter och liknande skadegörelse i Stockholm” som antagits av kommunfullmäktige i Stockholms stad. I punkten 9 i policyn anges följande.

Staden ska inte medverka till eller stödja verksamheter eller evenemang som inte klart tar avstånd från klotter, olaglig graffiti och liknande skadegörelse. Staden ska inte heller medverka till verksamheter som på något sätt kan väcka intresse för och leda till klotter, olaglig graffiti eller liknande skadegörelse.

Hugo R. yttrade sig över nämndens remissvar. Han anförde bl.a. att det även på Moderna museet förekom försäljning av produkter som kunde användas för skadegörelse samt att det inte fanns något belägg för att Art of the Streets skulle leda till ökad skadegörelse. Han vidhöll att beslutet att neka Riksteatern att annonsera på kulturtavlorna var godtyckligt och osakligt.

I ett beslut den 3 februari 2014 anförde *JO Renfors* följande.

### Rättslig reglering

Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad bl.a. yttrandefrihet. Med yttrandefrihet avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Det skydd för yttrandefriheten som garanteras genom RF innebär att en myndighet varken formellt eller informellt får ingripa mot någon för att han eller hon har använt sig av sin grundlagsskyddade rätt att uttrycka sin uppfattning.

Yttrandefriheten kan dock inskränkas under vissa särskilt angivna förutsättningar. Inskränkningarna måste ske genom lag (se 2 kap. 20–23 §§ RF). Vissa straffbestämmelser i brottsbalken utgör begränsningar av yttrandefriheten. Dessa begränsningar har ansetts förenliga med RF eftersom de skett med hänsyn till allmän ordning och säkerhet (se bl.a. 16 kap. 5 och 8 §§ brottsbalken). Av 2 kap. 23 § sista stycket RF framgår vidare att föreskrifter som, utan avseende på yttrandets innehåll, närmare reglerar ett visst sätt att sprida eller motta yttranden inte ska anses utgöra en begränsning av yttrandefriheten.

Även den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen, innehåller ett skydd för yttrandefriheten (artikel 10).

Enligt 1 kap. 9 § RF ska domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen och iakttä saktighet och opartiskhet.

### Bedömning

Annonsering på de s.k. kulturtavlorna är, som framgått, en tjänst avsedd för arrangörer av vissa kulturella evenemang som äger rum i Stockholms stad. Någon skyldighet för staden att tillhandahålla den aktuella tjänsten finns inte.

Grundlagarnas skydd för yttrandefriheten är enligt min uppfattning inte ett hinder för det allmänna att reglera i vilken utsträckning olika typer av budskap får spridas på en annonsplats av det aktuella slaget. Sådana regler måste dock vara generella till sin karaktär och får inte diskriminera mellan olika budskap på grund av deras innehåll. Kravet på saktighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § RF ska iakttas. (Se bl.a. JO 2010/11 s. 619 I och II.)

Annat har inte framkommit än att det evenemang, Art of the Streets, som Riksteatern önskade annonsera för på kulturtavlorna i och för sig uppfyllde de grundläggande kriterier som trafik- och renhållningsnämnden tillämpar när det gäller annonsering på kulturtavlorna. När Riksteatern ändå nekades att annon-

sera för evenemanget skedde detta med endast en tämligen kortfattad hänvisning till Stockholms stads generella policy mot klotter och liknande skadegörelse, den s.k. klotterpolicyn. Några egentliga skäl för ställningstagandet redovisades inte.

I yttrandet till JO har nämnden utvecklat skälen för sitt ställningstagande. Skälen är till övervägande del hänförliga till det aktuella evenemanget som sådant. När det gäller Riksteaterns annonsaffischer har nämnden endast i allmänna ordalag uppgett att utformningen av dessa ingick i nämndens bedömning. På vilket sätt affischerna varit oförenliga med klotterpolicyn framgår dock inte. Enligt min mening är det över huvud taget tveksamt om den generellt hållna policyn om klotter, olaglig graffiti och liknande skadegörelse kan läggas till grund för en bedömning av vilka annonser som ska tillåtas på kulturtavlorna. Nämnden har inte heller bemött Hugo R:s påstående att andra annonsörer har tillåtits annonsera på kulturtavlorna med affischer med liknande utformning som de som Riksteatern ville låta sätta upp.

Mot bakgrund av de nu redovisade förhållandena framstår nämndens ställningstagande i frågan om Riksteaterns annonsering för Art of the Streets som godtyckligt. Med den kritik som ligger i det sagda avslutas ärendet.

### Kritik mot en kommunchef för uttalanden till kommunanställda efter en tidningsartikel och för agerande i strid med det s.k. efterforskningsförbudet

(Dnr 5051-2012)

**Beslutet i korthet:** Sedan de anställda på en skola i Nordmaling i ett brev till kommunledningen hade påtalat brister i arbetsmiljön uppmärksammades saken i en tidningsartikel. Vid ett möte med skolpersonalen diskuterade kommunchefen tidningsartikeln. Hans uttalanden, som kunde uppfattas som ett uttryck för att han inte ville att personalen skulle vända sig till medierna med kritik mot kommunen, bedöms som mindre lämpliga.

I samband med att en journalist bad kommunchefen kommentera skolpersonalens skrivelse frågade han också varifrån journalisten hade fått sina uppgifter. Även om frågan ställdes utan närmare eftertanke var den olämplig mot bakgrund av grundlagens bestämmelser om förbud mot efterforskning.

### Anmälan m.m.

I en anmälan till JO riktade Niklas W. klagomål mot kommunchefen i Nordmalings kommun, Dan Vähä.

Enligt anmälan hade lärarkåren på Artediskolan i Nordmaling, i ett brev till kommunledningen, framhållit att arbetsmiljön på skolan var ohållbar och värdjät om hjälp, utredning och åtgärder. Sedan brevet uppmärksammats i en artikel i Västerbottens-Kuriren (VK) hade Dan Vähä samlat lärarkåren till ett möte och skällt ut dem för att ha offentliggjort problemen på Artediskolan. Flera av

lärarna hade upplevt mötet som hotfullt och att syftet med det varit att de skulle skrämmas till tystnad.

Niklas W., som ansåg att Dan Vähäs agerande utgjorde brott mot yttrandefriheten och meddelarfriheten, hänvisade bl.a. till en artikel införd i VK den 14 september 2012. Enligt artikeln hade Dan Vähä vid mötet sagt till lärarna att de hade "läckt" så att det blivit negativa artiklar om kommunen. Vidare angavs att Dan Vähä sagt att han arbetat med att få bort negativa skrivelser om kommunen i medierna och att han aldrig mer ville se missnöjda artiklar om skolan eller kommunen i tidningen.

Enligt anmälan hade Dan Vähä även brutit mot det s.k. efterforskningsförbudet genom att ha frågat en reporter vid VK hur tidningen fått kännedom om brevet till kommunledningen.

### Utredning

Kommunstyrelsen i Nordmalings kommun beslutade den 15 oktober 2012 att ställa sig bakom två yttranden upprättade av Dan Vähä respektive barn- och utbildningsnämndens ordförande, Tomas Johansson.

Beträffande mötet med lärarkåren vid Artediskolan lämnade Dan Vähä inledningsvis följande uppgifter.

Den 20/8 inlämnade lärarfacken en skrivelse ställd till mig som kommunchef och tf. barn- och utbildningschef samt ordföranden i barn- och utbildningsnämnden Tomas Johansson om arbetsmiljön på Artediskolan. Skrivelsen var utformad i elva frågeställningar som berörde arbetsmiljön. I den artikel publicerad i VK den 24/8 redogörs för skrivelsen under rubriken "Kaos på Artediskolan".

Samma dag den 24/8 pågick den andra delen av en kommunikationsutbildning med anställd personal och chef ledd med stöd av konsult. Efter återkoppling av personalchef som deltog på mötet och med ett antal synpunkter som framkommit under utbildningsdagen beslutade jag att begära tid hos rektor för att delta på kommande personalkonferens tillsammans med ordförande i nämnden för att ge "arbetsgivarinformation" om bl.a. skrivelsen från facken, publicitet i media, kommunikationsutbildningen samt vissa arbetsrättsliga frågor.

Information till personalen genomfördes onsdagen den 29 augusti kl. 15.30–16.00 efter barn- och utbildningsnämndens sammanträde.

Dan Vähä redogjorde därefter för de olika frågor som avhandlats av honom vid mötet. Beträffande frågan om publicitet i medier anförde han följande.

Jag tog upp artikeln som var publicerad den 24/8 och sa att det är olyckligt med negativ publicitet för kommunen, skolans lärare och elever. Att jag haft ambitionen under ett års tid att få ned antalet negativa skrivelser om kommunen som förekommit tidigare, vilket jag lyckats bra med. Något hot om att "tysta ned" personal och att inte få lämna uppgifter till media uttalades aldrig.

Dan Vähä underströk att han under mötet inte heller uttalat något om efterforskande av källor. Beträffande den i anmälan angivna kontakten med en reporter vid VK anförde han följande.

Jag blev uppringd av VK:s reporter om jag nu minns rätt onsdagen den 22/8 angående skrivelsen om arbetsmiljön som inkom till kommunen den 20/8



och som publicerades i VK den 24/8. Reportern ställde frågan om jag hade synpunkter på skrivelsen. I all hast ställde jag frågan var hon hade fått uppgifterna ifrån, vilket var klumpigt av mig och reportern sade: - Du vet väl om att du inte får efterforska källor? Jag meddelade direkt att jag väl känner till det ”meddelarskydd” som gäller och har inte för avsikt att efterforska källor och kommer inte heller att göra detta!

Tomas Johansson, som var närvarande vid mötet den 29 augusti 2012, anförde bl.a. att det under mötet inte förekom några som helst hot eller påtryckningar rörande lämnande av uppgifter till medier och att det inte heller förekom några höjda röster.

Niklas W. gavs tillfälle att kommentera yttrandet, men avhördes inte.

I ett beslut den 11 november 2013 anförde *JO Renfors* följande.

### Rättslig reglering

Enligt 2 kap. 1 § 1 regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor.

Av 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen (TF) och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) framgår vidare att det står var och en fritt att lämna uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst till bl.a. författare och nyhetsbyråer för offentliggörande i de grundlagsskyddade medierna om inte något annat är föreskrivet i TF eller YGL (meddelarfrihet).

I 3 kap. 4 § andra stycket TF och 2 kap. 4 § tredje stycket YGL anges att en myndighet eller ett annat allmänt organ inte får ingripa mot någon för att han eller hon i ett grundlagsskyddat medium har utnyttjat tryck- eller yttrandefriheten.

Detta s.k. repressalieförbud anses innefatta att varje åtgärd som medför negativa konsekvenser för en offentligt anställd person och som grundar sig på dennes medverkan i ett grundlagsskyddat medium i princip är otillåten. En offentlig arbetsgivare får således inte ingripa vare sig formellt eller informellt mot en anställd med anledning av att han eller hon har använt sig av sin grundlagsstadgade rätt att yttra sig i massmedier.

En myndighetschef får inte heller försöka motarbeta att personalen utövar denna frihet. En offentlig arbetsgivare får därför inte genom generella uttalanden eller kritik i enskilda fall försöka påverka de anställda att avstå från att använda sin frihet att yttra sig om den egna myndigheten och dess verksamhet. (Se t.ex. Justitiekanslerns beslut den 27 juni 2013, dnr 8564-12-22.)

Enligt huvudregeln i 3 kap. 4 § första stycket TF får en myndighet eller ett annat allmänt organ inte efterforska författaren till en framställning som införts eller varit avsedd att införas i tryckt skrift, den som utgett eller avsett att utge framställning i sådan skrift eller den som lämnat meddelande enligt 1 kap. 1 § tredje stycket TF. Detta s.k. efterforskningsförbud kommer även till uttryck i 2 kap. 4 § första stycket YGL.

Efterforskning är otillåten även om det inte finns någon som i det aktuella fallet använt sin meddelarfrihet. Det är själva sökandet som är förbjudet. Ut-

trycket efterforska har alltså en vidsträckt innebörd. Alla former av förfrågningar eller åtgärder som syftar till att nå kunskap om vem som lämnat ut en uppgift eller hur ett sådant uppgiftslämnande gått till är otillåtna. En företrädare för en myndighet får därmed inte fråga en journalist vem som lämnat uppgifter, även om det inte sker i syfte att ingripa mot meddelaren. (Se Axberger, Yttrandefrihetsgrundlagarna, första upplagan, s. 163.)

### **Bedömning**

Det går av utredningen inte att dra några säkra slutsatser om hur Dan Vähä uttryckte sig vid det ifrågavarande mötet, varför hans egna uppgifter därom får godtas. Dan Vähä har uppgett att han, med anledning av den artikel som publicerades i VK den 24 augusti 2012, påtalade att det är olyckligt med negativ publicitet för såväl kommunen som skolans lärare och elever samt att han under ett års tid arbetat med att få ned antalet negativa skrivelser om kommunen, vilket han också lyckats med.

Jag har förståelse för att vissa anställda uppfattade Dan Vähäs uttalanden om det olyckliga med negativ publicitet som ett uttryck för att han inte ville att de skulle vända sig till medier med kritik mot kommunen.

Det är av stor vikt att en myndighetschef undviker att uttala sig på ett sådant sätt som av de anställda kan uppfattas som en uppmaning till dem att inte använda sig av den grundlagsskyddade meddelarfriheten. Dan Vähäs uttalanden, såsom han själv återgett dem, var mot den bakgrunden mindre lämpliga.

Av utredningen framgår vidare att Dan Vähä, då journalisten bad honom om synpunkter på den till kommunen inkomna skrivelsen, frågade var journalisten fått uppgifterna ifrån. Det förhållandet att Dan Vähä direkt efter ett påpekande från journalisten sade att han inte hade för avsikt att efterforska källan, får anses tala för att frågan ställdes utan närmare eftertanke. Frågan var dock olämplig mot bakgrund av grundlagens bestämmelser angående förbud mot efterforskning.

Med den kritik som ligger i det ovan sagda avslutas ärendet.

## Övrigt

### Kritik mot kommundirektören i Kristianstads kommun för hans inblandning i en oberoende nämnds handläggning av ett enskilt ärende

(Dnr 6470-2012)

**Beslutet i korthet:** Kommundirektören i Kristianstads kommun har skickat ett e-postmeddelande till arbete och välfärdsnämnden i kommunen med anledning av hur en ansökan om tillfälligt serveringstillstånd har behandlats. E-postmeddelandet kan inte uppfattas på annat sätt än som ett försök att påverka utgången i det aktuella ärendet. Kommundirektören kritiseras för sin inblandning i en oberoende nämnds handläggning av ett enskilt ärende.

Kommundirektören har även tagit kontakt med den tekniska nämnden i kommunen med anledning av att utställare vid en mäsas framfört synpunkter på att de fått parkeringsböter. Utredningen ger inte underlag för någon kritik mot kommundirektören i denna del. Det inträffade visar dock att en kommundirektör måste iaktta stor försiktighet vid kontakter som rör andra nämnders ärenden.

### Bakgrund och anmälan

Enligt uppgifter i Kristianstadsbladets nätupplaga den 27 november 2012 lämnades en ansökan om tillfälligt serveringstillstånd enligt alkohollagen in till arbete och välfärdsförvaltningen i Kristianstads kommun den 22 oktober 2012. Sökanden och berörda i ärendet kallades till ett möte hos förvaltningen den 8 november 2012. Under mötet blev sökanden upprörd och lämnade mötet. Han kontaktade därefter kommunstyrelsens ordförande Pierre Månsson och arbete och välfärdsnämndens ordförande Radovan Javurek. Dagen efter, dvs. den 9 november 2012, skickade kommundirektör Jan Pålsson ett e-postmeddelande till arbete och välfärdsförvaltningens tillförordnade chef Merete Tillman och till personaldirektören Leif Rulf.

E-postmeddelandet hade följande innehåll.

Hej

Vi har under en längre tid haft bekymmer med krögares ilska kring alkoholhandläggning. Det är inte lagkraven som är bekymret utan en uppfattad bristande vilja att samarbeta och stödja krögarna. Kulmen nåddes när krögaren för Österlövs byakrog fick ett blankt nej från handläggarna för ett antal julbord på Sommarlust. Han har sålt biljetter för över en miljon och kan nu inte servera alkohol. Ni inser själva magnituden i detta. För mig är detta en märklig byråkratisk ordning. Krögaren är skötsam och välansedd. Jag vill nu att KLK (Leif Rulf) och du Merete (eller den du utser) från A/V tar tag i frågan må-tis nästa vecka. Alkoholhandläggningen måste omedelbart bli mer stödjande och inte enbart fyrkantig. Det är min förhoppning att Österlövs byakrog kan få ett positivt besked nästa vecka (såvida inte det finns uppenbara lagbrister).

Mvh

Jan Pålsson

kommundirektör

I en anmälan som kom in till JO den 27 november 2012 framförde Kent Nordkvist klagomål mot kommundirektören för att denne, genom e-postmeddelandet, försökt påverka utgången i ärendet om tillfälligt serveringstillstånd. Enligt anmälaren hade kommundirektören inte befogenhet att lägga sig i vilket beslut den enskilde tjänstemannen skulle fatta.

JO beslutade att inleda en utredning. Under utredningstiden uppmärksammade JO en artikel i Kristianstadsbladets nätupplaga den 18 maj 2013. I artikeln angavs att kommundirektören Jan Pålsson anklagades för att ha försökt påverka den tekniska nämnden i kommunen att återkalla vissa parkeringsböter. Enligt artikeln hade kommundirektören kontaktat Charlotte Lindström, chef för tekniska nämndens förvaltning C4 Teknik. På måndagen den 11 februari 2013 skickade Agneta Persson, avdelningschef vid förvaltningen, ett e-postmeddelande till den dåvarande chefen för trafikenheten Lars Nyström.

E-postmeddelandet hade enligt artikeln följande innehåll.

Från: Persson Agneta  
Skickat: den 11 februari 2013 10:46  
Till: Nyström Lars  
Kopia: Ljunggren-Larsson Rose-Marie  
Ämne: P-böter Yllan Woody – går det att stoppa?  
Prioritet: Hög

Hej Lars!

[– – –] Akut fråga från i fredags em:

C:a 40 utställare har fått p-böter när de lastade ur vid Yllan inför Woody mässan som var i fredags. Kommundirektören är mkt bekymrad och har pratat med Charlotte - kan vi göra något åt det i efterhand? Går dessa böter att stoppa? Och, slutligen - hade vi inte fått information om mässan?

Vänliga hälsningar,  
Agneta

JO beslutade att utreda även detta påstående.

## Utredning

Kommunstyrelsen i Kristianstads kommun anmodades att yttra sig över vad som hade framförts i anmälan och i artikeln från den 18 maj 2013.

### E-postmeddelandet till arbete och välfärdsförvaltningens tf. chef

Kommunstyrelsen yttrade sig den 20 februari 2013 över anmälan om kommundirektörens agerande i ärendet om tillfälligt serveringstillstånd. Till yttrandet bifogades de uppgifter Jan Pålsson lämnat. Jan Pålsson anförde bl.a. följande.

Syftet med min e-post var inte att påverka handläggningen och myndighetsutövningen, utan att medvetandegöra att samarbetet och dialogen mellan myndighetsutövaren och aktuell krögare inte fungerade tillfredsställande.

I kommunstyrelsens uppdrag ingår att leda och samordna kommunens angelägenheter samt ha uppsikt över nämndernas verksamheter. Kommunstyrelsen i Kristianstad har genom kommunledningskontoret hand om näringslivsfrågor, vilket bl.a. omfattar kontakter med krögare i olika frågor. Ett flertal krögare hade under sommaren och hösten 2012 beklagat sig för kommunledningen att de saknar samarbete, stöd och dialog med alkoholhandläggarna i Kristianstad. Jag hade också en diskussion med förra förvaltningschefen för arbete och välfärdsförvaltningen kring utvecklade samarbetsformer. Allt i syfte att försöka utveckla relation och förtroende mellan olika parter. Raden av klagomål från krögare fortsatte dock. Det är i ljuset av denna bakgrund som min e-post skrevs. Jag ville påverka till en förbättrad dialog och samarbetsform, inte påverka utgången av ett enskilt ärende. Det påpekades för övrigt också i mitt mail där jag uttrycker mig att ”..lagbrister naturligtvis inte får förekomma..”. Avslutningsvis, Bykrogen har sedan länge ett tillstånd för sin verksamhet i Österslöv. Utifrån det betraktade jag krogen som ”skötsam och välansedd”. I detta fall ansökte man om tillstånd att servera alkohol i samband med julbord på annan plats (Sommarlust).

Kommunstyrelsen underströk i sitt yttrande att det redan innan den aktuella situationen hade framkommit klagomål på dialogen och samarbetet mellan krögare och alkoholhandläggare och att samtal hade förts mellan den tidigare förvaltningschefen och kommundirektören. Därefter anfördes följande.

Arbete och välfärdsnämnden ansvarar, enligt reglemente fastställt av kommunfullmäktige 2010-12-14 § 241, för handläggning av alkoholserveringstillstånd, tillsyn av ölförsäljning samt alkoholservering. Arbete och välfärdsnämnden har i enlighet med 6 kap 33-38 §§ KL till viss del delegerat beslutsfattande gällande ovan nämnd verksamhet till handläggare på arbete och välfärdsförvaltningen. Därav vill kommunstyrelsen poängtera att Kristianstads kommundirektör inte har någon rätt att ändra eller överpröva berörd myndighet/förvaltnings beslut.

Kommunstyrelsen gör således ingen annan bedömning än det som framkommer i kommundirektörens redogörelse. Det vill säga att kommundirektörens avsikt endast varit att förbättra dialogen och samarbetsformerna mellan parterna.

### Samtalet med förvaltningschefen för C4 Teknik

Den 28 augusti 2013 yttrade sig kommunstyrelsen över innehållet i artikeln den 18 maj 2013. Till yttrandet bifogades de uppgifter Jan Pålsson lämnat. Jan Pålsson anförde följande.

Under mitt besök på Woody mässan hade jag ett samtal med evenemangssamordnaren. Han uttryckte ett bekymmer med att parkeringsvakterna bötfällt många företagsbilar, även under inlastning på mässan. Jag lovade att framföra problemet till den tekniska förvaltningen, C4 Teknik, som är ansvariga för parkeringar m.m. När jag körde därifrån ringde jag till chefen för C4 Teknik, Charlotte Lindström, och framförde företagets klagomål och bad henne hantera ärendet. Hon gjorde så och jag fick senare ett e-postmeddelande där C4 Teknik kontrollerat att allt var i sin ordning. Jag har inte anmodat C4 Teknik att riva några parkeringsböter. Jag har heller inte pratat med någon annan på C4 Teknik än Charlotte Lindström. Enligt min uppfattning är hanteringen helt korrekt från min sida.

Kommunstyrelsen uppgav följande.

Kommundirektör Jan Pålsson fick ett samtal av evenemangssamordnaren där han framförde klagomål över att tekniska förvaltningen bötfällt flertalet av de bilar som lastat på och av material inför mässan. Jan Pålsson hantlade frågan genom att han vidarebefordrade de synpunkter och klagomål som framförts, till chefen för den tekniska förvaltningen som tillhör den tekniska nämnden som ansvarar för parkeringsverksamheten. Chefen för den tekniska förvaltningen såg vid tillfället över hanteringen och utifrån det har inga anmärkningar återkallats. Kommunstyrelsen anser att frågan är hanterad på rätt sätt och därtill av rätt myndighet.

Kommunstyrelsen vill poängtera att Kristianstads kommundirektör inte har någon rätt att ändra eller överpröva berörd myndighets/förvaltnings beslut.

Kommunstyrelsen gör således ingen annan bedömning än det som framkommer i kommundirektörens redogörelse. Det vill säga att kommundirektörens avsikt endast varit att hantera frågan snabbt och vidarebefordra klagomål/synpunkter till berörd myndighet.

I ett beslut den 17 januari 2014 anförde *JO Renfors* följande.

### **Rättslig reglering**

Enligt 1 kap. 8 § regeringsformen (RF) finns det för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. De kommunala förvaltningsmyndigheterna utgörs av kommunens nämnder, se 3 kap. 13–15 §§ kommunallagen. Enligt 3 kap. 13 § kommunallagen beslutar nämnderna bl.a. i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning ska handha.

Kommunstyrelsen har i flera avseenden en särskild position i förhållande till de andra nämnderna. Bland annat ska kommunstyrelsen enligt 6 kap. 1 § kommunallagen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Styrelsen ska vidare enligt 2 § uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning.

Enligt 12 kap. 2 § RF får ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller som rör tillämpning av lag. Bestämmelsen ger uttryck för förvaltningsmyndigheternas självständighet och innebär att regeringen och riksdagen samt

andra överordnade myndigheter inte får ge direktiv om hur en förvaltningsmyndighet ska besluta i ett individuellt ärende som innefattar egentlig rättstillämpning (prop. 1973:90 s. 397).

## Bedömning

### Utgångspunkter för bedömningen

Kommunala nämnder har en ställning som är oberoende från kommunstyrelsen. Som kommundirektör har Jan Pålsson rätt att informera sig om ärendehantering hos andra nämnder och förvissa sig om att denna är korrekt. Däremot saknar han befogenhet att direkt blanda sig i nämndernas handläggning av enskilda ärenden och de bedömningar som aktualiseras i ärendena.

Den nu aktuella frågan är om Jan Pålssons agerande ska ses som ett försök att påverka arbete och välfärdsnämndens respektive tekniska nämndens bedömning i strid med bestämmelserna i 12 kap. 2 § RF.

### E-postmeddelandet till arbete och välfärdförvaltningens tf. chef

Av utredningen framgår att kommundirektör Jan Pålsson skickade ett e-postmeddelande till den tillförordnade chefen för arbete och välfärdförvaltningen i vilket han uppgav att kommunen under en längre tid haft bekymmer med krögarnas ilska kring alkoholhandläggningen. Han skrev att kulmen nåddes när krögaren för Bykrogen i Österslöv fick ett blankt nej från handläggarna i tillståndsfrågan. Jan Pålsson gav uttryck för att alkoholhandläggningen var märkligt byråkratisk och att den omedelbart måste bli mer stödjande. Han avslutade meddelandet med att det ”är min förhoppning att Österlövs byakrog kan få ett positivt besked nästa vecka (såvida det inte finns uppenbara lagbrister)”.

Jan Pålsson har uppgett att syftet med hans e-postmeddelande inte var att påverka handläggningen av det enskilda ärendet utan att ”medvetandegöra” att samarbetet mellan handläggare och krögare inte fungerade tillfredsställande. Genom den utformning e-postmeddelandet fått kan det emellertid inte uppfattas på annat sätt än som ett försök att påverka handläggningen av det aktuella ärendet om serveringstillstånd. Jan Pålssons agerande har gått över gränsen för vad som är acceptabelt. Jan Pålsson ska därför kritiseras för sin inblandning i arbete och välfärdsnämndens handläggning av ett enskilt ärende.

### Samtalet med förvaltningschefen för C4 Teknik

Av utredningen framgår att Jan Pålsson kontaktade tekniska nämndens förvaltningschef Charlotte Lindström med anledning av att evenemangssamordnaren för en mäsia framfört synpunkter på att vissa utställare fått parkeringsböter. Detta samtal fick till följd att avdelningschefen Agneta Persson i ett e-postmeddelande frågade trafikenheten om det gick att göra något åt utfärdade parkeringsböter och uttryckte att kommundirektören var mycket bekymrad.

Jan Pålsson har uppgett att han endast framförde utställarnas synpunkter till förvaltningschefen. Formuleringarna i e-postmeddelandet från avdelningschefen – ”Går dessa böter att stoppa?” och ”Kommundirektören är mkt bekymrad” – ger emellertid intryck av att Jan Pålsson gjort mer än så. Utredningen har

dock inte kunnat klarlägga vad som sades i samtalet mellan honom och Charlotte Lindström eller vad som därefter förmedlades vidare till Agneta Persson. Det saknas därför stöd för slutsatsen att Jan Pålsson försökt påverka handläggningen av parkeringsärendena, och han kan inte kritiseras i denna del. Formuleringarna i e-postmeddelandet tyder dock på att avsändaren uppfattat det som att Jan Pålsson velat påverka ärendehandläggningen. Det inträffade visar att en kommundirektör måste iaktta stor försiktighet vid kontakter som rör andra nämnders ärenden.

### Kritik mot landshövdingen i Skåne län för att ha använt sig av sin tjänstetitel i en privat angelägenhet

(Dnr 4087-2013)

**Beslutet i korthet:** Landshövdingen i Skåne län använde sin officiella e-postadress och tjänstetitel när hon som privatperson kontaktade socialnämndens ordförande angående ett ärende. Vidare hänvisade landshövdingen till sin tjänstetitel när hon påföljande dag, i samma privata angelägenhet, lämnade ett telefonsvararmeddelande till socialförvaltningens chef.

En landshövding har en betydelsefull position inom statsförvaltningen och kan som regel förväntas vara väl känd inom sitt län. Om en landshövding använder sin titel i en privat angelägenhet finns det en stor risk för att detta kan uppfattas som ett påtryckningsmedel. När en landshövding agerar som privatperson måste han eller hon därför försäkra sig om att agerandet inte uppfattas på något annat sätt. Landshövdingen i Skåne län kritiseras för sitt agerande.

### Bakgrund och anmälan

Enligt en artikel publicerad bl.a. i Nordvästra Skånes Tidningar den 21 juli 2013 skickade landshövdingen i Skåne län, Margareta Pålsson, den 27 juni 2013 ett e-postmeddelande från sin officiella e-postadress som landshövding till ordföranden i Socialnämnden i Åstorps kommun, Gunilla Karlsson. Meddelandet rörde en ung kvinna som behövde hjälp.

E-postmeddelandet hade följande innehåll.

Hej Gunilla!

Du har, precis som jag, fått ett långt och utförligt mail om [den unga kvinnans] allvarliga situation. Jag kan inte förstå, att Du som ordförande inte kan få personalen till att ta nödvändiga kontakter. Det är Du som är ansvarig för verksamheten och om den inte fungerar måste ju Du agera!

Jag har naturligtvis inte Din erfarenhet av social verksamhet, men mitt samvete klarar inte av att negligera att en människa eventuellt tar livet av sig utan att jag försökt förhindra detsamma.

Om jag inte fått något nytt besked i ärendet [...] före söndag kväll kommer jag på måndag vidta åtgärder.

Jag hoppas jag slipper göra det.

Vänliga hälsningar  
Meta



Margareta Pålsson  
Landshövding  
Länsstyrelsen i Skåne

Av en artikel i Helsingborgs Dagblads nätupplaga den 23 augusti 2013 framgick vidare att landshövdingen dagen efter e-postmeddelandet, dvs. den 28 juni 2013, lämnade ett meddelande på Anna-Lena Sellergrens, chefen för socialförvaltningen i Åstorps kommun, telefonsvarare. Enligt en ljudfil som kom in till JO den 9 oktober 2013 från Åstorps kommun hade meddelandet följande innehåll.

Hej, detta är Margareta Pålsson. Jag söker dig, Anna-Lena Sellergren, för att ha ett samtal. Jag vet att du går till semester i dag så jag är väldigt angelägen om att det sker innan du lämnar kontoret. [— —]

Återigen, vi känner inte varandra. Det är jag som är landshövding i Skåne och det är mycket angeläget för mig att jag får prata med dig innan du går till semester.

I en anmälan till JO framförde Alf Larsson kritik mot Margareta Pålsson. Han menade att hon, genom e-postmeddelandet och telefonsamtalet, hade överskridit sina befogenheter som landshövding när hon försökte ingripa i ett enskilt ärende som rörde en bekant. Till anmälan fogades ett antal tidningsartiklar.

## Utredning

JO begärde att Margareta Pålsson skulle yttra sig över vad som anfördes i anmälan avseende e-postmeddelandet och telefonsvararmeddelandet. Margareta Pålsson gav in ett yttrande där hon beskrev händelseförloppet enligt följande.

Den 16 juni fick hon ett e-postmeddelande som kopia från en person (NN) bosatt i Åstorps kommun. E-postmeddelandet var ställt till Karina Persson, socialsekreterare i Åstorps kommun, med kopia till chefen för socialförvaltningen Anna-Lena Sellergren och socialnämndens ordförande Gunilla Karlsson. NN var familjehemsförälder för en ung kvinna som hon var mycket orolig för. NN hade under en tid förgäves försökt få kontakt med socialförvaltningen i kommunen för att få hjälp.

Då NN inte kunde få kontakt med företrädare för Åstorps kommun vände hon sig i sin desperation till Margareta Pålsson, som hon sedan tidigare känner förtroende för. Margareta Pålsson reagerade starkt på vad NN framförde och blev besviken på kommunens brist på agerande.

Den 27 juni skickade hon ett e-postmeddelande till socialnämndens ordförande Gunilla Karlsson där hon tog upp den allvarliga situation som den unga kvinnan befann sig i och förde fram krav på att socialtjänsten skulle ta nödvändiga kontakter. Hon fick dock inte någon respons från socialförvaltningen. På eftermiddagen fredagen den 28 juni försökte hon därför kontakta chefen för socialförvaltningen per telefon. När hon inte fick tag i henne lämnade hon ett meddelande på hennes telefonsvarare.

Margareta Pålsson anförde vidare följande.

Syftet med mitt e-postmeddelande var att få ansvariga i kommunen att förstå att det förelåg ett omedelbart behov av en insats. Mitt e-postmeddelande med krav på åtgärder och stöd till den utsatta kvinnan har inte något som

helst att göra med länsstyrelsens verksamhet eller min tjänst som landshövding. Initiativet och engagemanget från min sida var av privat slag, vilket borde vara tydligt för de personer som mottog mitt e-postmeddelande. Gunnilla Karlsson och jag har varit politikerkollegor i ett par decennier, så hon är säkert medveten om mitt engagemang för människor med hjälpbehov. Det ska också påpekas, att jag inte är bekant med [den unga kvinnan], jag har aldrig ens träffat henne.

— — —

Både mitt e-postmeddelande och telefonsvararmeddelandet tillkom i första hand på grund av ett starkt engagemang för personer med stora hjälpbehov och dessutom under tidspress. Eftersom avsikten varit att uppträda som privatperson borde inte länsstyrelsens e-postmall använts eftersom tjänstetitel och andra kontaktuppgifter med anknytning till länsstyrelsen automatiskt finns med i denna mall. I stället skulle en privat avsändare av e-postmeddelandet använts.

Den 16 oktober kompletterade Margareta Pålsson sitt yttrande med följande uppgifter.

Efter att ha lyssnat på meddelandet anser jag absolut inte att jag presenterat mig som landshövding, utan jag har använt min titel som ett förtydligande på vem jag är.

Alf Larsson kommenterade yttrandena.

I ett beslut den 30 juni 2014 anförde *JO Renfors* följande.

### Bedömning

Det får aldrig råda någon tvekan i frågan om en offentligt anställd tjänsteman uppträder i tjänsten eller som privatperson. En tjänsteman bör därför avhålla sig från att åberopa sin ställning när han eller hon agerar som privatperson. Det får självfallet inte förekomma att en tjänsteman i ett sådant sammanhang använder sin titel eller liknande på ett sådant sätt att det kan uppfattas som ett påtryckningsmedel (se t.ex. JO 2004/05 s. 54, dnr 228-2003).

En landshövding utses av regeringen och har som chef för länsstyrelsen en betydelsefull position inom statsförvaltningen. En landshövding kan som regel förväntas vara väl känd inom sitt län. Om en landshövding använder sin titel i en privat angelägenhet finns det en stor risk för att detta kan uppfattas som ett påtryckningsmedel. När en landshövding agerar som privatperson måste han eller hon därför försäkra sig om att agerandet inte uppfattas på något annat sätt.

Margareta Pålssons kontakter med socialnämnden gällde en privat angelägenhet, även om saken inte rörde henne personligen eller någon bekant till henne. Av utredningen framgår att hon använde sin officiella e-postadress när hon skrev till socialnämndens ordförande och att hennes tjänstetitel framgick av meddelandet. Vidare framgår att hon hänvisade till sin tjänstetitel när hon lämnade ett telefonsvararmeddelande till socialförvaltningens chef. Båda meddelandena var formulerade på ett sätt som framstår som påtryckande, t.ex. när hon skrev ”Om jag inte fått något nytt besked i ärendet [...] före söndag kväll kommer jag på måndag vidta åtgärder” och när hon sade ”Det är jag som är landshövding i Skåne och det är mycket angeläget för mig att jag får prata med dig innan du går till semester”.

Margareta Pålsson har agerat som privatperson i sina kontakter med socialnämnden och skulle därmed inte ha använt sig av sin officiella e-postadress eller refererat till sin tjänstetitel. Det sätt hon uttryckte sig på i dessa kontakter var dessutom olämpligt. Det måste ha stått klart för henne att det kunde uppfattas som ett försök att använda sin position för att påverka handläggningen av ärendet. Margareta Pålsson ska kritiseras för sitt agerande.

BILAGA 1

## Ärendestatistiken 2013/14

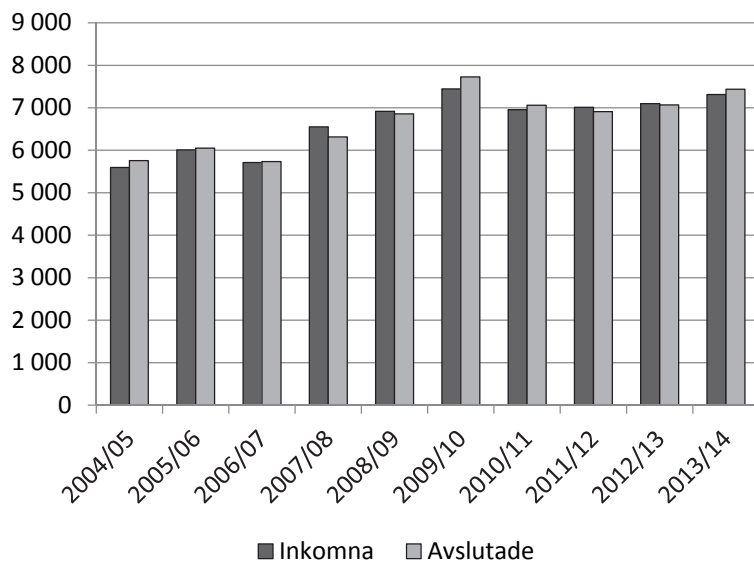
Nyregistrerade anmälnings- och initiativärenden under perioden 1 juli 1999–30 juni 2014

År	Klagomåls- ärenden	Initiativ och inspektioner	Lagstiftnings- remisser	Summa
1999/2000	4 579	113	47	<b>4 739</b>
2000/2001	4 437	133	74	<b>4 644</b>
2001/2002	4 374	111	89	<b>4 574</b>
2002/2003	5 051	95	80	<b>5 226</b>
2003/2004	4 973	100	101	<b>5 174</b>
2004/2005	5 433	52	110	<b>5 595</b>
2005/2006	5 804	89	115	<b>6 008</b>
2006/2007	5 530	91	90	<b>5 711</b>
2007/2008	6 356	73	121	<b>6 550</b>
2008/2009	6 730	67	121	<b>6 918</b>
2009/2010	7 350	46	48	<b>7 444</b>
2010/2011	6 816	36	102	<b>6 954</b>
2011/2012	6 817	98	98	<b>7 013</b>
2012/2013	6 872	93	132	<b>7 097</b>
2013/2014	7 110	81	121	<b>7 312</b>

Månadsöversikt av ärenden under verksamhetsåret

Nya ärenden				Avslutade ärenden				Balans
Månad	Tillsyn	Remisser	Summa	Månad	Tillsyn	Remisser	Summa	
Juli	556	12	568	Juli	359	6	365	1 214
Augusti	523	3	526	Augusti	593	15	608	1 132
September	624	15	639	September	608	9	617	1 154
Oktober	661	17	678	Oktober	672	12	684	1 148
November	587	8	595	November	624	13	637	1 106
December	456	11	467	December	581	16	597	976
Januari	595	10	605	Januari	621	12	633	948
Februari	681	8	689	Februari	611	10	621	1 016
Mars	640	10	650	Mars	691	7	698	968
April	626	8	634	April	655	12	667	935
Maj	657	8	665	Maj	634	8	642	958
Juni	585	11	596	Juni	664	4	668	886
<b>Summa</b>	<b>7 191</b>	<b>121</b>	<b>7 312</b>	<b>Summa</b>	<b>7 313</b>	<b>124</b>	<b>7 437</b>	

**Ärendeutvecklingen de senaste 10 åren**



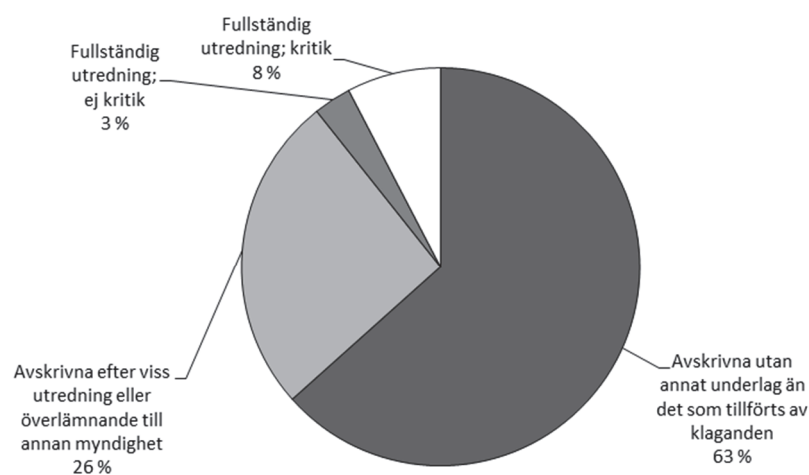
*Avgjorda inspektionsärenden och övriga initiativärenden under perioden  
1 juli 2013–30 juni 2014*

Sakområde	Avgjorda utan anledning till kritik	Erinran eller annan kritik	Åtal eller anmälan för disciplinär åtgärd	Summa
Allmänna domstolar	1	6	0	7
Förvaltningsdomstolar	0	3	0	3
Åklagarväsendet	0	3	0	3
Polisväsendet	16	6	0	22
Kriminalvård	2	18	0	20
Överförmyndarväsendet	1	1	0	2
Socialtjänst, omsorgsverksamhet	7	9	0	16
Hälsa- och sjukvård	1	3	0	4
Socialförsäkring	0	2	0	2
Arbetsmarknad	0	1	0	1
Plan- och byggnadsväsendet	0	1	0	1
Diskriminering	1	0	0	1
Skolväsendet	0	1	0	1
Utlänningsärenden	0	1	0	1
Offentlighet och sekretess	0	1	0	1
<b>Summa ärenden</b>	<b>29</b>	<b>56</b>	<b>0</b>	<b>85</b>

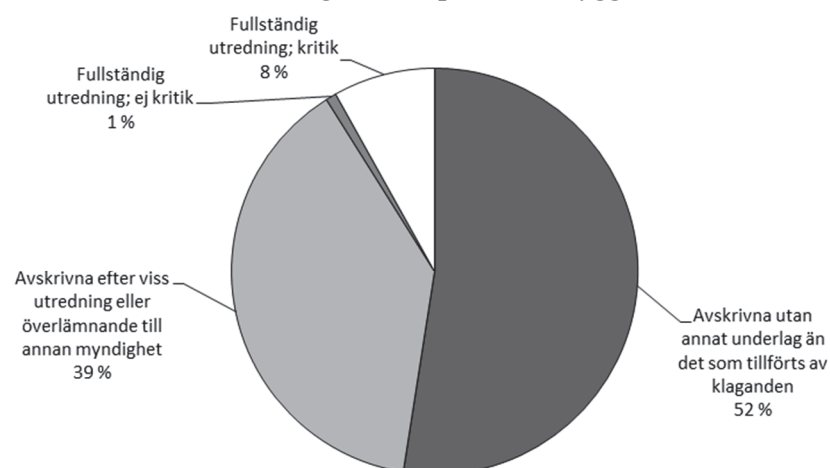
Utgången i de klagomålsärenden som avgjorts under perioden den  
1 juli 2013–30 juni 2014

Sakområde	Avvisning eller avgörande utan särskild utredning	Överlämnande enligt 18 § i instruktionen	Avgjorda efter utredning; ingen kritik	Erinran eller annan kritik; vägledande uttalanden	Åtal eller anmälan för disciplinär åtgärd	Förundersökning; ej åtal	Vägledande uttalanden; ej kritik	Rättelse vidtagen under JO:s utredning	Summa ärenden
Allm. domstolar	200	1	203	23					427
Förvaltningsdomstolar	46		33	9					88
Åklagarväsendet	133		49	11					193
Polisväsendet	783	28	273	50					1 134
Tullväsendet	6		7	2					15
Försvarmakten	17		2						19
Kriminalvård	548	1	254	91			1		895
Socialtjänst, omsorgsverksamhet	753	3	363	53		1			1 173
Hälsa- och sjukvård	216	1	62	9					288
Socialförsäkring	284		88	53					425
Arbetsmarknad	134		74	5					213
Plan- och byggnadsväsendet	67		63	18					148
Exekutionsväsendet	74	2	69	10					155
Kommunal självstyrelse	75		15	4					94
Kommunikationsväsendet, färdtjänst	178		77	10					265
Beskattnings-, folkbokföring	84		45	3					132
Utbildning, forskning, studiestöd	194	10	59	20					283
Kultur	19		3						22
Överförmyndarväsendet	30		33	8					71
Jordbruk, djurskydd, miljö- och hälsoskydd m.m.	107		58	12		1			178
Utlänningsärenden	157		77	10					244
Övriga länsstyrelseärenden, serverings-tillstånd, spel	19		8	3					30
Bostadsväsendet	3		3						6
Tjänstemannaärenden	75		5	4					84
Yttrandefrihet; offentlighet och sekretess	173		102	97				2	374
Riksdags- och utrikesförvaltningen; allm. val; Regeringskansliet	14		2	2					18
Övrig förvaltning	78		24	4					106
Frågor utom kompetensområdet; oklara yrkanden	148								148
<b>Summa ärenden</b>	<b>4 615</b>	<b>46</b>	<b>2 051</b>	<b>511</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>7 228</b>

**Besluten i tillsynsärenden\* inom hela tillsynsområdet, utom NPM: totalt 7 280 beslut**



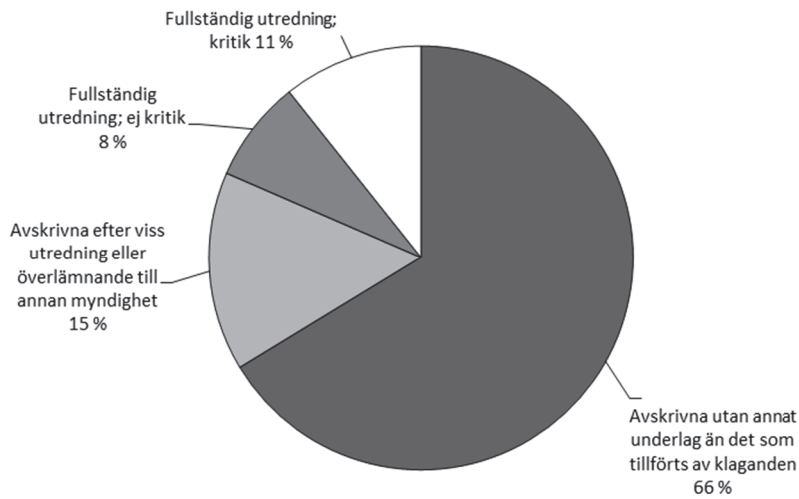
**Besluten inom ansvarsområde 1: totalt 1 553 beslut. Omfattar bl.a. domstolar, Kronofogden och plan- och byggnadsväsendet**



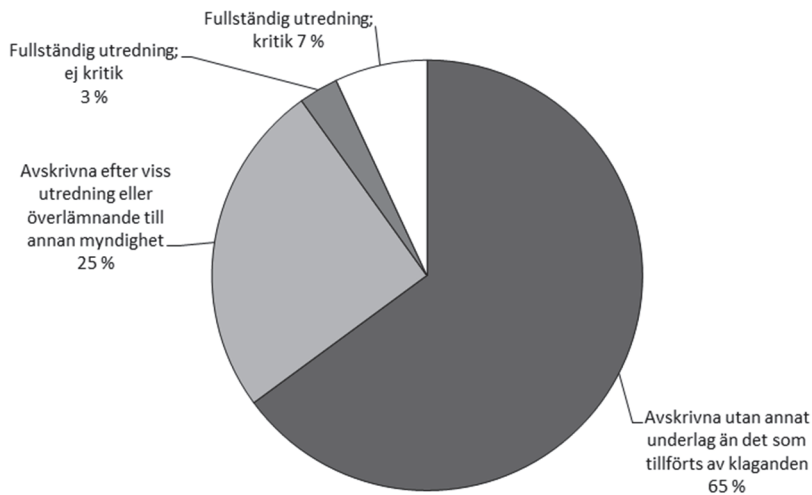
\* Med *Viss utredning* avses att visst underlag inhämtats om ärendet, t.ex. genom att en akt begärts in och granskats eller genom en kontroll via telefon hos den berörda myndigheten. *Fullständig utredning* innebär normalt att anmälan remitteras till den myndighet som anmälts med anmodan om att en utredning och bedömning redovisas till JO.

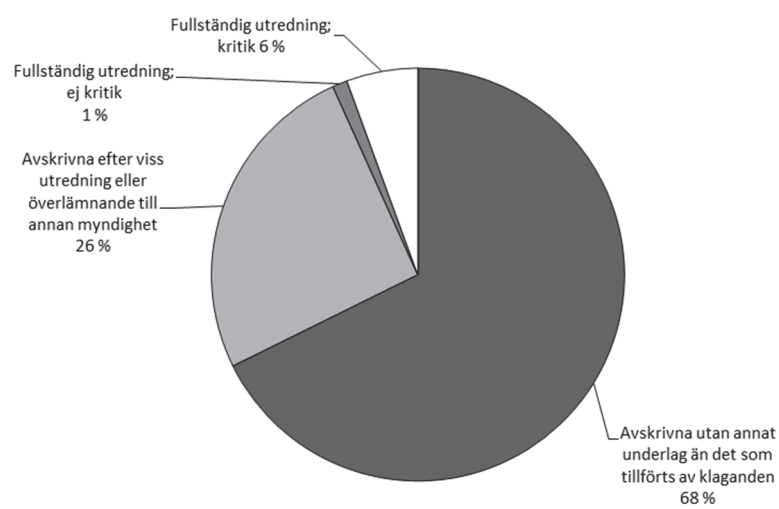


**Beslut inom ansvarsområde 2: totalt 1 630 beslut. Omfattar bl.a. Kriminalvården och socialförsäkringar**



**Beslut inom ansvarsområde 3: totalt 1 955 beslut. Omfattar bl.a. socialtjänst, hälso- och sjukvård och skolan**



**Besluten inom ansvarsområde 4: totalt 2 142 beslut. Omfattar bl.a. åklagarväsendet, polisväsendet och utlänningsärenden**

BILAGA 2

## Besvarande av remisser i lagstiftningsärenden m.m.

Riksdagens ombudsmän har besvarat totalt 124 remisser, flertalet från olika departement inom Regeringskansliet. *ChefsJO Fura* har handlagt 12 remisser, *JO Wiklund* 27 remisser, *JO Lindström* 47 remisser, *JO Renfors* 34 remisser och *stf JO Ragnemalm* 4 remisser.

Nedan listas ett urval av remissyttranden.

### *ChefsJO Fura*

- Försvarsdepartementet om betänkandet (SOU 2013:36) Disciplinansvar i ett reformerat försvar (dnr R 68-2013)
- Riksdagsförvaltningen om betänkandet (2012/13:URF3) Översyn av riksdagsordningen (dnr R 98-2013)

### *JO Wiklund*

- Socialdepartementet om delbetänkandet (SOU 2013:45) Rätt information – Kvalitet och patientsäkerhet för vuxna med nedsatt beslutsförmåga (dnr R 63-2013)
- Socialdepartementet om departementspromemorian (Ds 2013:65) Elektronisk kommunikation vid rättspsykiatrisk vård m.m (dnr R 110-2013)
- Socialdepartementet om promemorian (Ds 2013:70) Förslag till fritidspeng till barn i hushåll med försörjningsstöd (dnr R 115-2013)
- Justitiedepartementet om utkastet till lagrådsremiss (Ju2013/8588/Å) Ordning och säkerhet vid Rättsmedicinalverkets rättspsykiatriska undersökningsenheter (dnr R 129-2013)
- Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2014:2) Framtidens valfrihetssystem – inom socialtjänsten (dnr R 13-2014)

### *JO Lindström*

- Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2013:28) Straffansvar för eftersupning – om användning av alkohol och andra berusande medel efter färd (dnr R 70-2013)
- Justitiedepartementet om departementspromemorian (Ds 2013:47) Skydd av personuppgifter för hotade och förföljda personer (dnr R 71-2013)
- Socialdepartementet om promemorian (S2013/4714/PBB) Vissa plan- och byggfrågor (dnr R 60-2013)
- Socialdepartementet om betänkandet (SOU2013:34) En effektivare plan- och bygglovsprocess (dnr R 48-2013)
- Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2013:21) Internationell straffverkställighet (dnr R 40-2013)
- Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2013:49) Nämndemannauppdraget – breddad rekrytering och kvalificerad medverkan (dnr R 74-2013)

- Justitiedepartementet om departementspromemorian (Ds 2013:41) Mellanchefsstrukturen i domstol och nya befordrade domaranställningar utan chefskap m.m (dnr R 79-2013)
- Justitiedepartementet om Domstolsverkets promemoria (Ju2013/4704/DOM) med förslag till inrättande av försöksverksamhet med extern adjunktion vid tingsrätt och förvaltningsrätt (dnr R 95-2013)
- Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2013:63) Verkställighet av utländska domar och beslut – en ny Bryssel I-förordning m.m (dnr R 91-2013)
- Justitiedepartementet om promemorian (Ju2013/7316/DOM) Domsmeddelande (dnr R 114-2013)
- Finansdepartementet om betänkandet (SOU 2013:62) Förbudet mot dubbla förfaranden och andra rättssäkerhetsfrågor i skatteförfarandet (dnr R 97-2013)
- Socialdepartementet om promemorian (S2013/6968/PBB) En enklare detaljplaneprocess (dnr R 103-2013)
- Finansdepartementet om betänkandet (SOU 2013:62) Förbudet mot dubbla förfaranden och andra rättssäkerhetsfrågor i skatteförfarandet (dnr R 117-2013)
- Justitiedepartementet om promemorian (Ju2013/8930/DOM) med Domstolsverkets förslag om förlängd notarietjänstgöring vid de tingsrätter som också är mark- och miljödomstolar (dnr R 11-2014)
- Justitiedepartementet om inbjudan att lämna synpunkter på Europeiska kommissionens förslag till ett paket med processuella rättigheter (dnr R 12-2014)
- Justitiedepartementet om delbetänkandet (SOU 2014:7) Skärpta straff för vapenbrott (dnr R 14-2014)
- Näringsdepartementet om Transportstyrelsens redovisning av regeringsuppdrag (N2014/1093/TE) Konsekvenserna av att införa en möjlighet för polisen att hindra fortsatt färd genom klampning av fordon m.m (dnr R 20-2014)
- Socialdepartementet om PBL-överklagandeutredningens betänkande (SOU 2014:14) Effektiv och rättssäker överprövning (dnr R 31-2014)

*JO Renfors*

- Justitiedepartementet om 2011 års vallagskommittés slutbetänkande (SOU 2013:24) E-röstning och andra valfrågor (dnr R 44-2013)
- Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2013:39) Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet (dnr R 73-2013)
- Justitiedepartementet om departementspromemorian (Ds 2013:30) Skyndsamhetskrav och tidsfrister i ärenden med unga misstänkta och unga målsägande (dnr R 75-2013)
- Justitiedepartementet om Polisorganisationskommitténs betänkande (SOU 2013:42) Tillsyn över polisen (dnr R 62-2013)
- Finansdepartementet om delbetänkandet (SOU 2013:53) Privata utförare – kontroll och tillsyn (dnr R 76-2013)

- Justitiedepartementet om departementspromemorian (Ds 2013:57) Åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring (dnr R 90-2013)
- Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2013:50) En väg till ökad tillsyn, (dnr R86-2013)
- Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2013:37) Begripliga beslut på migrationsområdet (dnr R 83-2013)
- Justitiedepartementet om departementspromemorian (Ds 2013:62) Genomförande av direktivet om ansökningsförfarandet för vissa uppehålls- och arbetstillstånd (dnr R 101-2013)
- Justitiedepartementet om departementspromemorian (Ds 2013:64) Vem ska göra vad? (dnr R 112-2013)
- Justitiedepartementet om promemorian (Ju2013/8881/L4) Förlängd övergångstid för tillämpning av vissa bestämmelser i polisdatalagen (dnr R 134-2013)
- Kulturdepartementet om slutbetänkandet (SOU 2013:66) Översyn av det statliga stödet till dagspressen (dnr R 118-2013)
- Justitiedepartementet om departementspromemorian (Ju2014/1729/L4) Arbetsuppgifter för civilanställda vid Ekobrottsmyndigheten (dnr R 26-2013)
- Justitiedepartementet om departementspromemorian (Ds 2014:3) Europeisk skyddsorder – Samarbete om skydd för hotade och förföljda personer inom EU (dnr R 7-2013)
- Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2013:85) Stärkt straffrättsligt skydd för egendom (dnr R 8-2014)

*Stf JO Ragnemalm*

- Justitiedepartementet om departementspromemorian (Ds 2013:31) Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters finansiering (dnr R 55-2013)

BILAGA 3

## Framställningar, överlämnanden, åtal och disciplinanmälningar m.m.

### 1 Framställningar och överlämnanden av beslut till riksdagen respektive regeringen

Under verksamhetsåret har ingen framställning gjorts till regeringen om översyn av lag- eller annan författningsreglering jämlikt 4 § instruktionen.

24 beslut har överlämnats till departement inom Regeringskansliet eller myndigheter för att fästa deras uppmärksamhet på förhållanden som framkommit under ett ärendes utredning eller för kännedom. Av de överlämnade besluten tillhörde fyra ansvarsområde 1, tio ansvarsområde 2, sju ansvarsområde 3 och tre ansvarsområde 4.

### 2 Åtal, anmälningar för disciplinär åtgärd samt överlämnanden av ärenden till andra myndigheter

Med stöd av 18 § instruktionen har 46 klagomålsärenden lämnats över till en annan tillsynsmyndighet för prövning och avgörande. (Motsvarande antal under verksamhetsåret 2012/13 var 33 klagomålsärenden.) Av de överlämnade ärendena tillhörde tre ansvarsområde 1, ett ansvarsområde 2, fjorton ansvarsområde 3 och tjugoåtta ansvarsområde 4.

BILAGA 4

## Inspektioner, myndighetsbesök, konferenser och seminarier m.m.

### 1 Inspektioner och myndighetsbesök

*ChefsJO Fura* har under året genomfört fem inspektioner av Kriminalvården, anstalterna Salberga, Hall, Mariefred, Norrtälje och Kirseberg, en inspektion av Pensionsmyndigheten, en inspektion av Diskrimineringsombudsmannen (DO) och en inspektion av Försäkringskassan, lokalt försäkringscenter (LFC) i Gävle.

*JO Wiklund* har under året inspekterat Socialnämnden i Sandviken. *Byråchefen Tryblom* har på *JO Wiklunds* uppdrag inspekterat Omsorgs- och socialnämnden i Mjölby och Socialnämnden i Vadstena.

*JO Lindström* har under året inspekterat Skaraborgs tingsrätt, Förvaltningsrätten i Linköping, Sundsvalls tingsrätt och Haparanda tingsrätt. *Byråchefen Håkansson* har på *JO Lindströms* uppdrag inspekterat Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden i Nynäshamns kommun och Miljöskyddsnämnden i Alingsås kommun.

*JO Renfors* har under året inspekterat Migrationsverkets arbetstillståndsenhet i Solna, Åklagarmyndigheten Södertörns åklagarkammare, Polismyndigheten i Blekinge län och Utrikesdepartementet (UD). *Områdesansvariga Ulfsson* har på *JO Renfors* uppdrag inspekterat Åklagarmyndigheten, åklagarkammaren i Västerås.

#### Sammanställning av inspektioner

Myndighet	Antal inspektioner
Kriminalvården	5
Pensionsmyndigheten	1
Diskrimineringsombudsmannen (DO)	1
Försäkringskassan	1
Kommuner, socialnämnder	3
Kommuner, miljönämnder	2
Ungdomshem (SiS)	1
Domstolar	4
Migrationsverket	1
Åklagare	2
Polisen	1
Utrikesdepartementet (UD)	1
<b>Summa inspektioner</b>	<b>23</b>

**Opcat-inspektioner**

Inom ramen för Opcat-verksamheten har inspektioner genomförts av dels berörd JO, dels *NPM-enheten*.

*ChefsJO Fura* har inspekterat Kriminalvården, häktena Kronoberg och Hudinge. *NPM-enheten* har på uppdrag av *chefsJO Fura* inspekterat häktena Mariestad, Nyköping, Östersund, Växjö och Karlskrona samt anstalterna Ljustadalen och Beateberg.

*JO Wiklund* har inspekterat Statens institutionsstyrelse (SiS), ungdomshemmet Råby. *NPM-enheten* har på uppdrag av *JO Wiklund* inspekterat LVM-hemmen Runnagården, Rebecka och Fortunagården, Rättsmedicinalverket, Rättspsykiatriska undersökningsavdelningen i Stockholm samt Stockholms läns landsting, Psykiatriska vårdenheten Handen, avdelning Lotsen.

*JO Renfors* har inspekterat Polismyndigheten i Östergötland, arresten Linköping samt Migrationsverket, förvaret Märsta. *NPM-enheten* har på uppdrag av *JO Renfors* inspekterat Polismyndigheten i Södermanlands län, arresten Eskilstuna, Polismyndigheten i Västra Götaland, arresterna Skövde och Mariestad, Polismyndigheten i Stockholms län, arresterna Södertälje, Huddinge, Täby, Normalm och Sollentuna, Polismyndigheten i Jämtlands län, arresten Östersund, Polismyndigheten i Västernorrlands län, arresten Sundsvall, Polismyndigheten i Kronobergs län, arresten Växjö, Polismyndigheten i Blekinge län, arresten Karlskrona, Polismyndigheten i Jönköpings län, arresten Värnamo samt Polismyndigheten i Östergötland, arresten Norrköping.

*Sammanställning av NPM-inspektioner*

Institution	Antal NPM-inspektioner
Häkten	7
Anstalter	2
Arrester	15
Ungdomshem	1
LVM-hem	3
Psykiatri	1
Rättspsykiatri	1
Migrationsverkets förvar	1
<b>Summa NPM-besök</b>	<b>31</b>

**2 Samråd med konstitutionsutskottet m.m.**

I samband med överlämnandet till riksdagen av ämbetsberättelsen 2013/14 besökte *chefsJO Fura*, *JO Wiklund*, *JO Lindström*, *JO Renfors* samt kanslichefen *Lundgren* den 19 november 2013 konstitutionsutskottet och informerade dess ledamöter om ämbetsberättelsens innehåll och i övrigt om verksamheten under 2012/13 samt besvarade ledamöternas frågor.

Tjänstemän vid konstitutionsutskottets kansli besökte ombudsmannaexpeditionen den 15 november 2013 för att orientera sig om verksamheten och ar-



betsläget. I samband med detta gicks ämbetets äldsta ännu inte avgjorda ärenden igenom, och tjänstemännen tog del av diarium, protokoll och andra handlingar.

I övrigt har frågor av principiellt och gemensamt intresse dryftats vid informella kontakter mellan ombudsmännen – främst chefsJO – och företrädare för konstitutionsutskottet. Samråd har även förekommit mellan kanslicheferna.

ChefsJO har även haft informella samtal med riksdagsdirektören.

### **3 Justitieombudsmännens och vissa tjänstemäns deltagande i konferenser, seminarier och utbildningsverksamhet m.m. inom Sverige**

#### *ChefsJO Fura*

- höll den 29 augusti 2013 föredrag om ”Skydd mot våld i nära relationer – Europadomstolens praxis” för Domstolsakademien
- höll den 30 augusti 2013 föredrag om EU-konventionen och JO för Sveriges kommunaljuridiska förening i Marstrand
- deltog den 6 september 2013 i UD:s seminarium om ”Yttrandefrihet och rätten till skydd för privatliv i ljuset av Europakonventionen om mänskliga rättigheter”
- höll den 16 oktober 2013 föredrag om Europakonventionen ur ett svenskt perspektiv i Svea hovrätt
- höll den 17 oktober 2013 föredrag om straffrätten i ett Europeiskt perspektiv på Advokatdagarna
- deltog i Justitiekanslerns 300-årsjubileum den 25 oktober 2013
- tog den 25 oktober 2013, tillsammans med *områdesansvariga föredraganden Svensson*, emot besök av Försäkringskassans generaldirektör Dan Eliasson
- informerade den 8 november 2013, tillsammans med *föredragandena Lidman och Hjalmarsson*, om JO:s verksamhet inom ramen för det s.k. Stockholmspaketet
- deltog den 12 december 2013 i Conference Henri La Fontaine ”Challenges for a Peaceful World: An Agenda for the XXIst Century” i Uppsala
- höll den 5 februari 2014 föredrag om JO:s verksamhet m.m. för juridikstudenter på en arbetsmarknadsmässa, arrangerad av Gaius, i Göteborg
- höll den 12 februari 2014 föredrag om mänskliga rättigheter och Europadomstolens praxis på Svensk Juriststämma
- deltog den 14 februari 2014 i Svea hovrätts 400-årsjubileum i Wrangelska palatset
- tilldelades den 28 februari 2014 juridiska fakultetens von Materns premium för sina insatser inom området för mänskliga rättigheter och höll i samband med detta en föreläsning om ”Europadomstolens praxis och dialogen med nationella domstolar”
- deltog den 12 mars 2014 i Dagens Juridiks tv-inslag ”Veckans Juridik” som fokuserade på Sveriges förhållande till mänskliga rättigheter

- informerade den 21 mars 2014, tillsammans med *föredragandena Ulfsson och Christensen*, om JO:s verksamhet för blivande assessorer inom ramen för det s.k. Stockholmspaketet
- tog den 7 april 2014, tillsammans med *JO Renfors, byråcheferna Buhre och Lagerud* samt *områdesansvariga föredraganden Skerfving*, emot besök av ordföranden och sekreteraren i Polisorganisationskommittén
- talade den 7 maj 2014, inbjuden av Advokatfirman Vinge, om JO och Europadomstolen, för nätverket för kvinnor i affärslivet
- höll den 18 maj 2014 ett föredrag på ett seminarium anordnat av Stockholm Centre for the Rights of the Child
- deltog den 19 maj i ett seminarium anordnat av Utrikesdepartementet i anslutning till Europadomstolens besök hos Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen, temat var ”The interplay between the European Court of Human Rights and National Courts”
- var den 10 juni 2014 moderator för seminariet ”Utvidgat skadeståndsrättsligt rättighetsskydd – HD bryter ny mark med regeringsformen”, arrangerat av Stockholm Centre for Commercial Laws
- deltog den 11 juni 2014 i ett möte med företrädarna för riksdagspartierna, med information om rättsläget och efterföljande frågor till JO, JK och Skolverket
- deltog den 12 juni 2014 i en debatt på temat ”Makten över domstolarna – om styrning av oberoende domstolar” anordnad av Svea hovrätt
- tog den 25 juni 2014, tillsammans med *byråchefen Johansson* och *områdesansvariga föredraganden Svensson*, emot besök av två personer från Utredningen om tillsyn inom socialförsäkringsområdet.

#### *JO Lindström*

- höll den 7 januari 2014 ett föredrag för anställda och nämndemän vid Attunda tingsrätt
- föreläste den 26 mars 2014 på ett värdegrundsforum i Sundsvall, anordnat av regeringens värdegrundsdelegation.

#### *JO Renfors*

- besökte den 8 oktober 2013, tillsammans med *byråcheferna Lagerud och Forzelius, föredragandena Västberg, Sellin, Ulfsson och Hubendick, Lidman, Samnerud och Wiberg* samt *sekreterarna Paananen och Andersson*, Rikskriminalpolisen i Stockholm för att få information om de internationella samarbetsformerna inom polisen
- talade den 8–9 april 2014 bl.a. om JO:s roll som särskild åklagare på Åklagarmyndighetens, Riksenheten för polismål, konferens i Varberg.

#### *Byråchefen Forzelius*

- besökte den 4 september 2013, tillsammans med *föredragandena Västberg, Lidman och Samnerud*, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) för att diskutera oreglerad kommunal förvaltning m.m.

- tog den 4 december 2013, tillsammans med *föredragandena Ulfsson, Klang, Hubendick, Lidman* och *Wiberg*, emot besök av Arbetsförmedlingen, kundrelationer
- besökte den 19 februari 2014, tillsammans med *byråchefen Lagerud* och *föredragandena Sellin, Ulfsson, Klang, Hubendick, Samnerud* och *Wiberg*, Åklagarmyndigheten, tillsynsavdelningen
- föreläste den 27 maj 2014, tillsammans med *föredraganden Lidman*, vid Arbetslöshetskassornas Samorganisation seminarium.

#### *Byråchefen Lagerud*

- föreläste den 30 augusti 2013, den 10 och 12 samt 25–27 september 2013, den 2, 9, 10, 23 och 31 oktober 2013, den 13 november 2013, den 10 december 2013, den 6, 12, 25 och 27 februari 2014, den 11 samt 25–27 mars 2014, den 3 april 2014 samt den 13, 14, 20 och 23 maj 2014 vid olika vidareutbildningar inom polis- och åklagarväsendena.

#### *Byråchefen Johansson och områdesansvariga föredraganden Svensson*

- tog den 16 oktober 2013 emot besök av Inspektionen för Socialförsäkring (ISF).

#### *Enhetschefen Bergerén*

- höll den 13 februari 2014 föredrag på Svensk juriststämma om JO som nationellt besöksorgan enligt Opat
- föreläste den 21 maj 2014, tillsammans med *föredraganden Sjöblom*, vid Rikspolisstyrelsens arrestföreståndarkonferens.

#### *Övrigt*

- Ett stort antal medarbetare vid JO deltog den 11 mars 2014 i ett utbyte med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) i Stockholm med övergripande presentationer och gruppdiskussioner.
- *Ombudsmännen* och *kanslichefen* deltog den 25 oktober 2013 i Justitiekanslerns 300-årsjubileum.
- *Ombudsmännen* deltog i Svea hovrätts 400-årsjubileum den 11–12 juni 2014.

BILAGA 5

## Internationellt samarbete

### 1 Deltagande i internationella konferenser och seminarier, bilaterala besök m.m.

#### *Konferenser och seminarier m.m.*

- *ChefsJO Fura* deltog den 7–8 oktober 2013 i konferensen ”Strengthening fundamental rights protection together in a changing human rights landscape” arrangerat av bl.a. European Union Agency for Fundamental Rights (FRS) och Europarådet i Wien, Österrike.
- *ChefsJO Fura*, *JO Wiklund* och *enhetschefen von der Esch*, deltog den 1 april 2014 i ett seminarium i samband med avtackningen av Sivilombudsmannen Arne Fliflet i Oslo, Norge.
- *ChefsJO Fura* deltog den 8–9 maj 2014 i Open Government Partnership Regional Meeting for Europe i Dublin, Irland.
- *JO Lindström* och *kanslichefen Lundgren* deltog den 18–20 september 2013 i ”The 8th International Conference of Information Commissioners (ICIC)” i Berlin.
- *Enhetschefen von der Esch* deltog den 3 september 2013 i seminariet ”The Role of the Institution of Ombudsman in the context of Human Rights, Democracy and Rule of Law” i Ankara, Turkiet.
- *Enhetschefen von der Esch* deltog den 27 september 2013 vid firandet av den spanska ombudsmannainstitutionens (Defensor del Pueblo) 30-årsjubileum i Madrid, Spanien.
- *Enhetschefen von der Esch* deltog den 15 maj 2014, på inbjudan av Sveriges ambassad i Turkiet och Turkiets ombudsmannainstitution, vid ett seminarium i Ankara på temat ”The Ottoman origins of the Swedish Ombudsman system”.
- *Enhetschefen Bergerén* deltog den 21–22 november 2013 i mötet ”Immigration Detention in Europe” på inbjudan av Europarådet, Pace och HM Inspectorate of Prisons i Strasbourg, Frankrike.
- *Enhetschefen Bergerén* deltog den 12–13 juni 2014 i ”The Baltic-Nordic Ombudsmen Conference” i Vilnius, Litauen.
- *Områdesansvariga föredraganden Skerfving* deltog den 15–18 september 2013 i ”IOI Anti-Corruption Training 2013” i Laxenburg, Wien, Österrike. Utbildningen sker i samarbete med International Anti-Corruption Academy (Iaca).

#### *International Ombudsman Institute (IOI)*

- *ChefsJO Fura* och *internationella samordnaren De Geer Fällman* deltog den 23–24 september 2013 i IOI:s styrelsemöte i New York.
- *ChefsJO Fura*, *enhetschefen von der Esch* och *internationella samordnaren De Geer Fällman* deltog den 21–22 oktober 2013 i IOI Europe’s styrelsemöte i Bryssel, Belgien.

- *ChefsJO Fura* och *internationella samordnaren De Geer Fällman* deltog den 3–4 april 2014 IOI Europe’s styrelsemöte i Warszawa, Polen.
- *Informationsansvarige Jansson* deltog den 16–17 juni 2014 i en workshop för IOI’s Working Group i Wien.

#### *European network of ombudsmen*

- *JO Wiklund* och *enhetschefen von der Esch* deltog den 15–17 september 2013 i ”The 9th National Seminar on the European Network of Ombudsmen” i Dublin, Irland.
- *Enhetschefen von der Esch* och *internationella samordnaren De Geer Fällman* deltog den 27–29 april 2014 i ett seminarium i Strasbourg med Liaison Officers to the European Ombudsman vid nationella ombudsmannainstitutioner inom EU.

## **2 Nordiskt ombudsmannamöte**

I början av juni 2014 stod JO värd för ett nordiskt ombudsmannamöte. Mötet hölls i Ystad, och cirka 30 deltagare från de nordiska ombudsmannainstitutionerna i Danmark, Finland, Färöarna, Grönland, Island, Norge och Sverige deltog. Bland de ämnen som diskuterades kan nämnas ombudsmannen som nationellt besöksorgan (NPM), ombudsmannen och de nationella institutionerna för mänskliga rättigheter, det internationella arbetet samt ett förslag till utbyte på tjänstemannanivå och anordnande av gemensamma seminarier för tjänstemännen vid de nordiska ombudsmannainstitutionerna. Från JO:s sida deltog *chefsJO Fura*, *JO Wiklund*, *JO Lindström*, *JO Renfors*, *kanslichefen Lundgren*, *enhetschefen Bergerén*, *internationella samordnaren De Geer Fällman* och *informationsansvarige Jansson*.

## **3 Endagsbesök hos JO för information och diskussion**

Riksdagens ombudsmän besöktes den 20 augusti 2013 av Litauens ambassadör Eitvydas Bajarunas, den 23 augusti 2013 av en delegation bestående av tjänstemän från Guangxi regionen i Kina, den 27 augusti 2013 av en delegation från the Lokayukta organisation (Ombudsman) Madhya Pradesh, Indien, den 9 september 2013 av en delegation från justitiedepartementet i Sydkorea, den 10 september 2013 av en delegation från the Evaluation Office of Primary Government Organisation’s Performance of Guangzhou, Kina, den 13 september 2013 av en delegation från Chongqing Dadukou District, Kina, den 13 september 2013 av en delegation från Xicheng Government of Beijing Municipality, Kina, den 23 september 2013 av en delegation från Europarådets Monitoring Committee of the Congress för samtal om the European Charter of Local Self-Government, den 8 oktober 2013 av en delegation från the Committee on Petitions of the Nordrhein-Westfalen Lantdag (Riksdag), den 23 oktober 2013 av en delegation med tjänstemän från Bangladesh, Kambodja, Kina, Indonesien, Nordkorea, Myanmar, Sri Lanka och Vietnam, den 25 oktober 2013 av en delegation från medier i Kina, den 30 oktober 2013 av en delegation från Ho Chi Minh National Academy of Politics and Public Administration, Vietnam, den 25 november 2013 av en delegation från the Public Defender (Ombudsman) of

Georgia m.fl. från Georgien, den 29 november 2013 av en delegation från Qingdao Municipal Local Taxation Bureau m.fl., Kina, den 9 december 2013 av en delegation från justitiedepartementet i Lettland inom ramen för EU Nordic-Baltic mobility program, den 13 december 2013 av en delegation från parlamentet i Myanmar inom ramen för en studieresa anordnad av UNDP, den 16 december 2013 av en delegation från the National Diet (riksdagen) of Japan, Japan, den 17 december 2013 av en grupp utländska juriststudenter som genomgick kursen "Introduction to Swedish Law" vid Uppsala universitet, den 3 februari 2014 av en delegation från parlamentet i Serbien inom ramen för EU Twinningprojektet "Strengthening capacities of the National Assembly of the Republic of Serbia in the EU Integration Process", den 24 mars 2014 av en delegation bestående av högre seniora tjänstemän från departement och regioner i Kina inom ramen för ett bilateralt program mellan Kina och EU (CEPA II), den 8 april 2014 av en delegation från bl.a. Ministry of Information and Communications, Vietnam, den 6 maj 2014 av en delegation bestående av tjänstemän som deltar i "The 5th training Course on Administrative Justice for Executives", anordnad av the Thai Office of the Administrative Court, Thailand, den 4 juni 2014 av en delegation från the Central Commission for Internal Affairs of the Communist party of Vietnam (CPV), Vietnam, den 16 juni 2014 av en delegation från parlamentet i Kirgizistan och slutligen den 18 juni 2014 av Gerhard Hannes Welge från de Gucht Kabinett i Kommission (tjänsteman vid EU-kommissionen).

BILAGA 6

## Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän

Utfärdad den 13 november 1986, senast ändrad den 1 juli 2011 genom SFS 2011:340.

Enligt riksdagens beslut föreskrivs följande.

### Uppgifter

1 § Riksdagens ombudsmän är enligt 8 kap. 11 § riksdagsordningen fyra, en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän. Härutöver kan finnas en eller flera ställföreträdande ombudsmän.

Chefsjustitieombudsmannen och justitieombudsmännen har i den omfattning som anges i 2 § tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden.

2 § Under ombudsmännens tillsyn står

1. statliga och kommunala myndigheter,
2. tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter,
3. annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet,
4. tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk, när de för verkens räkning fullgör uppdrag i sådana aktiebolag där staten genom verken utövar ett bestämmande inflytande.

I fråga om befattningshavare vid försvarsmakten omfattar tillsynen dock endast befäl av lägst fänriks grad och dem som innehar motsvarande tjänsteställning.

Ombudsmännens tillsyn omfattar ej

1. riksdagens ledamöter,
2. riksdagsstyrelsen, Valprövningsnämnden, Riksdagens överklagandenämnd eller riksdagsdirektören,
3. riksbanksfullmäktige samt ledamöter av direktionen i Riksbanken utom såvitt avser deltagande i utövning av Riksbankens beslutanderätt enligt lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering,
4. regeringen eller statsråd,
5. justitiekanslern samt
6. ledamöter av beslutande kommunala församlingar.

Ombudsmännen står ej under tillsyn av varandra.

Med befattningshavare förstås i denna lag, om inte annat framgår av sammanhanget, person som står under ombudsmännens tillsyn.

3 § Ombudsmännen skall särskilt tillse att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttagit regeringsformens bud om 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 avhjälpas. Uppkommer under tillsynsverksamheten anledning att väcka fråga om en författningsändring eller någon annan åtgärd från statens sida, får en ombudsman göra framställning i ämnet till riksdagen enligt tilläggsbestämmelsen 3.8.4 till riksdagsordningen eller till regeringen.

Justitieombudsman skall samråda med chefsjustitieombudsmannen innan han gör framställning enligt första stycket.

5 § Ombudsmännens tillsyn bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar, som ombudsmännen finner påkallade.

Justitieombudsman skall samråda med chefsjustitieombudsmannen om inspektioner och andra undersökningar, som han avser att genomföra.

5 a § Ombudsmännen fullgör därutöver de uppgifter som ankommer på ett nationellt besöksorgan enligt det fakultativa protokollet den 18 december 2002 till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Lag (2011:340).

6 § Ombudsman avgör ärende genom beslut, vari han eller hon får uttala sig om huruvida åtgärd av myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. Ombudsman får även göra sådana uttalanden som avser att främja enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning.

Ombudsman får som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom eller henne i tjänsten eller uppdraget har begått annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott. Ger utredningen i ärende ombudsman anledning anta att sådan brottslig gärning begåtts, tillämpas vad som föreskrivs i lag om förundersökning, åtal och åtalsunderlåtelse samt om allmän åklagares befogenheter i övrigt i fråga om brott under allmänt åtal. I mål som har väckts vid tingsrätt bör talan fullföljas till Högsta domstolen endast om synnerliga skäl föranleder det.

Om befattningshavare genom att åsidosätta vad som åligger honom eller henne i tjänsten eller uppdraget gjort sig skyldig till fel, som kan beivras genom disciplinärt förfarande, får ombudsman göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd. Om det, när det gäller den som är legitimerad eller annars behörig att utöva yrke inom hälso- och sjukvården, tandvården, detaljhandeln med läkemedel eller inom djurens hälso och sjukvård, finns skäl att besluta om återkallelse av legitimationen eller behörigheten, får ombudsman göra anmälan om detta till den som har befogenhet att besluta i frågan. Motsvarande anmälan får göras i fråga om begränsning av sådan legitimerad yrkesutövares behörighet, om denne har missbrukat sin behörighet på något annat sätt. Om det, när det gäller den som är legitimerad yrkesutövare inom hälso- och sjukvården, tandvården, detaljhandeln med läkemedel eller djurens hälso- och sjukvård, finns skäl att föreskriva provotid, får ombudsman göra anmälan om detta till den som har befogenhet att besluta i frågan.



Anser ombudsman det vara påkallat att befattningshavare avskedas eller avstängs från sin tjänst på grund av brottslig gärning eller grov eller upprepad tjänsteförseelse, får han eller hon göra anmälan härom till den som har befogenhet att besluta om sådan åtgärd.

När ombudsman har gjort anmälan i ett sådant ärende som avses i tredje eller fjärde stycket ska han eller hon i ärendet få tillfälle att komplettera egen utredning och att yttra sig över utredning som har tillförts ärendet av någon annan samt att närvara, om muntligt förhör hålls. Vad som nu har sagts gäller dock inte ärenden om avstängning.

7 § Har myndighet meddelat beslut mot befattningshavare i ärende om tillämpningen av särskilda bestämmelser för tjänstemän i lag eller annan författning om disciplinansvar eller om avskedande eller avstängning från tjänsten på grund av brottslig gärning eller tjänsteförseelse, får ombudsman föra talan vid domstol om ändring i beslutet. Detsamma gäller i fråga om myndighets beslut i ärende om disciplinansvar mot den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen eller djurhälsopersonalen eller är krigsman eller disciplinansvarig enligt lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. samt i fråga om myndighets beslut i ärende om 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 ska i fråga om tvister som avses i denna paragraf äga motsvarande tillämpning på ombudsman. Bestämmelserna i 4 kap. 7 § och 5 kap. 1 § första stycket lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister ska dock ej tillämpas i fråga om tvist i vilken ombudsman för talan.

8 § Ombudsman bör ej ingripa mot lägre befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det inte finns särskilda skäl för ett ingripande.

9 § I regeringsformen finns föreskrifter om ombudsmans befogenhet att väcka åtal mot ledamot av Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen och väcka talan om skiljande eller avstängning av sådan ledamot från anställningen eller skyldighet för ledamot att genomgå läkarundersökning.

10 § En ombudsman är skyldig att väcka och utföra åtal som konstitutionsutskottet enligt 13 kap. 3 § regeringsformen har beslutat mot ett statsråd samt åtal som ett riksdagsutskott enligt vad som är föreskrivet har beslutat mot en befattningshavare hos riksdagen eller dess organ, dock inte åtal mot en annan ombudsman.

En ombudsman är även skyldig att biträda ett utskott med förundersökningen mot en sådan befattningshavare som nämns i första stycket.

11 § Ombudsmännen skall årligen senast den 15 november tillstålla riksdagen en tryckt ämbetsberättelse avseende tiden den 1 juli närmast föregående år—den

30 juni innevarande år. Berättelsen skall innehålla redogörelse för de åtgärder som vidtagits med stöd av 4 § första stycket och 6 § andra–fjärde stycket och 7 § samt för andra viktigare beslut som ombudsmännen har meddelat. Berättelsen skall även uppta en översikt över verksamheten i övrigt.

### Organisation

12 § Enligt 8 kap. 11 § riksdagsordningen är chefsjustitieombudsmannen administrativ chef och bestämmer inriktningen i stort av verksamheten. Chefsjustitieombudsmannen ansvarar därvid inför riksdagen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att Riksdagens ombudsmän hushållar väl med statens medel.

Chefsjustitieombudsmannen ska, efter samråd med övriga ombudsmän, i arbetsordning meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och om ansvarsområden för var och en av ombudsmännen, besluta om verksamhetsplan för myndigheten samt besluta om årsredovisning och förslag till anslag på statsbudgeten för Riksdagens ombudsmän.

Bestämmelser om internrevision finns i lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen.

13 § För verksamheten skall finnas en expedition (ombudsmannaexpeditionen). Vid denna är anställda en kanslichef samt byråchefer och övriga tjänstemän enligt personalförteckning. I mån av behov och tillgång på medel får chefsjustitieombudsmannen anlita annan personal samt experter och sakkunniga. Chefsjustitieombudsmannen bestämmer om personalens tjänstgöring.

Kanslichefen skall under chefsjustitieombudsmannen leda arbetet inom ombudsmannaexpeditionen och i övrigt lämna ombudsmännen erforderligt biträde.

14 § För arbetet inom ombudsmannaexpeditionen meddelar chefsjustitieombudsmannen de råd och anvisningar som behövs utöver denna instruktion och vad som föreskrivs i arbetsordningen.

Chefsjustitieombudsmannen skall samråda med konstitutionsutskottet i organisationsfrågor av större vikt.

Innan justitieombudsman påkallar samråd med konstitutionsutskottet skall han ha samrått med chefsjustitieombudsmannen.

15 § Chefsjustitieombudsmannen får oberoende av vad som följer av arbetsordning genom särskilt beslut föreskriva att visst ärende eller grupp av ärenden ska hänskjutas till honom eller någon av de andra ombudsmännen.

Chefsjustitieombudsmannen får vidare i arbetsordning eller genom särskilt beslut

bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidtaga åtgärd för ärendes beredande, samt

kanslichef att besluta i administrativa frågor, dock ej om anställande av byråchef.

Chefsjustitieombudsmannen beslutar om ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring som ombudsman. Ställföreträdande ombudsman får tas i anspråk

för tjänstgöring om någon ombudsman på grund av en längre tids sjukdom blir förhindrad att utöva sin tjänst eller det av annat särskilt skäl föreligger behov av ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring.

16 § När chefsjustitieombudsmannen har semester eller är hindrad att utöva sin tjänst skall den av de andra ombudsmännen som varit ombudsman längst tid tjänstgöra i hans ställe. Om två eller flera varit ombudsmän lika länge, har den äldste av dem företräde.

### **Om klagomål**

17 § Klagomål bör anföras skriftligen. I klagoskriften bör anges den myndighet som klagomålet vänder sig mot, den åtgärd som klagomålet avser, tidpunkten för åtgärden samt klagandens namn och adress. Innehar klaganden handling, som är av betydelse för ärendets utredande och bedömande, bör den bifogas.

Den som är berövad sin frihet får sända skrift till ombudsmännen utan hinder av de inskränkningar i rätten att sända brev och andra handlingar som gäller för honom.

På klagandens begäran skall på expeditionen utfärdas bevis att hans klagoskrift inkommit dit.

### **Allmänna bestämmelser om handläggningen**

18 § Om ett ärende är av sådan beskaffenhet att det lämpligen kan utredas och prövas av någon annan myndighet än ombudsmännen och om myndigheten inte tidigare har prövat saken, får ombudsman överlämna ärendet till denna myndighet för handläggning. Endast ärende som väckts genom klagomål får överlämnas till Justitiekanslern och endast efter överenskommelse med denne.

Om ett klagomål avser en befattningshavare som är advokat och frågan som väckts genom klagomålet är sådan att den enligt 8 kap. 7 § fjärde stycket rättegångsbalken kan prövas av något organ inom advokatsamfundet, får ombudsman överlämna klagomålet till samfundet för handläggning.

19 § Ombudsman bör skyndsamt lämna klaganden besked om huruvida klagomålet avvisas, avskrivs från handläggning, överlämnas till annan enligt 18 § eller upptas till utredning.

20 § Ombudsman bör ej till utredning uppta förhållanden, som ligger mer än två år tillbaka i tiden, om ej särskilda skäl föreligger.

21 § Ombudsman ska verkställa de utredningsåtgärder som fordras för prövning av klagomål och andra ärenden.

När ombudsman enligt regeringsformens föreskrifter begär upplysningar och yttranden i andra ärenden än dem där han eller hon har beslutat att inleda förundersökning, får han eller hon förelägga vite om högst 10 000 kronor. Ombudsman får utdöma försuttet vite.

Kan det misstänkas att befattningshavare som omfattas av bestämmelserna om disciplinansvar i lagen (1994:260) om offentlig anställning har gjort sig skyldig till tjänsteförseelse, för vilken disciplinpåföljd bör åläggas, och kan det befaras att en skriftlig underrättelse enligt 17 § nämnda lag inte kan tillställas

honom eller henne inom två år efter förseelsen, får ombudsman utfärda motsvarande underrättelse. Vad som nu har sagts gäller även för den som omfattas av bestämmelser om disciplinansvar och om motsvarande underrättelse i någon annan författning.

22 § Ombudsman får uppdra åt annan att leda förundersökning som han har beslutat och att väcka och utföra åtal som han har beslutat, om inte åtgärden avser ledamot av Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen.

Beslut att överklaga dom eller beslut till högre rätt får inte fattas av annan än ombudsman.

I fall som avses i 7 § får ombudsman förordna tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att föra talan på ombudsmannens vägnar.

I ärende som avses i 6 § tredje eller fjärde stycket får ombudsman bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidta behövliga handläggningsåtgärder.

Ombudsman får genom särskilt beslut bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att på ombudsmannens vägnar dels verkställa inspektion, dels fatta beslut i ärenden som väckts genom klagomål. Sådant bemyndigande får inte innefatta rätt att

1. göra framställning enligt 4 § första stycket,
2. göra uttalande enligt 6 § första stycket,
3. vidta åtgärd mot befattningshavare enligt 6 § andra, tredje eller fjärde stycket,
4. överlämna ärende till annan myndighet enligt 18 §, eller
5. fatta beslut i ärende som avgörs efter att skriftligt yttrande eller skriftliga upplysningar inhämtats från berörd myndighet eller tjänsteman.

23 § Ärende avgörs efter föredragning, som ankommer på tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen eller särskilt utsedd föredragande. Beslut att avvisa ärende eller avskryva ärende från handläggning kan dock fattas utan föredragning. Ombudsman kan också avgöra annat ärende utan föredragning, om särskilda skäl föranleder det.

En handling som har getts in till Riksdagens ombudsmän i ett ärende, får inte återlämnas förrän ärendet avgjorts. Om originalhandlingen i ett sådant fall inte finns hos någon myndighet, får återlämnandet förenas med villkor om att bestyrkt kopia av handlingen ges in.

24 § Diarier skall föras över samtliga ärenden och däri vidtagna åtgärder.

I fråga om varje beslut skall vid ombudsmannaexpeditionen finnas handling, som utvisar vem som har fattat beslutet och vem som har varit föredragande samt beslutets dag och innehåll. Registratur skall hållas över särskilt uppsatta beslut.

Protokoll förs vid inspektioner och när protokoll fordras av annan orsak.

#### **Övriga bestämmelser**

25 § Samtidigt som ämbetsberättelsen lämnas till riksdagen skall diarier, protokoll och registratur för den tid berättelsen avser lämnas till konstitutionsutskottet.

26 § Ombudsmannaexpeditionen skall hållas öppen för allmänheten under tid som chefsjustitieombudsmannen bestämmer.

27 § Expedition skall utfärdas utan avgift om det inte finns särskilda skäl att ta ut avgift.

Om avgift skall tas ut skall den bestämmas med ledning av de regler som gäller för statliga myndigheter i allmänhet.

Avgiftsbeslut får inte överklagas.

Riksdagens ombudsmän får disponera avgiftsinkomsterna.

28 § Chefsjustitieombudsmannen tillsätter tjänster vid ombudsmannaexpeditionen och antar personal i övrigt, i den mån han inte enligt 15 § överlåter dessa uppgifter på kanslichefen.

29 § Om överklagande av beslut som gäller tjänstetillsättning eller eljest rör tjänsteman vid expeditionen, föreskrivs i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.

BILAGA 7

## Arbetsordning för Riksdagens ombudsmän

Gällande fr.o.m. den 15 februari 2012.

Reviderad den 18 september 2012.

Reviderad den 12 juni 2013. Ändringarna gäller från och med den 1 juli 2013.

Chefsjustitieombudsmannen fastställer med stöd av 12, 15 och 26 §§ lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (instruktionen) följande.

### **Organisation**

#### *Ombudsmännen*

**1 §** Ombudsmännens tillsyn är uppdelad i fyra ansvarsområden. Vad som ingår i varje ansvarsområde framgår av en bilaga till denna arbetsordning.

Ansvarsområdena är fördelade enligt följande.

Ansvarsområde 1 Justitieombudsmannen Lars Lindström

Ansvarsområde 2 Chefsjustitieombudsmannen Elisabet Fura

Ansvarsområde 3 Justitieombudsmannen Lilian Wiklund

Ansvarsområde 4 Justitieombudsmannen Cecilia Renfors (fr.o.m. 1/9 2013)

Ombudsmännen tar inom sina respektive ansvarsområden de initiativ som de finner påkallade.

Av 5 § instruktionen framgår att justitieombudsmännen ska informera chefsjustitieombudsmannen om inspektioner och andra undersökningar som de avser att genomföra. Ombudsmännen samråder i övrigt när behov föreligger.

**2 §** Ett ärende som berör mer än ett ansvarsområde handläggs av den ombudsman till vars ansvarsområde ärendet huvudsakligen hör. I tveksamma fall bestämmer chefsjustitieombudsmannen vilken ombudsman som ska handlägga ärendet.

Har ärenden som tillhör olika ansvarsområden nära samband med varandra, bestämmer chefsjustitieombudsmannen vem som ska handlägga ärendena. Om en ombudsman på grund av jäv eller av annan anledning inte kan handlägga ett ärende som hör till hans eller hennes ansvarsområde, bestämmer chefsjustitieombudsmannen vem som ska överta ärendet.

Av 15 § första stycket instruktionen framgår att chefsjustitieombudsmannen, oberoende av vad som följer av arbetsordningen, får bestämma att ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden ska hänskjutas till honom eller henne eller till någon annan justitieombudsman.

**3 §** När chefsjustitieombudsmannen är förhindrad att utöva sin tjänst på grund av sjukdom, semester eller någon annan omständighet inträder i hans eller hennes ställe den justitieombudsman som anges i 16 § instruktionen.

Vid ledighet för en justitieombudsman förestås dennes ansvarsområde av chefsjustitieombudsmannen eller den justitieombudsman eller ställföreträdande justitieombudsman som chefsjustitieombudsmannen utser.

#### *Ombudsmannaexpeditionen*

**4 §** För beredning av klagomåls- och initiativärenden samt lagstiftningsremisser biträds ombudsmännen av en kanslichef och av tillsynsavdelningar bestående av byråchefer, områdesansvariga föredragande och föredragande. Vid varje tillsynsavdelning finns också ett ärendekansli.

Chefsjustitieombudsmannen biträds också av en administrativ avdelning. Till den administrativa avdelningen hör personalen på de hos varje ombudsman inrättade ärendekanslierna, personal för ekonomiadministration, personaladministration, material- och underhållsfrågor och informationsfrågor samt registratorer, expeditionsassistenter och lokalvårdare.

Vid den administrativa avdelningen finns en internationell enhet, som leds av en enhetschef.

För att fullgöra de uppgifter som ankommer på ett nationellt besöksorgan enligt det fakultativa protokollet den 18 december 2002 till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, biträds ombudsmännen av en särskild enhet, NPM-enheten. Denna enhet består av en enhetschef, en biträdande enhetschef och föredragande. I organisatoriskt hänseende tillhör enheten ansvarsområde 2.

#### **Bestämmelser för NPM-enheten och vissa anställda**

##### *NPM-enheten*

**5 §** Chefsjustitieombudsmannen beslutar i samråd med berörda justitieombudsmän om riktlinjer för NPM-enhetens verksamhet och plan för inspektionsverksamheten. Enhetschefen och den biträdande enhetschefen får, på uppdrag av vederbörande ombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som avses i 6 § första stycket instruktionen.

Enhetschefen utövar den löpande arbetsledningen på enheten. Vid enhetschefens frånvaro fullgör den biträdande enhetschefen denna uppgift.

##### *Kanslichefen*

**6 §** Kanslichefen är chef för den administrativa avdelningen och dess personal. Kanslichefen ansvarar för

- att utveckla och kvalitetssäkra JO:s administration,
- strategisk planering samt samverkan med riksdagsförvaltningen och andra myndigheter,

samt har ett övergripande ansvar för

- ekonomi-, personal- och lokalfrågor, liksom för frågor om IT-stöd, intern och extern kommunikation och information samt registratur,
- myndighetens avtal och upphandlingar.

Kanslichefen kvitterar ut rekommenderad post samt ombesörjer månads- och årsstatistik.

Kanslichefen utför särskilda utredningar efter beslut av chefsjustitieombudsmannen, bereder ärenden som tilldelas honom eller henne och biträder ombudsmännen i övrigt enligt chefsjustitieombudsmannens bestämmande.

Kanslichefen får i de ärenden som handläggs av honom eller henne besluta om remisser och annat utredningsförfarande. Kanslichefen får också på uppdrag av en ombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som avses i 6 § första stycket instruktionen.

När kanslichefen inte är i tjänst eller är på tjänsteresa ska en byråchef förordnas som vikarierande kanslichef.

#### *Byråcheferna*

**7 §** Byråcheferna fördelar var och en inom sitt sakområde ärendena på föredragande samt bereder egna ärenden. Vid tilldelningen av ärenden ska hänsyn tas till de olika föredragandenas särskilda kunskaper och erfarenheter. En jämn arbetsfördelning mellan föredragandena ska eftersträvas. I den mån områdesansvarig föredragande finns inom ett sakområde bör denne handlägga ärenden av större vikt inom området.

Byråcheferna utövar den löpande arbetsledningen på tillsynsavdelningen i förhållande till föredragande och sekreterare. De får besluta om remisser och annat utredningsförfarande, handlägga frågor rörande efterskrifter i avgjorda ärenden samt på uppdrag av vederbörande ombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som avses i 6 § första stycket instruktionen.

Byråcheferna ska – förutom att bereda egna ärenden – se till att ärendena blir handlagda på ett tillfredsställande sätt och med den skyndsamhet som krävs. En byråchef bör medverka i handläggningen av ärenden som är av större vikt. Byråcheferna ska också bistå NPM-enheten i dess verksamhet.

#### *Föredragande och områdesansvariga föredragande*

**8 §** Föredragandena får i de ärenden de tilldelats hämta in underhandsupplysningar, infordra de handlingar som kan finnas rörande saken samt överlämna handlingar till klaganden för yttrande. De får även, efter särskilt bemyndigande av vederbörande ombudsman, handlägga frågor rörande efterskrifter i avgjorda ärenden.

Områdesansvariga föredragande får därutöver efter särskilt bemyndigande av vederbörande ombudsman besluta om remisser och annat utredningsförfarande samt på uppdrag av vederbörande ombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som åsyftas i 6 § första stycket instruktionen.



### **Beslut och protokoll m.m.**

**9 §** En ombudsmans slutliga beslut ska undertecknas av ombudsmannen och ingå i registret. En kopia av beslutet ska tillföras akten i ärendet. Motsvarande gäller när ett slutligt beslut fattas med stöd av bemyndigande enligt 22 § femte stycket instruktionen.

En kopia av beslutet ska sändas till klaganden och, i förekommande fall, till myndigheter och tjänstemän som yttrat sig i ärendet eller som beslutet särskilt rör. En ombudsman får bestämma att beslutet ska tillkännages på annat sätt eller att beslutet inte behöver sändas till klaganden.

Utgående expeditioner av beslut som inte avser ärendets avslutande undertecknas av den som fattat beslutet eller av annan på uppdrag av den beslutande.

Vad som nu sagts gäller i tillämpliga delar även för inspektionsprotokoll.

### **Allmänna handlingar m.m.**

**10 §** Personalen på registratorsexpeditionen biträder med utlämnande av handlingar till myndigheter, massmedier och allmänhet samt lämnar på begäran uppgifter ur registratur, protokoll, ärendehanteringssystem och övriga inom expeditionen tillgängliga handlingar.

**11 §** Fråga om utlämnande av allmän handling avgörs på myndighetens vägnar av den justitieombudsman till vars ansvarsområde ärendet hör, eller av chefsjustitieombudsmannen.

Kanslichefen eller, efter hans eller hennes bestämmande, annan tjänsteman, ansvarar för sekretessprövning när handlingar i avslutade ärenden begärs utlämnade (jfr 6 kap. 3 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]).

### **Säkerhets- och beredskapsfrågor**

**12 §** Säkerhets- och beredskapsfrågor handläggs under chefsjustitieombudsmannen av en befattningshavare inom ombudsmannaexpeditionen med särskilt uppdrag att vara säkerhetsansvarig. I frågor av större vikt samråder den säkerhetsansvarige med kanslichefen.

### **Öppethållande, expeditionstider m.m.**

**13 §** Ombudsmännen tar emot besök av allmänheten efter överenskommelse i varje särskilt fall.

Registratorsexpeditionen ska hållas öppen för allmänheten helgfri måndag–fredag kl. 9.00–12.00 och kl. 13.00–15.00, om inte annat bestäms i särskilt fall.

Ombudsmannaexpeditionens telefontider är kl. 9.00–11.30 och kl. 13.00–15.00 helgfri måndag–fredag, om inte annat bestäms i särskilt fall. Inskränkningar i öppethållandet och i telefontiden ska ges till känna på lämpligt sätt och bör tillkännages minst en vecka i förväg.

### **Övrigt**

**14 §** Arbetsuppgifterna för vissa anställda framgår vidare av särskilda befattnings- och arbetsbeskrivningar.

I dokumentet ”Regler för rätten att besluta i ekonomi- och personaladministrativa frågor hos Riksdagens ombudsmän – JO (besluts- och delegationsordning)” regleras annan delegerad beslutsrätt.

---

## Bilaga

### Ansvarsområde 1

Allmänna domstolar; Arbetsdomstolen; arrendenämnder och hyresnämnder; Domstolsverket.

Allmänna förvaltningsdomstolar.

Rättshjälpsmyndigheten och Rättshjälpsnämnden; Brottsoffermyndigheten; Lagrådet; Datainspektionen; nådeärenden hos Justitiedepartementet; övriga till Justitiedepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Förmynderskapsärenden (bl.a. överförmyndare och överförmyndarnämnder).

Kronofogdemyndigheten.

Plan- och byggnadsväsendet; lantmäteri- och kartväsendet.

Kommunikationsväsendet (affärsverken; vägar, trafik, körkort, fordonsregistrering, färdtjänst, bilprovning).

Inkomstskatt, mervärdesskatt; skattekontroll, dock inte Skatteverkets enheter för brottsutredning enligt lagen om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar; uppbörd.

Punktskatter; vägtrafikskatt och trängselskatt; expeditionsavgifter; folkbokföring (inklusive namnärenden); övriga till Finansdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Miljö- och hälsoskydd; Naturvårdsverket; Kemikalieinspektionen; övriga till Miljödepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden.

Jord- och skogsbruk; jordförvärv; rennärning; Sametinget; djurskydd; jakt, fiske; veterinärväsendet; livsmedelskontroll; övriga till Landsbygdsdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

### Ansvarsområde 2

Försvarsmakten samt övriga till Försvarsdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde; Fortifikationsverket.

Kriminalvården, övervakningsnämnder.

Socialförsäkringar (sjuk-, föräldra- och arbetsskadeförsäkring; bostadsbidrag och andra inkomstprövade förmåner; barnbidrag; underhållsstöd m.m.); Inspektionen för socialförsäkringen; Pensionsmyndigheten.

Offentlig upphandling; konsumentskydd, marknadsföring, pris- och konkurrensförhållanden inom näringslivet; ärenden rörande aktiebolag och handelsbolag, firmaskydd, handelsregister, patent, varumärken och mönster; övriga till

Näringsdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Statskontoret; Ekonomistyrningsverket; Kammarkollegiet; Statens överklagandenämnd; Statens skaderegleringsnämnd; Arbetsgivarverket; Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor; Statens fastighetsverk; Statens tjänstepensionsverk, Statens tjänstepensions- och grupplivnämnd; Finansinspektionen, Bokföringsnämnden; Konjunkturinstitutet; Statistiska centralbyrån; Statens ansvarsnämnd.

Diskrimineringsombudsmannen; Nämnden mot diskriminering.

Klagomål utanför JO:s kompetensområde; skrifter med oklara yrkanden.

NPM-enheten

### **Ansvarsområde 3**

Tillämpningen av socialtjänstlagen, lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) samt lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM); tillämpningen av lagen om stöd och service åt vissa funktionshindrade (LSS); övrig omsorgsverksamhet.

Barnombudsmannen.

Hälso- och sjukvård samt tandvård och läkemedelsfrågor; rättsmedicinska undersökningsväsendet och rättspsykiatriska undersökningsväsendet; smittskydd.

Övriga till Socialdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Skolväsendet; universitets- och högskoleväsendet (inklusive Sveriges lantbruksuniversitet); studiestöd; Ungdomsstyrelsen; övriga till Utbildningsdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

### **Ansvarsområde 4**

Allmänna åklagare; Ekobrottsmyndigheten; Skatteverkets enheter för brottsutredning enligt lagen om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar.

Polisväsendet; Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

Tullväsendet.

Arbetsförmedlingen; Arbetsmiljöverket; arbetslöshetsförsäkring; övriga till Arbetsmarknadsdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Statens kulturråd; Riksantikvarieämbetet; Riksarkivet; museer och bibliotek; Myndigheten för radio och tv; kommunala musikskolor; övriga till Kulturdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden.

Icke specialreglerad kommunalförvaltning.

Utlänningsärenden, dock inte mål vid migrationsdomstolar; medborgarskapsärenden; ärenden rörande invandrars integration.

Räddningstjänst; ordningslagens tillämpning; lotterier och spel, serverings-tillstånd, bilskrotning.

Övriga vid länsstyrelser handlagda ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Bostadsväsendet (bostadsförsörjning, bostadsanpassningsbidrag samt bostadsbidrag utanför socialförsäkringssystemets ram); Boverket; Statens bostadskreditnämnd.

Begravningsväsendet; statsbidrag till trossamfund.

Utrikesförvaltningen; Sida; Kommerskollegium; Svenska institutet; övriga till Utrikesdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden.

Riksdagsförvaltningen; Riksbanken, Riksrevisionen; allmänna val.

Till Statsrådsberedningen och myndigheter därunder hörande ärenden, som inte ska fördelas på de ansvarsområden där de från saklig synpunkt hör hemma.

Övriga ärenden som inte är hänförliga till något av ansvarsområdena 1–3.

---

Kommittéväsendet, personalärenden, ärenden angående tryckfrihet, yttrandefrihet, offentlighet och sekretess samt lagstiftningsremisser fördelas på de ansvarsområden där de från saklig synpunkt hör hemma.

BILAGA 8

## Personalorganisation

Kanslichefen Agneta Lundgren

Byråchefen Jörgen Buhre

Byråchefen Albert Johnson

Byråchefen Carl-Gustaf Tryblom

Byråchefen Åsa Widmark

Byråchefen Dan Johansson

Byråchefen Per Lagerud

Byråchefen Charlotte Håkansson

Byråchefen Lina Forzelius

Byråchefen Carina Bring Sjögren

Enhetschefen, internationella frågor, Marianne von der Esch, t.o.m. den 30 juni 2014

Enhetschefen, NPM (National Preventive Mechanism), Sven-Åke Jansson, t.o.m. den 17 september 2013

Enhetschefen, NPM (National Preventive Mechanism), Gunilla Bergerén, fr.o.m. den 1 februari 2014 (tidigare biträdande enhetschef, t.f. enhetschef fr.o.m. den 18 september 2013)

Administrativa direktören Yvonne Knutsen

Informationsansvarige Anders Jansson

Områdesansvariga föredraganden Anneli Svensson

Områdesansvariga föredraganden Moa Skerfving

Områdesansvariga föredraganden Maria Ulfsdotter Klang, fr.o.m. den 15 mars 2014

Områdesansvariga föredraganden Lia von Sivers

### **Under 2013/2014 följande personer tjänstgjort som föredragande:**

Anna Backman, Erika Bergman, Beatrice Blylod, Per Christensen, Marie-Louise Collin, Charlotte De Geer Fällman, Anna Edholm, Karolina Edlund, Erika Enlund, Eva Fridén, Marie Hansson, Sofia Hansson, Malin Hjalmarsson, Nina Hubendick, Maria Ulfsdotter Klang, Ulrika Kullman, Peter Lidman, Helen Lidö, Lena Lindbäck, Karl Lorentzon, Maria Malmgren, Cecilia Melander, Maria Norberg, Eva Norling, Lars Olsson, Johanna Rejdemo Storbjörk, Andreas Rung, Daniel Samnerud, Anna Sellin, Elisabeth Sjöblom, Charlotte Svanström, Jens Västberg, Lisa Wiberg och Veronica Widell Edlund

BILAGA 9

**SAKREGISTER**  
till  
**justitieombudsmännens ämbetsberättelse**  
**2014/15**

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1967–1975/76 finns bifogat som bilaga 3 (s. 557) till ämbetsberättelsen 1975/76 och har även tryckts separat. I ingressen till detta register lämnas upplysningar om register till tidigare ämbetsberättelser.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1976/77–1988/89 finns bifogat som bilaga 4 (s. 437) till ämbetsberättelsen 1988/89.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1989/90–1993/94 finns bifogat som bilaga 4 (s. 534) till ämbetsberättelsen 1993/94.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1994/95–1998/99 finns bifogat som bilaga 4 (s. 564) till ämbetsberättelsen 1998/99.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1999/2000–2003/04 finns bifogat som bilaga 4 (s. 470) till ämbetsberättelsen 2003/04.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 2004/05–2008/09 finns bifogat som bilaga 9 (s. 598) till ämbetsberättelsen 2008/09.

**Adoption**

- socialnämndens utredningsskyldighet när yttrande ska lämnas till allmän domstol i ett adoptionsärende; fråga om socialnämnden borde ha försökt att få kontakt med barnen som vistades i Uganda 09/10:321

**Advokat**

- ”svartlistning” av offentliga biträden i utlänningsärenden 10/11:308
- anmälan mot lagmannen vid Gotlands tingsrätt för innehållet i två informationsskrifter som hade skickats till bl.a. advokater med verksamhet på Gotland 14/15:58
- kritik mot en rådman vid Linköpings tingsrätt för att han inte flyttade på tidpunkten för ett sammanträde för muntlig förberedelse när ett ombud som vidtalats av käranden var upptaget av en annan förhandling 14/15:65

**Alkoholtillsyn**

- okonventionella metoder vid tillsyn enligt alkohollagen (”provköp”) 10/11:552

## Allmän förvaltning

- remissyttrande: En ny förvaltningslag (SOU 2010:29) 11/12:614

## Allmänna handlingar

### *Fråga om handling är allmän eller ej*

- konsultmedverkan vid tillsättning av kommunala tjänster; fråga om insyn i handläggningen m.m. 12/13:464
- viss kritik mot ett universitet för handläggningen av en begäran om utlämnande av handling. Fråga bl.a. om hur en myndighet bör agera när en enskild som röjt sin identitet framför önskemål om att få vara anonym när utlämnandeframställningen vidarebefordras inom myndigheten 13/14:610
- konsultmedverkan vid tillsättning av tjänst i kommunalförbund; fråga om man kan avtala bort rätten till insyn i ett tjänstetillsättningsärende 14/15:637
- fråga om en begäran från den enskilde om att få del av sidomaterialet i en avslutad förundersökning ska handläggas enligt tryckfrihetsförordningens regler och hur lång tid handläggningen får ta 14/15:644
- en begäran från den misstänkte om att få en kopia av förundersökningsprotokollet efter det att slutdelgivning skett ska handläggas skyndsamt och i enlighet med reglerna om rätt till insyn i 23 kap. 18 § rättegångsbalken 14/15:648
- framställningar från en målsägande om att få del av handlingar i en förundersökning ska handläggas i enlighet med reglerna i tryckfrihetsförordningen 14/15:652
- framställningar från den enskilde om att få del av handlingar i en nedlagd förundersökning bör som utgångspunkt handläggas i enlighet med reglerna i tryckfrihetsförordningen 14/15:655
- allvarlig kritik mot Statens fastighetsverk för bristfällig hantering av en begäran om handlingsutlämnande m.m. 14/15:358
- allvarlig kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för handläggningen av en begäran om utlämnande av journalkopior; fråga om bl.a. att kliniken har återtagit utlämnade journalkopior 14/15:624
- kritik mot Ungdomsstyrelsen bl.a. för att ett ärende om utlämnande av allmän handling har prövats enligt reglerna om utlämnande av uppgift ur allmän handling 14/15:630

### *Fråga om sekretess för allmän handling*

- beslut i två fall som rör att socialförvaltningar utan att ha gjort sekretessprövning lämnat ut en s.k. barnavårdsutredning som innehöll känsliga uppgifter om andra personer till den person utredningen avsåg 11/12:563

### *Fråga om utlämnande av allmän handling eller uppgifter därur*

- kritik mot ett sjukhus för utlämnande av kopior av journalhandlingar avseende en avliden person 09/10:443

- beslut i två fall som rör ett landstings handläggning av framställningar om att få ta del av journalhandlingar, m.m. 09/10:448
- beslut i två fall som rör Sveriges Lantbruksuniversitets (SLU) handläggning av ärenden om utlämnande av allmänna handlingar, m.m. 09/10:473
- mycket allvarlig kritik mot Försvarsmakten för brister i handläggningen av en begäran från enskild att få ta del av allmänna handlingar 11/12:273
- under ett universitets handläggning av en begäran om utlämnande av allmän handling (studieintyg) har myndigheten kontaktat den som handlingen avsett i syfte att erhålla adressuppgifter till den som begärt handlingen utlämnad. Universitetets agerande har utifrån grundtanken bakom anonymitetsskyddet i 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen bedömts som olämpligt 11/12:580
- sedan en kopia av ett betyg lämnats ut till en enskild har skolan informerat den berörde elevens vårdnadshavare om detta. Vårdnadshavaren har även fått telefonnumret till den enskilde och en beskrivning av hans utseende. Skolans agerande har bedömts som olämpligt mot bakgrund av de intressen som bär upp offentlighetsprincipen 11/12:582
- kritik mot Länsstyrelsen i Skåne län, som inte inhämtat bilagor till en handling som länsstyrelsen var skyldig att inneha 11/12:593
- utlämnande av uppgifter om en vd-lön i ett kommunalt bolag 11/12:589
- kritik mot Skellefteå tingsrätt för handlägningsrutinerna avseende begäran om att få ta del av allmänna handlingar respektive uppgifter ur sådana handlingar 12/13:475
- att ge ett felaktigt besked i en fråga som rör den grundlagsfästa rätten att ta del av allmänna handlingar är allvarligt, särskilt om det lämnas av någon som har till uppgift att besvara just sådana frågor 12/13:467, 469
- anmälan om domstolstrots i samband med utlämnande av allmänna handlingar 12/13:471
- kritik mot Regeringskansliet, som i flera fall åsidosatt grundlagens krav på att allmänna handlingar ska utlämnas skyndsamt. Uttalanden om Regeringskansliets rutiner, s.k. potentiella handlingar och sekretessprövningar som fördröjer ett utlämnande 13/14:585
- kritik mot Regeringskansliet som dröjt med att lämna ut en allmän handling. Uttalanden om informationsinsatser i anslutning till att handlingar begärs ut 13/14:601
- kritik mot Överförmyndarnämnden i Borlänge kommun för handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar 13/14:569
- kritik mot en länsstyrelse angående handläggningen av en begäran om att få ta del av en allmän handling 13/14:620
- en teknisk nämnd handlade ärenden om siktskymmande växtlighet med möjlighet att överlämna ärendet till byggnadsnämnd för åtgärd. Kritik mot tekniska nämnden för bl.a. bristande dokumentation. Kritik mot båda nämnderna för handläggningen av framställningar om utfående av allmänna handlingar 13/14:624



### *Övriga frågor*

- tillämpning av s.k. sekretessförbehåll; granskning av ett landsarkivs handläggning av en begäran om att få ut handlingar för forskningsändamål 09/10:539
- oriktig tillämpning av reglerna om allmänna handlingar; granskning av hur en förfrågan från en djurrättsorganisation handlagts 09/10:535
- efterforskning av syftet med en begäran att få ut allmän handling; granskning av hur en förfrågan från en djurrättsorganisation handlagts 09/10:530
- vissa frågor med anknytning till de s.k. tsunamibandens; tjänstemäns ansvar för uppgifter som lämnas till riksdagens konstitutionsutskott; kritik mot Regeringskansliet för oriktig tillämpning av reglerna om allmänna handlingar; m.m. 09/10:483
- kritik mot Försäkringskassan för bristande rutiner för avlyssning av meddelanden som lämnats i de anställdas röstbrevlådor 10/11:491
- kritik mot Försvarshögskolans hantering av visst källmaterial som legat till grund för en rapport till regeringen 10/11:628
- fråga om en rapport från en revisionsbyrå som haft visst uppdrag från en kommunal nämnd blev en allmän handling när den inkom till nämnden 10/11:635
- kritik mot en kommunal nämnd angående handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar om pälsdjursuppfödare. Nämnden skrev ett beslut om att lämna ut handlingarna och skickade beslutet till pälsdjursuppfödarna med uppgift om sökandens namn och adress. Även fråga om formuleringen av beslutet 12/13:461
- sedan ett betyg begärts ut av en enskild har folkhögskolan på eget initiativ informerat den som betyget avsåg om detta. Skolans agerande har bedömts som olämpligt mot bakgrund av de intressen som bär upp offentlighetsprincipen. Även fråga om att betyget inte lämnats ut 13/14:615
- initiativvärende mot Arbetsförmedlingen avseende bl.a. hanteringen av allmänna handlingar 14/15:330
- kritik mot en socialnämnd för att en videoupptagning som hade gjorts inom ramen för en vårdnads-, boende- och umgängesutredning har förstörts 14/15:617

### **Allmänna val**

- vallagens regel om hur valsedlar ska tillhandahållas på röstmottagningsställen 10/11:284
- allvarlig kritik mot Valnämnden i Stockholms stad som beslutade att genomföra röstningen vid Stockholms central i strid med vallagen 12/13:487
- valsedlar tillhandahölls inte på ett likformigt sätt 12/13:490

### **Ambassad**

- överlämnande av uppgifter som utgör led i myndighetsutövning till privat företag 10/11:288

- anmälan mot Sveriges ambassad i Brasilia för handläggningen i ett migrationsärende 10/11:270
- förfarandet vid äkthetskontroll av handlingar i ett asylärende. Brister i dokumentationen 12/13:265
- allvarlig kritik mot Sveriges ambassad i Amman för handläggningen av en begäran om biträde med utredning 13/14:375

### **Anmälningsskyldighet**

- uttalanden om en polismans skyldighet att anmäla till socialnämnden när en förälder frihetsberövats med anledning av misstankar om brott 10/11:130
- kritik mot en tjänsteman för att hon gjorde en s.k. orosanmälan i tjänsten trots att den rörde privata förhållanden 13/14:402
- kritik mot en länsstyrelse för att inte ha anmält ett brott mot djurskyddslagen till åklagare eller polis 14/15:525
- allvarlig kritik mot en rektor för att han inte genast gjorde en anmälan till socialnämnden efter att en elev hade berättat om våld i hemmet 14/15:577

### **Anhållen**

- uttalanden om polisens rätt att fotografera en anhållen kvinna utan hennes huvudbonad 11/12:111
- brister i fråga om underrättelse till en anhållens närstående 12/13:165
- passivitet från åklagare och polis i en förundersökning om hot och våld mot närstående 12/13:131
- en anhållen fick inte möjlighet att i enrum tala med en offentlig försvarare 12/13:124

### **Anonymitet**

- fråga om det är tillåtet för socialnämnden att efterforska en anonym anmälares identitet 10/11:318
- under ett universitets handläggning av en begäran om utlämnande av allmän handling (studieintyg) har myndigheten kontaktat den som handlingen avsett i syfte att erhålla adressuppgifter till den som begärt handlingen utlämnad. Universitetets agerande har utifrån grundtanken bakom anonymitetsskyddet i 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen bedömts som olämpligt 11/12:580
- sedan en kopia av ett betyg lämnats ut till en enskild har skolan informerat den berörde elevens vårdnadshavare om detta. Vårdnadshavaren har även fått telefonnumret till den enskilde och en beskrivning av hans utseende. Skolans agerande har bedömts som olämpligt mot bakgrund av de intressen som bär upp offentlighetsprincipen 11/12:582

- viss kritik mot ett universitet för handläggningen av en begäran om utlämnande av handling. Fråga bl.a. om hur en myndighet bör agera när en enskild som röjt sin identitet framför önskemål om att få vara anonym när utlämnandeframställningen vidarebefordras inom myndigheten 13/14:610
- kritik mot en länsstyrelse angående handläggningen av en begäran om att få ta del av en allmän handling 13/14:62
- Försäkringskassan kritiseras för sin tillämpning av efterfrågeförbudet 14/15:486

### **Arbetslöshetsförsäkring**

- arbetslöshetskassans tillämpning av omprövningsreglerna 09/10:214
- uppgifter som hämtats från en sökandes blogg har använts som utredningsunderlag för beslut i ett ärende om arbetslöshetsersättning; även fråga om i vilken turordning ärenden ska behandlas 09/10:219
- kritik mot Elektrikernas arbetslöshetskassa, som i ett ersättningsärende drivit kravet på s.k. arbetsgivarintyg alltför långt 11/12:304
- kritik mot en arbetslöshetskassa som innehållit ersättning på ett felaktigt sätt 12/13:245
- kritik mot en arbetslöshetskassa, som avslagit en ansökan om arbetslöshetsersättning för att arbetsgivarintyget inte utfärdats på ett särskilt formulär 14/15:340

### **Arrest**

- bristande tillsyn av en diabetiker som omhändertagits på grund av berusning 12/13:158
- en anhållen fick inte möjlighet att i enrum tala med en offentlig försvarare 12/13:124
- polisen ska erbjuda en person som omhändertagits för berusning möjligheten att underrätta närstående om frihetsberövandet 13/14:222
- polisen skulle sett till att en omhändertagen person undersöktes av läkare 13/14:227
- information om rättigheter och verkställighetens innebörd till intagna i polisarrest 14/15:104
- kritik mot Polisen för brister i möjligheten till utomhusvistelse för intagna i arrest 14/15:115

### **Avgift**

- fråga om ett landsting haft rätt att ta ut avgift av en socialnämnd för kopior av patientjournaler som nämnden har begärt utlämnade med stöd av den uppgiftsskyldighet som anges i 14 kap. 1 § fjärde stycket socialtjänstlagen (2001:453) 10/11:446

### Avhysning

- kritik mot Kronofogdemyndigheten, som inte beaktat sökandens intresse när en familj avhystes från en lägenhet som sökanden förvärvat på exekutiv auktion 11/12:258

### Avslutande av ärenden

- fråga hur en byggnadsnämnd vid handläggning av anmälan om olovligt byggande ska hantera situationer där den enskilde anser sig vara part men nämnden är av motsatt uppfattning 12/13:384
- allvarlig kritik mot Skatteverket för dröjsmål med att meddela ett s.k. obligatoriskt omprövningsbeslut 12/13:255
- en person anmälde till en miljö- och byggnadsnämnd att störande verksamheter stred mot miljöbalken och detaljplan. Nämnden prövade anmälan enligt byggnadslagstiftningen. Nämnden kritiseras för handläggningen av anmälares begäran om överklagbara beslut samt för att inte ha handlagt anmälan även enligt miljöbalken 13/14:535
- allvarlig kritik mot Lantmäteriet för långsam handläggning av ett fastighetsregleringsärende 14/15:573

### Avvisning

- verkställighet av avlägsnandebeslut under pågående brottsutredning; fråga om åklagarens och Migrationsverkets handläggning 09/10:222
- polismyndighets handläggning av och beslut i ett ärende om avvisning 09/10:231
- fråga om ett avvisningsbeslut verkställdes snarast möjligt 09/10:237
- bristande dokumentation vid verkställighet av avvisning 09/10:241

### Barnperspektiv

- socialnämndens utredningsskyldighet när yttrande ska lämnas till allmän domstol i ett adoptionsärende; fråga om socialnämnden borde ha försökt att få kontakt med barnen som vistades i Uganda 09/10:321
- kritik mot en kronoinspektör vid Kronofogdemyndigheten för telefonsamtal inom ramen för en tillgångsundersökning 14/15:306
- kunde ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU fattas efter att ett tidigare beslut hade förfallit därför att beslutet inte hade underställts förvaltningsrätten i rätt tid? Särskilt fråga om betydelsen av bestämmelsen i 1 § LVU om barnets bästa 14/15:393

### Behörighet

- kritik mot en domstols beslut att försätta ett bolag i konkurs när ansökan gjorts av en icke beslutför styrelse 10/11:45

- kritik mot Göteborgs tingsrätt för bristande behörighetskontroll av nämndemän 13/14:46
- fråga om behörigheten att anmäla inflyttning enligt folkbokföringslagen för någon annan 13/14:339
- samarbete mellan kommuner. – Nullitet? 13/14:560
- allvarlig kritik mot Överförmyndarnämnden Region Gotland för handläggningen av ett antal ansökningar om anordnande av godmanskap 14/15:602
- allvarlig kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för handläggningen av en begäran om utlämnande av journalkopior; fråga om bl.a. att kliniken har återtagit utlämnade journalkopior 14/15:624

### Beslag

- den s.k. beslagsförbudsregelns tillämplighet beträffande elektroniska handlingar 09/10:80
- kritik mot att ett beslag ägt rum hos en advokat samt uttalanden om ett beslut att inleda förundersökning för skyddande av brottsling 11/12:141
- allvarlig kritik mot en rådmän vid Östersunds tingsrätt för bristfällig utformning av domskälen i tre brottmålsdomar samt för hanteringen av enskilda anspråk och beslag i en brottmålsdom 13/14:72

### Beslut

- kritik mot polisen för verkställigheten av ett beslut om hämtning av barn samt uttalanden om en tingsrätts formulering av ett medlingsuppdrag i samband med ett verkställighetsbeslut enligt 21 kap. föräldrabalken 09/10:102
- utformningen av ett beslut vid en kriminalvårdsanstalt om avskildhet 09/10:175
- handläggningen av ett ärende rörande försörjningsstöd; fråga om viss information till en biståndstagare har utgjort ett överklagbart förvaltningsbeslut 10/11:403
- utformningen av beslut enligt 18 b § LVM om att ett omedelbart omhändertagande ska upphöra 10/11:402
- kritik mot en psykiatrisk klinik för bl.a. utformningen av beslut om permissioner för patienter som vårdas med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, eller lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV 11/12:486
- fråga om hur en byggnadsnämnd vid handläggning av anmälan om olovligt byggande ska hantera situationer där den enskilde anser sig vara part men nämnden är av motsatt uppfattning 12/13:384
- utformningen av beslut om insatser enligt LSS; fråga om nämnden i sitt beslut borde ha angett var insatser i form av korttidstillsyn och korttidsvistelse skulle utföras 12/13:332
- fråga om en ersättare i en stadsdelsnämnd fattat s.k. ordförandebeslut enligt LVU och LVM utan att vara behörig 12/13:312
- fråga om huruvida ett beslut om bistånd gick den enskilde emot 13/14:424

- Försäkringskassan kritiseras för att i vissa fall ha underlåtit att motivera beslut om underhållsstöd 13/14:490
- fråga om Försäkringskassans möjligheter att på den försäkrades begäran återkalla eller ändra ett gynnande beslut 13/14:485
- Försäkringskassan kritiseras för sitt tillvägagångssätt i samband med försäkringsmedicinska gruppkonsultationer 13/14:471
- kritik mot en rådman vid Solna tingsrätt för att i en brottmålsdom ha utformat ett beslut om omhändertagande med stöd av 28 kap. 6 b § brottsbalken felaktigt och för att underrättelse om domen inte expedierades till den vårdgivare som angavs i behandlingsplanen 13/14:87
- kritik mot Förvaltningsrätten i Stockholm för att inte ha handlagt ett underställt beslut från chefsöverläkaren enligt 12 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård i enlighet med den åttadagarsfrist som anges i 35 § andra stycket samma lag 13/14:310
- en person anmälde till en miljö- och byggnadsnämnd att störande verksamheter stred mot miljöbalken och detaljplan. Nämnden prövade anmälan enligt byggnadslagstiftningen. Nämnden kritiseras för handläggningen av anmälares begäran om överklagbara beslut samt för att inte ha handlagt anmälan även enligt miljöbalken 13/14:535
- kritik mot en byggnadsnämnd för bristande motivering av ett beslut om bygglov 13/14:543
- kritik mot en kommunal nämnd för bristfällig motivering av ett beslut om begränsning av antal resor med färdtjänst 13/14:557
- kritik mot tre domare vid Södertörns tingsrätt för ett beslut om besiktning av en fastighet 14/15:39
- kritik mot en rådman vid Nacka tingsrätt för utformningen av två interimistiska beslut i ett mål angående vårdnad, boende och umgänge och mot tingsrätten för underlåtenhet att pröva ett interimistiskt yrkande om sommarumgänge 14/15:41
- kritik mot en rådman vid Linköpings tingsrätt för att han inte flyttade på tidpunkten för ett sammanträde för muntlig förberedelse när ett ombud som vidtalats av kändaren var upptaget av en annan förhandling 14/15:65
- kritik mot Kronofogdemyndigheten för hur den hanterat och tillämpat möjligheten till självriktelse enligt 2 kap. 20 § utsökningsbalken 14/15:309
- allvarlig kritik mot en landshövding för att ha motiverat beslut i strandskyddsärenden på ett sätt som står i strid med både reglerna om motivering av beslut i förvaltningslagen och kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen 14/15:528
- allvarlig kritik mot en länsstyrelse för att den försummat sina skyldigheter enligt delgivningslagen 14/15:536

### **Beslutsunderrättelse**

- underrättelse per fax om beslut om upphörande av administrativt frihetsberövande har ansetts böra kompletteras av kontroll per telefon av att meddelandet mottagits 11/12:290

- när en socialnämnd beslutar att vård med stöd av LVU ska upphöra ska nämnden se till att de berörda utan dröjsmål underrättas om beslutet 12/13:314
- en länsstyrelse underrättade part om ett beslut, som var verkställbart från beslutets dag, genom delgivning med stämmningsman. Länsstyrelsen kritiserades för att inte ha skickat underrättelsen i ett vanligt brev 13/14:517
- kritik mot en länsstyrelse för dröjsmål med att underrätta parterna om ett beslut om omhändertagande enligt 31 § djurskyddslagen 14/15:523
- kritik mot en länsstyrelse för bl.a. underlåtenhet att kommunicera en uppgift som har varit av betydelse för ett beslut om avlivning av en hund och för dröjsmål med att underrätta djurhållaren om beslutet 14/15:539

### **Besvär**

- kritik mot Statens överklagandenämnd, som avvisat ett överklagande i ett anställningsärende med motiveringen att den sökande redan innehade en sådan tjänst som avsågs med det överklagade beslutet och att beslutet därför inte kunde anses ha gått honom emot. Tillämpning av 22 § förvaltningslagen 13/14:334

### **Besöksförbud**

- en person har ”portförbudits” från ett bibliotek 09/10:436
- kritik mot en psykiatrisk vårdinrättning angående hanteringen av frågor om besök hos en patient som vårdades enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, m.m. 10/11:440
- möjligheterna att besluta om besöksförbud när den som förbudet avser inte tidigare gjort sig skyldig till brott mot skyddspersonen eller annan person m.m. 11/12:86
- uttalanden om skyldigheten att kommunicera en begäran om besöksförbud innan ett sådant beslut meddelas 11/12:156
- anmälan mot Överförmyndarnämnden i Gotlands kommun angående handläggningen av ett ärende om förvaltarskap m.m. 12/13:448

### **Blankett**

- kritik mot Socialstyrelsen för utformningen av en blankett för inhämtande av vårdnadshavares samtycke till vaccinering av skolelever mot den s.k. svininfluensan A(H1N1) 11/12:496

### **Brottmål**

- uttalanden angående handläggningstiden vid en tingsrätt och en hovrätt i ett mål där målsäganden var under 18 år 10/11:61
- allvarlig kritik mot en rådman vid Attunda tingsrätt för det sätt på vilket han avfattat domen i ett brottmål m.m. 12/13:41

- kritik mot en beredningsjurist vid Solna tingsrätt med anledning av handläggningen av en fråga om försvarare 12/13:59
- kritik mot Göteborgs tingsrätt för bristande behörighetskontroll av nämndemän 13/14:46
- kritik mot ett hovrättsråd vid Svea hovrätt och mot hovrätten för hanteringen av ett utkast till fällande dom i ett brottmål 13/14:57
- allvarlig kritik mot en rådman vid Östersunds tingsrätt för bristfällig utformning av domskälen i tre brottmålsdomar samt för hanteringen av enskilda anspråk och beslag i en brottmålsdom 13/14:72
- kritik mot en rådman vid Solna tingsrätt för att i en brottmålsdom ha utformat ett beslut om omhändertagande med stöd av 28 kap. 6 b § brottsbalken felaktigt och för att underrättelse om domen inte expedierades till den vårdgivare som angavs i behandlingsplanen 13/14:87
- kritik mot en rådman vid Malmö tingsrätt för hanteringen av åberopad bevisning i ett brottmål samt uttalanden om handläggningen av samma fråga vid Hovrätten över Skåne och Blekinge 13/14:95

### **Brottsmisstanke**

- kritik mot polisen med anledning av ett ingripande mot en person som misstänktes för narkotikabrott 09/10:72
- uttalanden angående polisens publicering av bilder från övervakningskameror på Internet i syfte att få allmänhetens hjälp att identifiera personer misstänkta för brott 11/12:118
- kritik mot en länsstyrelse för att inte ha anmält ett brott mot djurskyddslagen till åklagare eller polis 14/15:525
- en kommunal nämnd genomförde ett oanmält hembesök i syfte att ”utreda misstänkt bidragsbedrägeri”. Fråga bl.a. om förfarandet stred mot artikel 6 i Europakonventionen 14/15:373

### **Bygglov**

- tillämpning av självrättelseinstitutet i 26 § förvaltningslagen 11/12:526
- uttalanden om tillämpningen av 9 kap. 27 § andra stycket plan- och bygglagen (2010:900) 13/14:529
- kritik bl.a. mot en länsstyrelse för att den i egenskap av överinstans har överskridit sin behörighet i fråga om rättidsprövning 13/14:530
- allvarlig kritik mot en byggnadsnämnd för handläggningstiden i ett bygglovsärende enligt plan- och bygglagen (2010:900) 13/14:541
- kritik mot en byggnadsnämnd för bristande motivering av ett beslut om bygglov 13/14:543

### **Byggnadsnämnd**

- en kommunal nämnd har hållit offentliga sammanträden i ärenden som rört myndighetsutövning 10/11:549
- tillämpning av självrättelseinstitutet i 26 § förvaltningslagen 11/12:526



- fråga hur en byggnadsnämnd vid handläggning av anmälan om olovligt byggande ska hantera situationer där den enskilde anser sig vara part men nämnden är av motsatt uppfattning 12/13:384
- kritik mot en ledamot i en kommunal nämnd för hanteringen av en jävsfråga 12/13:393
- en teknisk nämnd handlade ärenden om siktskymmande växtlighet med möjlighet att överlämna ärendet till byggnadsnämnd för åtgärd. Kritik mot tekniska nämnden för bl.a. bristande dokumentation. Kritik mot båda nämnderna för handläggningen av framställningar om utfående av allmänna handlingar 13/14:624
- uttalanden om tillämpningen av 9 kap. 27 § andra stycket plan- och bygglagen (2010:900) 13/14:529
- en person anmälde till en miljö- och byggnadsnämnd att störande verksamheter stred mot miljöbalken och detaljplan. Nämnden prövade anmälan enligt byggnadslagstiftningen. Nämnden kritiserades för handläggningen av anmälares begäran om överklagbara beslut samt för att inte ha handlagt anmälan även enligt miljöbalken 13/14:535
- allvarlig kritik mot en byggnadsnämnd för handläggningstiden i ett bygglovsärende enligt plan- och bygglagen (2010:900) 13/14:541
- kritik mot en byggnadsnämnd för bristande motivering av ett beslut om bygglov 13/14:543
- allvarlig kritik mot en byggnadsnämnd för underlåtenhet att överlämna två överklaganden, varav ett med en begäran om inhibition, till länsstyrelsen 14/15:548
- allvarlig kritik mot två tjänstemän på en byggnadsnämnd för att inte ha iakttagit saklighet och opartiskhet vid handläggningen av ett ärende om bygglov 14/15:552

### **Censur**

- yttrandefrihet i kommunala lokaler 10/11:619, 622

### **Chefsansvar**

- polisledningens ansvar för bl.a. personalens kompetens i anledning av bristande tillsyn av en diabetiker som omhändertagits på grund av berusning 12/13:158
- polisledningens ansvar för bristande organisation 12/13:94

### **Delegation**

- handläggningen av ett s.k. barnvårdsärende; fråga bl.a. om delegation av rätten att fatta beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § LVU 09/10:290

- fråga om brev som skickats mellan två häktade personer fick granskas samt åklagares ansvar för att rättsliga förutsättningar för brevgranskning föreligger i fall då åklagaren bemyndigat polisman att verkställa granskningen 10/11:96
- fråga om ett landstings handläggning av beslut om anställningar. Landstinget hade med undantag för vissa chefsbefattningar behandlat anställningsbeslut som ren verkställighet, vilket medfört att landstinget i fråga om ett stort antal anställningsbeslut inte följt kommunallagens (1991:900) reglering beträffande delegationsbeslut 10/11:448
- inspektion av Migrationsverkets förvar; fråga bl.a. om delegation av rätten att placera utlännningar på kriminalvårdsanstalt etcetera 11/12:314

### **Delgivning**

- bristande delgivning med ombud för person som var intagen i kriminalvårdsanstalt 13/14:258
- allvarlig kritik mot en länsstyrelse för att den försummat sina skyldigheter enligt delgivningslagen 14/15:536

### **Demonstration**

- kritik mot polisen för att den inte lyckades säkerställa att demonstranter fick framföra sitt budskap – allmänna uttalanden om polisingripanden vid ordningsstörningar i samband med motdemonstrationer 11/12:95
- utbildningsnämnds handläggning av anställningsärenden; fråga om att anställningsbeslut (delegationsbeslut) inte anmälts till nämnden 12/13:430

### **Detaljplan**

- kritik mot en ledamot i en kommunal nämnd för hanteringen av en jävsfråga 12/13:393
- en person anmälde till en miljö- och byggnadsnämnd att störande verksamheter stred mot miljöbalken och detaljplan. Nämnden prövade anmälan enligt byggnadslagstiftningen. Nämnden kritiserades för handläggningen av anmälares begäran om överklagbara beslut samt för att inte ha handlagt anmälan även enligt miljöbalken 13/14:535

### **Diarieföring**

- brister i en kommunal nämnds diarieföring. Fråga om bl.a. att vissa felaktiga uppgifter i diariet raderats i stället för att rättas 09/10:468
- initiativvärende mot en kommun i anledning av att det på kommunens hemsida har angetts privata e-postadresser till vissa nämndledamöter. Fråga om rutiner för hantering av e-postmeddelanden som har skickats till sådana adresser, men som har tillställts nämndledamöterna i deras egenskap av befattningshavare vid myndigheten och vilka gäller ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten 09/10:462

- fråga om en rapport från en revisionsbyrå som haft visst uppdrag från en kommunal nämnd blev en allmän handling när den inkom till nämnden 10/11:635
- kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt med anledning av agerandet i ett mål om umgänge med barn m.m. 12/13:36
- kritik mot Kronofogdemyndigheten för brister i rutiner rörande dokumentation av underrättelser enligt 4 kap. 12 § utsökningsbalken 12/13:214
- anmälan mot Överförmyndarnämnden i Gotlands kommun angående handläggningen av ett ärende om förvaltare m.m. 12/13:448
- kritik mot Skatteverket för att inte ha behandlat ansökan om anstånd, för att inte ha lagt in den skattskyldiges nya adress i sitt system och för att inte ha efterforskat den rätta adressen när ett brev kom i retur. Kritik mot Kronofogdemyndigheten för att ha verkställt utmätningar utan att ha underrättat gäldenären enligt 4 kap. 12 § utsökningsbalken 12/13:257
- allvarlig kritik mot två tjänstemän på en byggnadsnämnd för att inte ha iakttagit saklighet och opartiskhet vid handläggningen av ett ärende om bygglov 14/15:552
- allvarlig kritik mot en tjänsteman vid Skatteverket för bemötandet av en person; även kritik mot Skatteverket för hanteringen av allmänna handlingar 14/15:368
- kritik mot en länsstyrelse för bl.a. underlåtenhet att kommunicera en uppgift som har varit av betydelse för ett beslut om avlivning av en hund och för dröjsmål med att underrätta djurhållaren om beslutet 14/15:539

### **Disciplinansvar**

- disciplinansvar för ställföreträdande ordföranden i Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) som varit ytterst ansvarig för att HSAN ålagt en tandläkare disciplinpåföljd för en åtgärd som varken hade anmälts eller utförts 09/10:335
- disciplinansvar för en polisman på grund av att hon utnyttjat sin tjänsteställning som polis i en privat angelägenhet 09/10:86
- en åklagare har att i en förundersökning rörande tjänstefel i förekommande fall beakta den tidsfrist som gäller för att en fråga om disciplinansvar ska kunna prövas 09/10:119
- disciplinansvar för en polisman för otrevligt bemötande vid en anmälningsupptagning och för användande av ett påhittat namn 10/11:126
- disciplinansvar för två polismän på grund av att de uppträtt olämpligt i samband med en trafikkontroll 10/11:134
- disciplinansvar för en rådman för det sätt på vilket han avfattat domskälen i ett familjerättsligt mål 11/12:39

### **Djurskydd**

- en djurskyddsmyndighets rätt att bereda sig tillträde till en bostad 11/12:511

- tillämpning av förvaltningslagens regler om jäv; kritik mot tre djurför-  
söksetiska nämnder 11/12:514
- en länsstyrelse underrättade part om ett beslut, som var verkställbart från  
beslutets dag, genom delgivning med stämmingsman. Länsstyrelsen kritise-  
ras för att inte ha skickat underrättelsen i ett vanligt brev 13/14:517
- kritik mot en djurför-  
söksetisk nämnd för att den på eget initiativ har ändrat  
i en ansökan i syfte att undvika att beakta vissa uppgifter som lämnats där  
13/14:524
- kritik mot en länsstyrelse för dröjsmål med att underrätta parterna om ett  
beslut om omhändertagande enligt 31 § djurskyddslagen 14/15:523
- kritik mot en länsstyrelse för att inte ha anmält ett brott mot djurskyddsla-  
gen till åklagare eller polis 14/15:525
- kritik mot en länsstyrelse för bl.a. underlåtenhet att kommunicera en upp-  
gift som har varit av betydelse för ett beslut om avlivning av en hund och  
för dröjsmål med att underrätta djurhållaren om beslutet 14/15:539

### Dokumentation

- bristande dokumentation i ett ärende rörande stängning av en restaurang  
09/10:384
- bristande dokumentation vid förvarstagning 09/10:239
- bristande dokumentation vid verkställighet av avvisning 09/10:241
- handläggningen av en fråga om avskiljande enligt 20 § lagen (1991:1128)  
om psykiatrisk tvångsvård, LPT, m.m. 09/10:347
- uttalanden om ett omhändertagande med stöd av lagen om omhänderta-  
gande av berusade personer m.m. 09/10:64
- kritik mot polisen med anledning av att resultatet av en fotokonfrontation  
inte redovisades till åklagare och inte heller i förundersökningsprotokollet  
09/10:111
- inspektion av Migrationsverkets förvar; fråga bl.a. om bristfällig doku-  
mentation 11/12:314
- kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt med anledning av agerandet i  
ett mål om umgänge med barn m.m. 12/13:36
- kritik mot Kronofogdemyndigheten för brister i rutiner rörande doku-  
mentation av underrättelser enligt 4 kap. 12 § utsökningsbalken 12/13:214
- anmälan mot Överförmyndarnämnden i Gotlands kommun angående hand-  
läggningen av ett ärende om förvaltarskap m.m. 12/13:448
- kritik mot Skatteverket för att inte ha behandlat ansökan om anstånd, för att  
inte ha lagt in den skattskyldiges nya adress i sitt system och för att inte ha  
efterforskat den rätta adressen när ett brev kom i retur. Kritik mot Krono-  
fogdemyndigheten för att ha verkställt utmätningar utan att ha underrättat  
gäldenären enligt 4 kap. 12 § utsökningsbalken 12/13:257
- fråga om brister i handläggningen vid meddelande av förhållningsregler en-  
ligt 4 kap. 2 § smittskyddslagen (2004:168) som innebar att två barn för-  
bjöds att vistas på förskola under en period 12/13:345
- Försäkringskassan kritiserades för sitt tillvägagångssätt i samband med för-  
säkringsmedicinska gruppkonsultationer 13/14:471

- angående objektivitetskravet under förundersökning och de utrednings-, dokumentations- och redovisningskrav som ingår i detta, med särskild inriktning på hur långtgående åtgärder som kan vidtas gentemot en målsägande 13/14:106
- en teknisk nämnd handlade ärenden om siktskymmande växtlighet med möjlighet att överlämna ärendet till byggnadsnämnd för åtgärd. Kritik mot tekniska nämnden för bl.a. bristande dokumentation. Kritik mot båda nämnderna för handläggningen av framställningar om utfående av allmänna handlingar 13/14:624
- kritik mot Konkurrensverket för brister i samband med upptecknandet av förhör enligt konkurrenslagen 14/15:349
- Försäkringskassan kritiseras för att ha underlåtit att dokumentera kontakter med en polismyndighet 14/15:489
- kritik mot Kriminalvården för att handlingar som varit underlag för ett psykologutlåtande förstörts 14/15:174
- initiativvarende om omhändertagandet av en intagen i arrestavdelningen i häktet Kronoberg; bl.a. frågan om ansvarsfördelningen mellan polisen och Kriminalvården avseende intagnas sjukvård; Kriminalvården kritiseras för bristande dokumentation 14/15:204
- allvarlig kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för att en patient som har vårdats med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, har belagts med handfängsel trots att det inte finns lagstöd för en sådan åtgärd. Allvarlig kritik även mot den ansvariga läkaren för att hon inte personligen har undersökt patienten inför varje omprovning (förlängning) av bältesläggningen 14/15:461
- kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för bl.a. användning av s.k. avgränsning för patienter som bedöms ha behov av att vistas på en begränsad yta med mindre stimulerik miljö och liten kontakt med andra patienter 14/15:477

### **Dokumentationsskyldighet**

- remissyttrande: En ny förvaltningslag (SOU 2010:29) 11/12:614
- kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt med anledning av agerandet i ett mål om umgänge med barn m.m. 12/13:36
- kritik mot Kronofogdemyndigheten för brister i rutiner rörande dokumentation av underrättelser enligt 4 kap. 12 § utsökningsbalken 12/13:214
- anmälan mot Överförmyndarnämnden i Gotlands kommun angående handläggningen av ett ärende om förvaltarskap m.m. 12/13:448
- kritik mot Skatteverket för att inte ha behandlat ansökan om anstånd, för att inte ha lagt in den skattskyldiges nya adress i sitt system och för att inte ha efterforskat den rätta adressen när ett brev kom i retur. Kritik mot Kronofogdemyndigheten för att ha verkställt utmätningar utan att ha underrättat gäldenären enligt 4 kap. 12 § utsökningsbalken 12/13:257
- förfarandet vid äkthetskontroll av handlingar i ett asylärende. Brister i dokumentationen 12/13:265
- passivitet från åklagare och polis i en förundersökning om hot och våld mot närstående 12/13:131

- fråga om dokumentation av hemlig teleavlyssning 12/13:88
- användning av okonventionell utredningsmetod 12/13:62
- Försäkringskassan kritiseras för att ha brustit i sin dokumentationsskyldighet 12/13:372
- fråga bl.a. om socialnämnds skyldighet att dokumentera uppgifter i en muntlig anmälan angående oro för barn 12/13:268
- Försäkringskassan kritiseras för sitt tillvägagångssätt i samband med försäkringsmedicinska gruppkonsultationer 13/14:471
- Kriminalvården kritiseras för bristande dokumentation i samband med en omhändertagen persons vistelse i häkte 13/14:249
- kritik mot Kriminalvården för bristande dokumentation av vidtagna utredningsåtgärder i samband med beslut om placering i avskildhet 13/14:262
- en teknisk nämnd handlade ärenden om siktskymmande växtlighet med möjlighet att överlämna ärendet till byggnadsnämnd för åtgärd. Kritik mot tekniska nämnden för bl.a. bristande dokumentation. Kritik mot båda nämnderna för handläggningen av framställningar om utfående av allmänna handlingar 13/14:624
- kritik mot en kronoinspektör vid Kronofogdemyndigheten för telefonsamtal inom ramen för en tillgångsundersökning 14/15:306
- angående möjligheten för polisen att lämna sekretessbelagd uppgift till Kronofogdemyndigheten om egendom som omhändertagits i samband med ett ingripande 14/15:127
- information om rättigheter och verkställighetens innebörd till intagna i polisarrest 14/15:104
- kritik mot Polisen för brister i möjligheten till utomhusvistelse för intagna i arrest 14/15:115
- initiativvärende mot Arbetsförmedlingen avseende bl.a. bristande dokumentation i arbetsförmedlingsärenden 14/15:330
- fråga bl.a. om skyldighet att dokumentera uppgift om vem som hade gjort anmälan till en ledamot i socialnämnden om oro för barn 14/15:381

### Domare

- disciplinansvar för en rådman för det sätt på vilket han avfattat domskälen i ett familjerättsligt mål 11/12:39
- kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt med anledning av agerandet i ett mål om umgänge med barn m.m. 12/13:36
- allvarlig kritik mot en rådman vid Attunda tingsrätt för det sätt på vilket han avfattat domen i ett brottmål m.m. 12/13:41
- kritik mot en beredningsjurist vid Solna tingsrätt med anledning av handläggningen av en fråga om försvarare 12/13:59
- kritik mot en rådman vid Luleå tingsrätt för hanteringen av frågor om rättegångsfullmakt 12/13:51
- kritik mot en domare vid Göteborgs tingsrätt med anledning av att han inte tillät ett antal kvinnor att närvara vid offentliga delar av en omhåkningsförhandling 13/14:39

- kritik mot ett hovrättsråd vid Svea hovrätt och mot hovrätten för hanteringen av ett utkast till fällande dom i ett brottmål 13/14:57
- allvarlig kritik mot en rådman vid Östersunds tingsrätt för bristfällig utformning av domskälen i tre brottmålsdomar samt för hanteringen av enskilda anspråk och beslag i en brottmålsdom 13/14:72
- kritik mot tre domare vid Svea hovrätt för underlåtenhet att ange skälen till ett förordnande om återbetalningsskyldighet för rättegångskostnader till staten 13/14:84
- kritik mot en rådman vid Solna tingsrätt för att i en brottmålsdom ha utformat ett beslut om omhändertagande med stöd av 28 kap. 6 b § brottsbalken felaktigt och för att underrättelse om domen inte expedierades till den vårdgivare som angavs i behandlingsplanen 13/14:87
- initiativvarende mot Förvaltningsrätten i Stockholm avseende fördelningen av mål på dömande domare 13/14:322
- kritik mot två rådmän vid Stockholms tingsrätt för att ha meddelat dom i ett tvistemål drygt tre månader efter avslutad huvudförhandling 13/14:91
- kritik mot en rådman vid Malmö tingsrätt för hanteringen av återopad bevisning i ett brottmål samt uttalanden om handläggningen av samma fråga vid Hovrätten över Skåne och Blekinge 13/14:95
- kritik mot en nämndeman vid Solna tingsrätt för att han använde sin mobiltelefon under pågående huvudförhandling 14/15:69
- kritik mot en rådman och en nämndeman vid Förvaltningsrätten i Falun för hanteringen av en fråga om jäv 14/15:314
- kritik mot fyra domare vid Förvaltningsrätten i Linköping för utformningen av domskäl i mål om psykiatrisk tvångsvård 14/15:318

### **Domskäl**

- disciplinansvar för en rådman för det sätt på vilket han avfattat domskälen i ett familjerättsligt mål 11/12:39
- fråga om utformningen av domslutet och expediering av dom när ett kvarstadsyrkande ogillas och åklagare tagit egendom i förvar 11/12:67
- allvarlig kritik mot en rådman vid Attunda tingsrätt för det sätt på vilket han avfattat domen i ett brottmål m.m. 12/13:41
- allvarlig kritik mot en rådman vid Östersunds tingsrätt för bristfällig utformning av domskälen i tre brottmålsdomar samt för hanteringen av enskilda anspråk och beslag i en brottmålsdom 13/14:72
- kritik mot tre domare vid Svea hovrätt för underlåtenhet att ange skälen till ett förordnande om återbetalningsskyldighet för rättegångskostnader till staten 13/14:84
- kritik mot fyra domare vid Förvaltningsrätten i Linköping för utformningen av domskäl i mål om psykiatrisk tvångsvård 14/15:318

### **Domstol**

- kritik mot Regeringsrätten för att frågan om prövningstillstånd avgjorts innan tidsfrist för komplettering av överklagande löpt ut 09/10:212

- en tingsrätts beslut att förena ett reseförbud med villkor om att den misstänkte också skulle lämna urinprov; bl.a. fråga om tagande av urinprov omfattas av regeringsformens skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 09/10:39
- uttalanden om en domstols skyldighet att självmant utreda om det föreligger förutsättningar för att förordna om stängda dörrar 09/10:47
- kritik mot en överförmyndare och en tingsrätt för brister i utredningen av en blivande god mans lämplighet 09/10:426
- kritik mot polisen för verkställigheten av ett beslut om hämtning av barn samt uttalanden om en tingsrätts formulering av ett medlingsuppdrag i samband med ett verkställighetsbeslut enligt 21 kap. föräldrabalken 09/10:102
- kritik mot en kronofogde för ett otydligt besked till en hovrätt i en verkställighetsfråga och betydelsen av ett sådant besked för domstolens handläggning av ett inhibitionsyrkande 09/10:54
- brister i en konkursansökan som består i att gäldenären inte påstås vara på obestånd bör föranleda en tingsrätt att förelägga sökanden att vid äventyr av avvisning komplettera ansökan 10/11:40
- kritik mot en domstols beslut att försätta ett bolag i konkurs när ansökan gjorts av en icke beslutför styrelse 10/11:45
- en rådmans åtgärd att med anledning av ett upplevt hotfullt agerande inte tillåta åhörare att bära viss klädsel under en rättegång 10/11:48
- handläggningen av ett vårdnadsmål – kritik mot en domare för att denne vid en muntlig förberedelse ringde upp parternas barn samt mot annan domare för det sätt som utredningen efter huvudförhandlingen kompletterades på 10/11:52
- uttalanden angående handläggningstiden vid en tingsrätt och en hovrätt i ett mål där målsäganden var under 18 år 10/11:61
- en tingsrätts handläggning av ett kvarstadsyrkande i ett tvistemål – bl.a. frågor om talans utformning och processledning 10/11:65
- åtal mot en lagman vid en länsrätt för 41 fall av tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken avseende underlåtenhet att under långa tider vidta åtgärder i bl.a. ett stort antal skattemål 10/11:253
- kritik mot en rådmän vid en länsrätt som tillåtit en part i ett mål enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) att biträda rätten som tolk vid muntlig förhandling 10/11:257
- initiativ mot en länsrätt angående anonymisering av parter i en dom angående vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU 10/11:259
- kritik mot en länsrätt som, trots att klaganden gjorde gällande att Försäkringskassan hade underlåtit att inhämta yttrande från försäkringsläkare, inte utredde huruvida det yttrande som fanns i Försäkringskassans akt hade kommunicerats 10/11:262
- initiativärenden mot en socialnämnd och en länsrätt; fråga om det funnits rättsliga förutsättningar för att reglera umgänge mellan en far och hans son med stöd av 14 § LVU 10/11:265
- frågor om en länsrätts och en rättspsykiatrisk kliniks agerande i samband med att länsrätten höll muntlig förhandling på sjukvårdsinrättningen i ett



- mål enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. En journalist som önskade närvara vid förhandlingen har bl.a. utsatts för identitetskontroll och fått passera en s.k. larmbåge 10/11:430
- underrättelse per fax om beslut om upphörande av administrativt frihetsberövande har ansetts böra kompletteras av kontroll per telefon av att meddelandet mottagits 11/12:290
  - fråga om en kammarrätt i ett mål rörande utlämnande av allmän handling fullgjort sitt utredningsansvar enligt 8 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) 11/12:294
  - fråga om länsrättens utredningsansvar när det i ett mål om vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, saknades ett sådant läkarintyg som avses i 9 § LVM 11/12:298
  - fråga om hovrättens sammansättning vid beslut om avslag på en begäran om s.k. tilläggs- eller omförhör 11/12:33
  - fråga om polisen bort verkställa en dom om att avliva en hund, då hundägarens ombud uppgett att hon hade för avsikt att överklaga domen och samtidigt begära inhibition 11/12:161
  - skyldigheten att motivera interimistiska beslut avseende tvistiga frågor om vårdnad av barn m.m. 11/12:55
  - uttalanden om tillämpningen av 15 § tingsrättsinstruktionen och fördelningen av arbetsuppgifter vid en tingsrätt med beredningsorganisation 11/12:58
  - fråga om utformningen av domslutet och expediering av dom när ett kvarstadsyrkande ogillas och åklagare tagit egendom i förvar 11/12:67
  - iakttagelser vid inspektioner rörande handläggningen av hemliga tvångsmedel vid tre tingsrätter 11/12:71
  - kritik mot Göteborgs tingsrätt för bristande behörighetskontroll av nämndemän 13/14:46
  - kritik mot Ystads tingsrätt för att åhörare nekades tillträde till en påbörjad huvudförhandling och för utformningen av tingsrättens riktlinjer för studiebesök 13/14:52
  - kritik mot ett hovrättsråd vid Svea hovrätt och mot hovrätten för hanteringen av ett utkast till fällande dom i ett brottmål 13/14:57
  - kritik mot Östersunds tingsrätt i ett initiativärende angående utformningen av en underrättelse till den misstänkte vid begäran om offentlig försvarare 13/14:65
  - kritik mot Hovrätten för Västra Sverige med anledning av att part nekades att ge in ljudfiler via e-post; kritik även för utformningen av en skrivelse till parten 13/14:69
  - kritik mot en rådman vid Malmö tingsrätt för hanteringen av åberopad bevisning i ett brottmål samt uttalanden om handläggningen av samma fråga vid Hovrätten över Skåne och Blekinge 13/14:95

### **Domstolstrots**

- allvarlig kritik mot Migrationsverket, som inte rättat sig efter en dom i en överinstans 11/12:309

- kritik mot en stadsdelsnämnd för brister i motiveringen av ett beslut om avslag på en ansökan om ekonomiskt bistånd 12/13:299
- anmälan om domstolstrots i samband med utlämnanden av allmänna handlingar, m.m. 12/13:471
- kritik mot Migrationsverket, som nekade en familj främlingspass trots att migrationsdomstol beviljat dem permanenta uppehållstillstånd 13/14:365

### **Drogtest**

- fråga om genomförande av slumpvisa drogtester av elever vid ett gymnasium stred mot bestämmelsen i 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) om skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 10/11:509

### **Dröjsmål**

- allvarlig kritik mot Transportstyrelsen för dess handläggning av ett ärende om körkortsingripande 12/13:442
- allvarlig kritik mot Skatteverket för dröjsmål med att meddela ett s.k. obligatoriskt omprövningsbeslut 12/13:255
- allvarlig kritik mot Transportstyrelsen för handläggningstiden i ett ärende om körkortsingripande 12/13:445
- dröjsmål med verkställigheten av en förvaltningsrättsdom 12/13:356
- kritik mot Försäkringskassan för att ha dröjt med att vidta erforderliga åtgärder i samband med att en begäran om omprövning inkom till myndigheten 12/13:380
- allvarlig kritik mot Skatteverket för dröjsmål med att meddela ett s.k. obligatoriskt omprövningsbeslut 13/14:342
- allvarlig kritik mot en byggnadsnämnd för handläggningstiden i ett bygglövsärende enligt plan- och bygglagen (2010:900) 13/14:541
- kritik mot en länsstyrelse för dröjsmål med att underrätta parterna om ett beslut om omhändertagande enligt 31 § djurskyddslagen 14/15:523
- kritik mot en länsstyrelse för bl.a. underlåtenhet att kommunicera en uppgift som har varit av betydelse för ett beslut om avlivning av en hund och för dröjsmål med att underrätta djurhållaren om beslutet 14/15:539
- allvarlig kritik mot Tullverket som dröjt över två år med att meddela obligatoriska omprövningsbeslut 14/15:169
- allvarlig kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för handläggningen av en begäran om utlämnande av journalkopior; fråga om bl.a. att kliniken har återtagit utlämnade journalkopior 14/15:624

### **E-post**

- initiativärende mot en kommun i anledning av att det på kommunens hemsida har angetts privata e-postadresser till vissa nämndledamöter. Fråga om rutiner för hantering av e-postmeddelanden som har skickats till sådana

adresser, men som har tillställts nämndledamöterna i deras egenskap av befattningshavare vid myndigheten och vilka gäller ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten 09/10:462

- kritik mot Hovrätten för Västra Sverige med anledning av att part nekades att ge in ljudfiler via e-post; kritik även för utformningen av en skrivelse till parten 13/14:69
- anmälan mot lagmannen vid Gotlands tingsrätt för innehållet i två informationsskrifter som hade skickats till bl.a. advokater med verksamhet på Gotland 14/15:58
- allvarlig kritik mot lagmannen vid Kalmar tingsrätt för att han har hjälpt en part att skriva en inlaga till hovrätten 14/15:71

### **Europakonventionen**

- fråga bl.a. om förutsättningarna för en socialnämnd att göra ett hembesök som ett led i utredningen av ett ärende angående rätt till försörjningsstöd 09/10:249
- kritik mot dels en åklagare för att en försvarare inte tilläts närvara vid ett inledande förhör med en person som delgavs misstanke om mord, dels en polismyndighet för att åklagarens direktiv inför förhöret inte vidarebefordrades till förhørsledarna 09/10:68
- mildt eller betydande våld – en granskning av polisens användning av pepparspray 10/11:73
- uttalanden om rätten till försvarare – kritik mot polisen med anledning av att en frihetsberövad person inte fick kontakta en försvarare m.m. 10/11:139
- initiativärende mot en sjukvårdsinrättning angående försutten tidsfrist enligt 7 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, m.m. 10/11:422
- fråga om förutsättningarna för att göra s.k. hembesök inom ramen för en utredning om rätt till försörjningsstöd 11/12:377
- uttalanden om rätten till försvarare för en underårig som var misstänkt för ett allvarligt brott m.m. 11/12:77
- kritik mot polisen för att den inte lyckades säkerställa att demonstranter fick framföra sitt budskap – allmänna uttalanden om polisingripanden vid ordningsstörningar i samband med motdemonstrationer 11/12:95
- uttalanden om polisens rätt att fotografera en anhållen kvinna utan hennes huvudbonad 11/12:111
- rätten till försvarare och rättvis rättegång 12/13:106
- användning av okonventionell utredningsmetod 12/13:62
- en kommunal nämnd genomförde ett oanmält hembesök i syfte att ”utreda misstänkt bidragsbedrägeri”; fråga bl.a. om förfarandet stred mot artikel 6 i Europakonventionen 14/15:373

### **EU-rätt**

- kritik mot Statens jordbruksverk för hantering av frågor om Sveriges ansvar enligt EU-rätten för åtgärder vidtagna av privaträttsliga subjekt 09/10:380

- allvarlig kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län, som avvisat utlänningar med motiveringen att dessa ägnade sig åt tiggeri och dagdriveri 11/12:171
- uttalanden om tillämpningen av 9 kap. 27 § andra stycket plan- och bygglagen (2010:900) 13/14:529

### **Exekution**

- kronofogde har agerat i strid med regeringsformens krav på opartiskhet 09/10:191
- kritik mot Kronofogdemyndigheten, som inte beaktat sökandens intresse när en familj avhystes från en lägenhet som sökanden förvärvat på exekutiv auktion 11/12:258
- kritik mot Kronofogdemyndigheten, som utmätt egendom som inte skulle utmätas och sedan låtit bli att rätta sitt misstag 11/12:261
- kritik mot Kronofogdemyndigheten, som registrerat ett betalningsföreläggande på fel person och sedan låtit bli att rätta sitt misstag 11/12:265
- kritik mot Kronofogdemyndigheten, som avfattat ett beslut så att myndighetens opartiskhet kunnat sättas i fråga 11/12:267
- initiativärende: Kronofogdemyndighetens handläggningstider för utsökningsmål 11/12:268
- kritik mot Kronofogdemyndigheten för medelshanteringen i ett ärende om utmätning 12/13:219
- kritik mot Skatteverket för att inte ha behandlat ansökan om anstånd, för att inte ha lagt in den skattskyldiges nya adress i sitt system och för att inte ha efterforskat den rätta adressen när ett brev kom i retur. Kritik mot Kronofogdemyndigheten för att ha verkställt utmätningar utan att ha underrättat gäldenären enligt 4 kap. 12 § utsökningsbalken 12/13:257

### **Exekutiv försäljning**

- kritik mot Kronofogdemyndigheten, som inte beaktat sökandens intresse när en familj avhystes från en lägenhet som sökanden förvärvat på exekutiv auktion 11/12:258

### **Faderskap**

- handläggningen av ett ärende rörande ett barn som hade fötts av en s.k. surrogatmoder; fråga bl.a. om socialnämnden kunde godkänna ett avtal om vårdnad om barnet innan det var fastställt vem som var far till barnet 13/14:440
- fråga om socialnämndens uppgift när riktigheten av en bekräftelse av ett faderskap ifrågasätts 13/14:435

### **Fastighetsmål**

- publicering på Lantmäteriets webbplats har inte ansetts uppfylla kravet på underrättelse enligt 4 kap. 33 a § fastighetsbildningslagen 10/11:501

### **Folkbokföring**

- en myndighets skyldighet att ompröva ett beslut som överklagas 10/11:291
- sekretessmarkering i folkbokföringen 10/11:296
- kritik mot Skatteverket för att ha grundat ett beslut om ändring av barns folkbokföring på en vårdnadshavares muntligt lämnade uppgifter 12/13:251
- fråga om behörigheten att för annan anmäla inflyttning enligt folkbokföringslagen 13/14:339

### **Fotografering**

- förbud mot fotografering och filmupptagning vid ett sammanträde som var öppet för allmänheten 11/12:600
- rätten att vistas i myndigheters lokaler, möjligheten att där ställa upp fotograferings- och intervjuförbud m.m.; kritik mot Idrotts- och föreningsnämnden i Göteborgs stad 11/12:594
- två tjänstemän vid en socialförvaltning gjorde ett hembesök i ett s.k. barnavårdsärende; fråga om de mot moderns vilja fick fotografera i bostaden för att dokumentera förhållandena i hemmet 13/14:383
- rättsligt grundad befogenhet har saknats för att fotografera personer som var föremål för tvångsngripande 13/14:160
- rättsligt grundad befogenhet har saknats för att fotografera personer som var föremål för tvångsngripande 13/14:202
- fråga bl.a. om föräldrarna till ett omhändertaget barn hade rätt att videofilma vid ett övervakat umgänge med barnet 14/15:414
- kritik mot ordföranden i en utbildningsnämnd för att han ensam har beslutat om ett förbud för åhörare att göra inspelningar med ljud och bild under ett styrelsesammanträde som var öppet för allmänheten 14/15:591

### **Fotokonfrontation**

- kritik mot polisen med anledning av att resultatet av en fotokonfrontation inte redovisades till åklagare och inte heller i förundersökningsprotokollet 09/10:111

### **Frihetsberövande**

- uttalanden om en polismans skyldighet att anmäla till socialnämnden när en förälder frihetsberövats med anledning av misstankar om brott 10/11:130
- inspektion av Migrationsverkets förvar 11/12:314

- kritik mot en psykiatrisk vårdinrättning för att en patient utan laglig grund hindrats att lämna vårdinrättningen 12/13:341

### **Fullföljd av talan**

- fråga hur en byggnadsnämnd vid handläggning av anmälan om olovligt byggande ska hantera situationer där den enskilde anser sig vara part men nämnden är av motsatt uppfattning 12/13:384
- kritik bl.a. mot en länsstyrelse för att den i egenskap av överinstans har överskridit sin behörighet i fråga om rättidsprövning 13/14:530
- samarbete mellan kommuner. – Nullitet? 13/14:560
- kritik mot en miljönämnd för handläggningen av ett överklagande 13/14:522
- allvarlig kritik mot en byggnadsnämnd för underlåtenhet att överlämna två överklaganden, varav ett med en begäran om inhibition, till länsstyrelsen 14/15:548

### **Funktionsnedsättning**

- handläggningen av en ansökan om bistånd till s.k. anhörigbidrag; fråga om bl.a. utformningen av beslutet om bistånd 09/10:262
- utdragen handläggning av ett ärende om ersättning för kostnader avseende personlig assistans enligt 9 § 2 LSS 09/10:328
- vid handläggningen av ett ärende om personlig assistans enligt LSS bör kommunen som regel bereda den enskilde tillfälle att ange om han eller hon har något krav på ersättning för assistans som avser tiden före beslutet 09/10:332
- fråga om en nämndledamots personliga assistent kan tillåtas närvara vid socialnämndens och nämndens utskotts sammanträden 13/14:447
- fråga om skyldighet att kommunicera uppgifter som i ett ärende hade inhämtats från den dagliga verksamheten 14/15:451
- handläggningen av ett ärende om personlig assistans enligt LSS; fråga bl.a. om kommunen har kunnat avvakta med handläggningen av ansökan i avvaktan på att Försäkringskassan skulle fatta ett beslut om assistansersättning 14/15:456

### **Förhandlingsoffentlighet**

- uttalanden om en domstols skyldighet att självmant utreda om det föreligger förutsättningar för att förordna om stängda dörrar 09/10:47
- frågor om en länsrätts och en rättspsykiatrisk kliniks agerande i samband med att länsrätten höll muntlig förhandling på sjukvårdsinrättningen i ett mål enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. En journalist som önskade närvara vid förhandlingen har bl.a. utsatts för identitetskontroll och fått passera en s.k. larmbåge 10/11:430
- en kommunal nämnd har hållit offentliga sammanträden i ärenden som rört myndighetsutövning 10/11:549

- förbud mot fotografering och filmupptagning vid ett sammanträde som var öppet för allmänheten 11/12:600
- rätten att vistas i myndigheters lokaler, möjligheten att där ställa upp fotograferings- och intervjuförbud m.m.; kritik mot Idrotts- och föreningsnämnden i Göteborgs stad 11/12:594
- kritik mot en domare vid Göteborgs tingsrätt med anledning av att han inte tillåtit ett antal kvinnor att närvara vid offentliga delar av en omhåkningsförhandling 13/14:39
- kritik mot Ystads tingsrätt för att åhörare nekades tillträde till en påbörjad huvudförhandling och för utformningen av tingsrättens riktlinjer för studiebesök 13/14:52

## Förhör

- kritik mot dels en åklagare för att en försvarare inte tilläts närvara vid ett inledande förhör med en person som delgavs misstanke om mord, dels en polismyndighet för att åklagarens direktiv inför förhöret inte vidarebefordrades till förhørsledarna 09/10:68
- uttalanden om rätten till försvarare – kritik mot polisen med anledning av att en frihetsberövad person inte fick kontakta en försvarare m.m. 10/11:139
- uttalanden om rätten till försvarare för en underårig som var misstänkt för ett allvarligt brott m.m. 11/12:77
- allvarlig kritik mot en rådman vid Attunda tingsrätt för det sätt på vilket han avfattat domen i ett brottmål m.m. 12/13:41
- kritik mot att förhör i förundersökning rörande s.k. smitning hade ersatts av inhämtande av skriftliga svar från en person som kunde komma att bli misstänkt för brott 12/13:150
- kritik mot att en underårig bl.a. hördes utan biträde av försvarare 12/13:106
- användning av okonventionell utredningsmetod 12/13:62
- fråga om bristande objektivitet under förundersökning 12/13:88
- anmälan mot åklagare för att hon i samband med åtal gett in förhör som gällt misstankar om andra brott än det som åtalats 12/13:126
- angående en brottsmisstänkts rätt till försvarare vid förhör och förundersökningsledarens ansvar i det avseendet 13/14:133
- kritik mot Förvaltningsrätten i Stockholm för hanteringen av åberopad muntlig bevisning 13/14:317
- kritik mot polisen för brister i en förundersökning som gällde misstankar om ett planerat bombattentat mot köpcentret Femmanhuset i Göteborg 14/15:77
- kritik mot Tullverket och en åklagare för handläggningen av en förundersökning och ett beslut om anhållande, bl.a. fråga om tid för förhör 14/15:161
- kritik mot Konkurrensverket för brister i samband med upptecknandet av förhör enligt konkurrenslagen 14/15:349

**Förmansprövning**

- uttalanden om ett omhändertagande med stöd av lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. 09/10:64

**Försvarare**

- kritik mot dels en åklagare för att en försvarare inte tilläts närvara vid ett inledande förhör med en person som delgavs misstanke om mord, dels en polismyndighet för att åklagarens direktiv inför förhöret inte vidarebefordrades till förhørsledarna 09/10:68
- uttalanden om rätten till försvarare – kritik mot polisen med anledning av att en frihetsberövad person inte fick kontakta en försvarare m.m. 10/11:139
- uttalanden om rätten till försvarare för en underårig som var misstänkt för ett allvarligt brott m.m. 11/12:77
- kritik mot en beredningsjurist vid Solna tingsrätt med anledning av handläggningen av en fråga om försvarare 12/13:59
- kritik mot att en underårig bl.a. hördes utan biträde av försvarare 12/13:106
- en anhållen fick inte möjlighet att i enrum tala med en offentlig försvarare 12/13:124
- angående en brottsmisstänkts rätt till försvarare vid förhör och förundersökningsledarens ansvar i det avseendet 13/14:133
- anmälan mot lagmannen vid Gotlands tingsrätt för innehållet i två informationsskrifter som hade skickats till bl.a. advokater med verksamhet på Gotland 14/15:58
- kritik mot polisen för brister i en förundersökning som gällde misstankar om ett planerat bombattentat mot köpcentret Femmanhuset i Göteborg 14/15:77

**Förtjänst och skicklighet (11 kap. 9 § regeringsformen)**

- tjänstetillsättningsärende; en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans 10/11:275

**Förundersökning**

- fråga bl.a. om en tjänsteman vid en socialförvaltning bröt mot bestämmelsen om s.k. förundersökningssekretess i 5 kap. 1 § första stycket 1 sekretesslagen (1980:100) när hon informerade en person om att han var misstänkt för brott mot ett barn 09/10:257
- kritik mot dels en åklagare för att en försvarare inte tilläts närvara vid ett inledande förhör med en person som delgavs misstanke om mord, dels en polismyndighet för att åklagarens direktiv inför förhöret inte vidarebefordrades till förhørsledarna 09/10:68
- den s.k. beslagsförbudsregelns tillämplighet beträffande elektroniska handlingar 09/10:80



- en läkarundersökning av en målsägande inom ramen för en förundersökning ska genomföras skyndsamt – uttalanden rörande läkares samt polis och åklagares skyldigheter 09/10:92
- under en pågående brottsutredning har den misstänkte avlägsnats ur landet; utredning om åklagarens och Migrationsverkets handläggning av ärendet 09/10:222
- kritik mot polisen med anledning av att resultatet av en fotokonfrontation inte redovisades till åklagare och inte heller i förundersökningsprotokollet 09/10:111
- åklagares skyldighet att tillvarata en målsägandes intressen om dennes anspråk på skadestånd inte utretts tillräckligt under en förundersökning 09/10:115
- en åklagare har att i en förundersökning rörande tjänstefel i förekommande fall beakta den tidsfrist som gäller för att en fråga om disciplinansvar ska kunna prövas 09/10:119
- uttalanden om möjligheterna till salivprovtagning för DNA-analys – tillämpningen av proportionalitetsprincipen vid s.k. registertopsning 10/11:114
- uttalanden om rätten till försvarare – kritik mot polisen med anledning av att en frihetsberövad person inte fick kontakta en försvarare m.m. 10/11:139
- kritik mot polisen för missvisande motivering till beslut att lägga ned förundersökningar om ringa narkotikabrott 10/11:144
- kritik mot polisen för långsam handläggning av bedrägeriärenden – en granskning av handläggningstiderna vid en bedrägerirotel i Stockholm 10/11:146
- tillämpningen av bestämmelsen i 23 kap. 4 a § rättegångsbalken om förundersökningsbegränsning 10/11:103
- kritik mot en åklagare dels för utformningen av ett beslut att inte inleda förundersökning, dels för att denne inte inledde förundersökning när kompletterande uppgifter inkom 10/11:155
- uttalanden om polisens rätt att fotografera en anhållen kvinna utan hennes huvudbonad 11/12:111
- uttalanden angående polisens publicering av bilder från övervakningskameror på Internet i syfte att få allmänhetens hjälp att identifiera personer misstänkta för brott 11/12:118
- uttalanden om vikten av snabba utredningsåtgärder när någon avlidit eller skadats allvarligt vid ett polisingripande 11/12:130
- kritik mot att ett beslag ägt rum hos en advokat samt uttalanden om ett beslut att inleda förundersökning för skyddande av brottsling 11/12:141
- iakttagelser vid en inspektion hos Åklagarmyndigheten, Riksenheten för polismål (Malmö) och Polismyndigheten i Skåne, internutredningssektionen 11/12:166
- passivitet från åklagare och polis i en förundersökning om hot och våld mot närstående 12/13:131
- kritik mot att polisen på sin webbplats ger intryck av att tipslämnare kan garanteras anonymitet 12/13:154

- uttalande om nedläggningsgrunden ”brott kan ej styrkas” 12/13:144
- brister i polismyndighetens verkställande av åklagares utredningsdirektiv 12/13:94
- okonventionell utredningsmetod som inte varit förenlig med den värdegrund som kommer till uttryck i 23 kap. 12 § rättegångsbalken 12/13:62
- långsam utredning av brottsmisstanke; brottet preskriberades 12/13:98
- brister i fråga om underrättelse till en anhållens närstående 12/13:165
- kritik mot att förhör i förundersökning rörande s.k. smitning hade ersatts av inhämtande av skriftliga svar från en person som kunde komma att bli misstänkt för brott 12/13:150
- hämtning utan erforderligt lagstöd 12/13:140
- fråga om bristande objektivitet under förundersökning 12/13:88
- chefsjurist har i en förundersökning om tjänstefel uttalat sig kritiskt om den journalist som anmält henne 12/13:471
- uttalanden om polisens särskilda spaningsmetoder (remissyttrande över betänkandet Särskilda spaningsmetoder, SOU 2010:103) 12/13:82
- uttalanden om förundersökningsledaransvar (remissyttrande över betänkandet Förundersökning – objektivitet, beslag, dokumentation m.m., SOU 2011:45) 12/13:101
- anmälan mot två åklagare i anledning av resningsärendena gällande Thomas Quick/Sture Bergwall 12/13:129
- anmälan mot åklagare för att hon i samband med åtal gett in förhör som gällt misstankar om andra brott än det som åtalats 12/13:126
- angående objektivitetskravet under förundersökning och de utrednings-, dokumentations- och redovisningskrav som ingår i detta, med särskild inriktning på hur långtgående åtgärder som kan vidtas gentemot en målsägande 13/14:106
- kritik mot Östersunds tingsrätt i ett initiativärende angående utformningen av en underrättelse till den misstänkte vid begäran om offentlig försvarare 13/14:65
- kritik mot en rådman vid Malmö tingsrätt för hanteringen av åberopad bevisning i ett brottmål samt uttalanden om handläggningen av samma fråga vid Hovrätten över Skåne och Blekinge 13/14:95
- anmälan mot lagmannen vid Gotlands tingsrätt för innehålllet i två informationsskrifter som hade skickats till bl.a. advokater med verksamhet på Gotland 14/15:58
- kritik mot polisen, som utan tillräcklig grund beslutat om kroppsbesiktning vid misstanke om dopningsbrott 14/15:100
- kritik mot polisen för brister i en förundersökning som gällde misstankar om ett planerat bombattentat mot köpcentret Femmanhuset i Göteborg 14/15:77
- kritik mot Tullverket och en åklagare för handläggningen av en förundersökning och ett beslut om anhållande 14/15:161
- kritik mot Åklagarmyndigheten för brister i möjligheten för polisen att komma i kontakt med jouråklagare 14/15:95
- i samband med en diskussion mellan socialförvaltningen och förvaltningsrätten om när ett beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU

hade underställts skickade förvaltningen ett s.k. faxmissiv till rätten; i missivet hade ett datum ändrats. JO har ansett att missivet utgjorde en urkund och att handlingen därför inte fick ändras 14/15:398

### Förvaltningslagen

- bristande tillgänglighet 09/10:395
- fråga om vilandeförklaring i förvaltningsrätten – kritik mot polismyndighet för att handläggningen av ett vapenärende uppskjutits i avvaktan på domstolsprövning av ett överklagande av myndighetens beslut i ett annat vapenärende 09/10:76
- Försäkringskassan har åsidosatt de förvaltningsrättsliga kraven vid sin omorganisation 09/10:355
- ”akt- och partsinsyn” i ett ärende om placering på en viss avdelning i ett häkte 09/10:153
- handläggningen av en begäran om omprövning av ett beslut om att en intagen i kriminalvårdsanstalt ska vara placerad i avskildhet 09/10:175
- kritik mot Försäkringskassan för bristande kommunicering av uppgifter som tillförts ett ärende 10/11:453
- kritik mot Försäkringskassan för fortsatt långa handläggningstider och svårigheter att komma i kontakt med myndigheten m.m. 10/11:476
- Försäkringskassans beslut om ändrad betalningsplan avseende återbetalning av underhållsstöd har ansetts gå den bidragsskyldige föräldern emot och borde därför ha försetts med fullföljdshänvisning 10/11:463
- fråga om jäv för Försäkringskassans handläggare och kassans handläggning av denna fråga 10/11:461
- kritik mot Försvarmakten för dröjsmål med att överlämna ett överklagande till länsrätt 10/11:250
- handläggningen av ett ärende rörande försörjningsstöd; fråga om viss information till en biståndstagare har utgjort ett överklagbart förvaltningsbeslut 10/11:403
- fråga bl.a. om nämnden har kunnat avvisa ett överklagande därför att nämnden ansett att den som klagade på ett beslut inte var behörig 10/11:417
- en myndighets skyldighet att ompröva ett beslut som överklagas 10/11:291
- ”svartlistning” av offentliga biträden i utlänningsärenden 10/11:308
- krav på opartiskhet när en myndighet anlitar en konsult, som kan vara att betrakta som jävig 10/11:278
- kritik mot Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) som med hänvisning till att nämndens ärenden om disciplinpåföljd skulle överlämnas till Socialstyrelsen i samband med patientsäkerhetslagens (2010:659) ikraftträdande den 1 januari 2011 fattat ett generellt beslut om att utlåtanden från nämndens externa medicinska experter inte skulle inhämtas. Förfarandet har konstaterats leda till att handläggningen avstannat och därför ansetts inte vara förenligt med det allmänna skyndsamhetskravet i 7 § förvaltningslagen 11/12:492

- handläggningen av ett ärende rörande umgänge med ett barnbarn; fråga bl.a. om socialnämnden enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) skulle ha berett mormodern tillfälle att yttra sig över utredningen 11/12:463
- fråga om polisen bort verkställa en dom om att avliva en hund, då hundägarens ombud uppgett att hon hade för avsikt att överklaga domen och samtidigt begära inhibition 11/12:161
- tillämpning av självrättelseinstitutet i 26 § förvaltningslagen 11/12:526
- tillämpning av förvaltningslagens regler om jäv; kritik mot tre djurförsoöksetiska nämnder 11/12:514
- remissyttrande: En ny förvaltningslag (SOU 2010:29) 11/12:614
- kritik mot Radiotjänst i Kiruna AB för handläggningen av ett överklagande i ett ärende om radio- och TV-avgift 12/13:438
- fråga hur en byggnadsnämnd vid handläggning av anmälan om olovligt byggande ska hantera situationer där den enskilde anser sig vara part men nämnden är av motsatt uppfattning 12/13:384
- kritik mot Lantmäteriet för bristfällig handläggning av en brevfråga och utebliven handläggning av ett överklagande 12/13:388
- kritik mot en socialnämnd som underlåtit att vidarebefordra ett överklagande till förvaltningsrätten därför att det överklagade beslutet enligt nämndens mening inte gick att överklaga 12/13:326
- tillämpning av 22 § förvaltningslagen 13/14:334
- Försäkringskassan kritiserar för sitt tillvägagångssätt i samband med försäkringsmedicinska gruppkonsultationer 13/14:471
- allvarlig kritik mot Försäkringskassan för att ha dröjt med att verkställa en kammarrättsdom 13/14:509
- Försäkringskassan kritiserar för att i vissa fall ha underlåtit att motivera beslut om underhållsstöd 13/14:490
- en teknisk nämnd handlade ärenden om siktskymmande växtlighet med möjlighet att överlämna ärendet till byggnadsnämnd för åtgärd. Kritik mot tekniska nämnden för bl.a. bristande dokumentation. Kritik mot båda nämnderna för handläggningen av framställningar om utfående av allmänna handlingar 13/14:624
- kritik bl.a. mot en länsstyrelse för att den i egenskap av överinstans har överskridit sin behörighet i fråga om rättidsprövning 13/14:530
- en person anmälde till en miljö- och byggnadsnämnd att störande verksamheter stred mot miljöbalken och detaljplan. Nämnden prövade anmälan enligt byggnadslagstiftningen. Nämnden kritiserar för handläggningen av anmälares begäran om överklagbara beslut samt för att inte ha handlagt anmälan även enligt miljöbalken 13/14:535
- kritik mot en byggnadsnämnd för bristande motivering av ett beslut om bygglov 13/14:543
- kritik mot en kommunal nämnd för bristfällig motivering av ett beslut om begränsning av antal resor med färdtjänst 13/14:557
- samarbete mellan kommuner. – Nullitet? 13/14:560
- en länsstyrelse underrättade part om ett beslut, som var verkställbart från beslutets dag, genom delgivning med stämningssman. Länsstyrelsen kritiserar för att inte ha skickat underrättelsen i ett vanligt brev 13/14:517

- kritik mot en miljönämnd för handläggningen av ett överklagande 13/14:522
- allvarlig kritik mot en byggnadsnämnd för underlåtenhet att överlämna två överklaganden, varav ett med en begäran om inhibition, till länsstyrelsen 14/15:548
- allvarlig kritik mot Lantmäteriet för långsam handläggning av ett fastighetsregleringsärende 14/15:573
- kritik mot en länsstyrelse för dröjsmål med att underrätta parterna om ett beslut om omhändertagande enligt 31 § djurskyddslagen 14/15:523
- allvarlig kritik mot en landshövding för att ha motiverat beslut i strandskyddsärenden på ett sätt som står i strid med både reglerna om motivering av beslut i förvaltningslagen och kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen 14/15:528
- kritik mot en länsstyrelse för bl.a. underlåtenhet att kommunicera en uppgift som har varit av betydelse för ett beslut om avlivning av en hund och för dröjsmål med att underrätta djurhållaren om beslutet 14/15:539
- kritik mot polisen för långa handläggningstider i ärenden om vapentillstånd 14/15:152
- initiativärende mot Arbetsförmedlingen; frågor om bl.a. dokumentation och motivering av beslut i arbetsförmedlingsärenden 14/15:330
- Försäkringskassan kritiseras för att ha underlåtit att dokumentera kontakter med en polismyndighet 14/15:489
- Försäkringskassan kritiseras för brister i motiveringen av ett beslut om återkrav 14/15:501
- kritik mot Försäkringskassan för brister i motiveringen av beslut om sjukpenning 14/15:508
- allvarlig kritik mot Statens fastighetsverk för bristfällig hantering av en begäran om handlingsutlämnande m.m. 14/15:358

### **Förvaltningsprocess**

- kritik mot Regeringsrätten för att frågan om prövningstillstånd avgjorts innan tidsfrist för komplettering av överklagande löpt ut 09/10:212
- Försäkringskassan har ägt bifalla en ansökan om sjukersättning trots att frågan om sjukersättning var föremål för prövning i domstol. Försäkringskassan borde dock ha underrättat domstolen om åtgärden 10/11:458
- åtal mot en lagman vid en länsrätt för 41 fall av tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken avseende underlåtenhet att under långa tider vidta åtgärder i bl.a. ett stort antal skattemål 10/11:253
- kritik mot en rådman vid en länsrätt som tillåtit en part i ett mål enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) att biträda rätten som tolk vid muntlig förhandling 10/11:257
- initiativ mot en länsrätt angående anonymisering av parter i en dom angående vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU 10/11:259
- kritik mot en länsrätt som, trots att klaganden gjorde gällande att Försäkringskassan hade underlåtit att inhämta yttrande från försäkringsläkare, inte

- utredde huruvida det yttrande som fanns i Försäkringskassans akt hade kommunicerats 10/11:262
- initiativärenden mot en socialnämnd och en länsrätt; fråga om det funnits rättsliga förutsättningar för att reglera umgänge mellan en far och hans son med stöd av 14 § LVU 10/11:265
  - frågor om en länsrätts och en rättspsykiatrisk kliniks agerande i samband med att länsrätten höll muntlig förhandling på sjukvårdsinrättningen i ett mål enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. En journalist som önskade närvara vid förhandlingen har bl.a. utsatts för identitetskontroll och fått passera en s.k. larmbåge 10/11:430
  - tjänstetillsättningsärende; en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans 10/11:275
  - en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans m.m. 10/11:525
  - fråga om en kammarrätt i ett mål rörande utlämnande av allmän handling fullgjort sitt utredningsansvar enligt 8 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) 11/12:294
  - fråga om länsrättens utredningsansvar när det i ett mål om vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, saknades ett sådant läkarintyg som avses i 9 § LVM 11/12:298
  - allvarlig kritik mot Kammarrätten i Stockholm med anledning av handläggningen av ett mål om beredande av vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall 12/13:226
  - kritik mot Kammarrätten i Stockholm för handläggningen av ett mål enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) 12/13:240
  - fråga om Försäkringskassans möjlighet att verkställa ett beslut om återkrav av tandvårdsersättning innan det vunnit laga kraft 12/13:356
  - kritik mot Försäkringskassan för att formlöst ha återtagit ett besked om bifall till en ansökan om sjukersättning 12/13:367
  - kritik mot en rådman och en nämndeman vid Förvaltningsrätten i Falun för hanteringen av en fråga om jäv 14/15:314

### **Förvar**

- inspektion av Migrationsverkets förvar 11/12:314
- initiativärende om förvarstagnas rättigheter i häkten och anstalter 14/15:216

### **Föräldrabalken**

- kritik mot polisen för verkställigheten av ett beslut om hämtning av barn samt uttalanden om en tingsrätts formulering av ett medlingsuppdrag i samband med ett verkställighetsbeslut enligt 21 kap. föräldrabalken 09/10:102
- kritik mot Länsstyrelsen i Hallands län för att myndigheten överträtt sin behörighet vid handläggningen av ett tillsynsärende beträffande en överförmyndarnämnds arvodesbeslut 12/13:481

- anmälan mot Överförmyndarnämnden i Gotlands kommun angående handläggningen av ett ärende om förvaltarskap m.m. 12/13:448
- kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt med anledning av agerandet i ett mål om umgänge med barn m.m. 12/13:36
- kritik mot Växjö tingsrätt för handläggningen av ett ärende om upphörande av godmanskap 12/13:47
- kritik mot Överförmyndarnämnden i Lunds kommun för dröjsmål med att granska årsräkningar 12/13:452
- kritik mot rektor vid en grundskola för beslut om att endast vårdnadshavare fick hämta ett barn i skolan 13/14:550
- kritik mot Överförmyndarnämnden i Borlänge kommun för handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar 13/14:569
- initiativ mot Överförmyndarnämnden i Bergs kommun med anledning av ett yttrande till tingsrätten i ett ärende om anordnande av godmanskap 13/14:573
- kritik mot en rådman vid Nacka tingsrätt för utformningen av två interimistiska beslut i ett mål angående vårdnad, boende och umgänge och mot tingsrätten för underlåtenhet att pröva ett interimistiskt yrkande om sommarumgänge 14/15:41
- kritik mot en tingsfiskal vid Varbergs tingsrätt för utformningen av två förelägganden i ett ärende om anordnande av godmanskap 14/15:51
- allvarlig kritik mot Överförmyndarnämnden Region Gotland för handläggningen av ett antal ansökningar om anordnande av godmanskap 14/15:602
- kritik mot en skolsköterska bl.a. för att samtal hållits med en elev om hennes hemsituation utan vårdnadshavarnas samtycke 14/15:584

## God man

- kritik mot en överförmyndare och en tingsrätt för brister i utredningen av en blivande god mans lämplighet 09/10:426
- kritik mot en överförmyndarnämnd för handläggningen av ett ärende om god man m.m. 09/10:420
- kritik mot Växjö tingsrätt för handläggningen av ett ärende om upphörande av godmanskap 12/13:47
- uttalanden angående god man för ensamkommande barn 13/14:361
- initiativ mot Överförmyndarnämnden i Bergs kommun med anledning av ett yttrande till tingsrätten i ett ärende om anordnande av godmanskap 13/14:573
- kritik mot en tingsfiskal vid Varbergs tingsrätt för utformningen av två förelägganden i ett ärende om anordnande av godmanskap 14/15:51
- allvarlig kritik mot Överförmyndarnämnden Region Gotland för handläggningen av ett antal ansökningar om anordnande av godmanskap 14/15:602

**Grundlagsfrågor**

- ett vårdbiträde inom hemtjänsten har efter att ha medverkat i en radiout-sändning kallats till ett möte med arbetsgivaren. Fråga om kommunens age-rande inneburit en kränkning av vårdbitrådets yttrande- och meddelarfrihet 09/10:456
- beslut i två fall som rör ett landstings handläggning av framställningar om att få ta del av journalhandlingar, m.m. 09/10:448
- beslut i två fall som rör Sveriges Lantbruksuniversitets (SLU) handlägg-ning av ärenden om utlämnande av allmänna handlingar, m.m. 09/10:473
- fråga om genomförande av slumpvisa drogtestar av elever vid ett gymna-sium stred mot bestämmelsen i 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) om skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 10/11:509
- rektor för en kommunal grundskola nekade företrädare för en fristående gymnasieskola att få komma till skolan och informera om sin gymnasieut-bildning; fråga om rektors handlande stod i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 10/11:521
- frågor om en länsrätts och en rättspsykiatrisk kliniks agerande i samband med att länsrätten höll muntlig förhandling på sjukvårdsinrättningen i ett mål enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. En journalist som önskade närvara vid förhandlingen har bl.a. utsatts för identitetskontroll och fått passera en s.k. larmbåge 10/11:430
- initiativärende mot en sjukvårdsinrättning angående försutten tidsfrist en-ligt 7 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, m.m. 10/11:422
- kritik mot en tjänsteman vid ett sjukhus för kränkning av anställdas yttran-defrihet 10/11:596
- fråga om en tjänsteman vid en socialförvaltning kränkt anställdas yttrande-frihet, m.m. 10/11:600
- yttrandefrihet i kommunala lokaler 10/11:619, 622
- ingripande mot en anställds yttrandefrihet 10/11:605
- kritik mot en rättspsykiatrisk vårdinrättning som vägrat en patient som vår-das enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård att vistas utomhus på grund av att han inte lämnat urinprov. Patientens behov av utomhusvistelse har inte ansetts tillgodosett genom vistelse på avdelningens balkong 11/12:471
- under ett universitets handläggning av en begäran om utlämnande av all-män handling (studieintyg) har myndigheten kontaktat den som handlingen avsett i syfte att erhålla adressuppgifter till den som begärt handlingen ut-lämnad. Universitetets agerande har utifrån grundtanken bakom anonymi-tetsskyddet i 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen bedömts som olämpligt 11/12:580
- sedan en kopia av ett betyg lämnats ut till en enskild har skolan informerat den berörde elevens vårdnadshavare om detta. Vårdnadshavaren har även fått telefonnumret till den enskilde och en beskrivning av hans utseende. Skolans agerande har bedömts som olämpligt mot bakgrund av de intressen som bär upp offentlighetsprincipen 11/12:582



- fråga om förutsättningarna för att göra s.k. hembesök inom ramen för en utredning om rätt till försörjningsstöd 11/12:377
- kritik mot Forum för levande historia och utställningen Middag med Pol Pot 11/12:605
- remissyttrande: En ny förvaltningslag (SOU 2010:29) 11/12:614
- remissyttrande: Ny yttrandefrihetsgrundlag? (SOU 2010:68) 11/12:569
- kritik mot en kommunal nämnd angående handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar om pälsdjursuppfödare. Nämnden skrev ett beslut om att lämna ut handlingarna och skickade beslutet till pälsdjursuppfödarna med uppgift om sökandens namn och adress. Även fråga om formuleringen av beslutet 12/13:461
- brott mot regeringsformens krav på saklighet vid tillsättningen av en kommunchef 12/13:464
- kritik mot en kommunchef och en kommun för att regeringsformens krav på opartiskhet inte iakttagits på kommunens webbplats 12/13:485
- valsedlar tillhandahölls inte på ett likformigt sätt 12/13:490
- uttalanden om polisens särskilda spaningsmetoder (remissyttrande över betänkandet Särskilda spaningsmetoder, SOU 2010:103) 12/13:82
- ett politiskt partis ungdomsförbund förbjöds att sprida ett flygblad under en informationsdag i en gymnasieskola; fråga bl.a. om skolans agerande stått i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 12/13:419
- kritik mot en utbildningsnämnd för att beslut fattats i två anställningsärenden innan ansökningstiden löpt ut. Handläggningen har ansetts stå i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 12/13:428
- ett politiskt partis ungdomsförbund fick avslag på sin ansökan om att få hålla bokbord på en gymnasieskola; fråga om beslutet stått i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 13/14:546
- viss kritik mot ett universitet för handläggningen av en begäran om utlämnande av handling. Fråga bl.a. om hur en myndighet bör agera när en enskild som röjt sin identitet framför önskemål om att få vara anonym när utlämnandeframställningen vidarebefordras inom myndigheten 13/14:610
- sedan ett betyg begärts ut av en enskild har folkhögskolan på eget initiativ informerat den som betyget avsåg om detta. Skolans agerande har bedömts som olämpligt mot bakgrund av de intressen som bär upp offentlighetsprincipen. Även fråga om att betyget inte lämnats ut 13/14:615
- allvarlig kritik mot två tjänstemän på en byggnadsnämnd för att inte ha iakttagit saklighet och opartiskhet vid handläggningen av ett ärende om bygglov 14/15:552
- allvarlig kritik mot en landshövding för att ha motiverat beslut i strandskyddsärenden på ett sätt som står i strid med både reglerna om motivering av beslut i förvaltningslagen och kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen 14/15:528
- kritik mot ett kommunalförbund, som bl.a. avtalat bort rätten till insyn i ett tjänstetillsättningsärende 14/15:637
- kritik mot en kommundirektör för hans inblandning i en oberoende nämnds handläggning av ett enskilt ärende 14/15:667

- kritik mot en kommunal nämnd med anledning av att Riksteatern nekats att annonsera på de s.k. kulturtavlorna. Ställningstagandet framstår som godtyckligt 14/15:660
- kritik mot en kommunchef för uttalanden till kommunanställda efter en tidningsartikel och för agerande i strid med det s.k. efterforskningsförbudet 14/15:663
- Försäkringskassan kritiseras för sin tillämpning av efterfrågeförbudet 14/15:486
- allvarlig kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för att en patient som har vårdats med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, har belagts med handfängsel trots att det inte finns lagstöd för en sådan åtgärd. Allvarlig kritik även mot den ansvariga läkaren för att hon inte personligen har undersökt patienten inför varje omprovning (förlängning) av bältesläggningen 14/15:461
- allvarlig kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för handläggningen av en begäran om utlämnande av journalkopior; fråga om bl.a. att kliniken har återtagit utlämnade journalkopior 14/15:624
- kritik mot Ungdomsstyrelsen bl.a. för att ett ärende om utlämnande av allmän handling har prövats enligt reglerna om utlämnande av uppgift ur allmän handling 14/15:630
- kritik mot en socialnämnd för att en videoupptagning som hade gjorts inom ramen för en vårdnads-, boende- och umgängesutredning har förstörts 14/15:617

### **Handläggningstid**

- utdragen handläggning av ett ärende om ersättning för kostnader avseende personlig assistans enligt 9 § 2 LSS 09/10:328
- allvarlig kritik mot Försäkringskassan för lång handläggningstid av ett ärende om föräldrapenning med internationell anknytning 10/11:474
- kritik mot Försäkringskassan för fortsatt långa handläggningstider och svårigheter att komma i kontakt med myndigheten, m.m. 10/11:476
- åtal mot en lagman vid en länsrätt för 41 fall av tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken avseende underlåtenhet att under långa tider vidta åtgärder i bl.a. ett stort antal skattemål 10/11:253
- initiativärende: Kronofogdemyndighetens handläggningstider för utsköningsmål 11/12:268
- initiativärende mot Transportstyrelsen angående långa handläggningstider och svårigheter att få kontakt med myndigheten m.m. 11/12:532
- remissyttrande: En ny förvaltningslag (SOU 2010:29) 11/12:614
- allvarlig kritik mot Kammarrätten i Stockholm med anledning av handläggningen av ett mål om beredande av vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall 12/13:226
- kritik mot Förvaltningsrätten i Stockholm för dröjsmål med att meddela dom i ett mål om beredande av vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall 12/13:237

- kritik mot Växjö tingsrätt för handläggningen av ett ärende om upphörande av godmanskap 12/13:47
- kritik mot Skellefteå tingsrätt för handläggningsrutiner avseende begäran om att få ta del av allmänna handlingar respektive uppgifter ur sådana handlingar 12/13:475
- kritik mot Överförmyndarnämnden i Lunds kommun för dröjsmål med att granska årsräkningar 12/13:452
- allvarlig kritik mot Transportstyrelsen för dess handläggning av ett ärende om körkortsingripande 12/13:442
- allvarlig kritik mot Skatteverket för dröjsmål med att meddela ett s.k. obligatoriskt omprövningsbeslut 12/13:255
- allvarlig kritik mot Transportstyrelsen för handläggningstiden i ett ärende om körkortsingripande 12/13:445
- allvarlig kritik mot Förvaltningsrätten i Falun för långsam handläggning av ett mål om sjukpenning 13/14:302
- kritik mot Förvaltningsrätten i Stockholm för att inte ha handlagt ett underställt beslut från chefsöverläkaren enligt 12 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård i enlighet med den åttadagarsfrist som anges i 35 § andra stycket samma lag 13/14:310
- kritik mot två rådmän vid Stockholms tingsrätt för att ha meddelat dom i ett tvistemål drygt tre månader efter avslutad huvudförhandling 13/14:91
- allvarlig kritik mot Skatteverket för dröjsmål med att meddela ett s.k. obligatoriskt omprövningsbeslut 13/14:342
- allvarlig kritik mot en byggnadsnämnd för handläggningstiden i ett bygglövsärende enligt plan- och bygglagen (2010:900) 13/14:541
- allvarlig kritik mot Lantmäteriet för långsam handläggning av ett fastighetsregleringsärende 14/15:573
- allvarlig kritik mot Tullverket, som dröjt över två år med att meddela obligatoriska omprövningsbeslut 14/15:169
- handläggningen av ett ärende om personlig assistans enligt LSS; fråga bl.a. om kommunen har kunnat avvakta med handläggningen av ansökan i avvaktan på att Försäkringskassan skulle fatta ett beslut om assistansersättning 14/15:456

## Handräckning

- kritik mot polisen för verkställigheten av ett beslut om hämtning av barn samt uttalanden om en tingsrätts formulering av ett medlingsuppdrag i samband med ett verkställighetsbeslut enligt 21 kap. föräldrabalken 09/10:102
- kritik mot bl.a. en tjänsteman vid en socialförvaltning för att denne begärt handräckning med stöd av LVM trots att domen om vård ännu inte kunde verkställas 12/13:316
- kritik mot polisen för hanteringen av en begäran om handräckning i ett LVU-ärende 14/15:122
- fråga om en socialnämnd kan anlita ett privat vaktbolag för att ombesörja transport av en ungdom som är omhändertagen enligt LVU 14/15:404

**Hembesök**

- en kommunal nämnd genomförde ett oanmält hembesök i syfte att ”utreda misstänkt bidragsbedrägeri”. Fråga bl.a. om förfarandet stred mot artikel 6 i Europakonventionen 14/15:373

**Hemlig teleavlyssning**

- Säkerhetspolisens underlåtenhet att förstöra upptagningar och uppteckningar från hemlig teleavlyssning och teleövervakning 11/12:151
- iakttagelser vid inspektioner rörande handläggningen av hemliga tvångsmedel vid tre tingsrätter 11/12:71
- fråga om dokumentation av hemlig teleavlyssning 12/13:88

**Hemligstämpling**

- sekretessmarkering i folkbokföringen 10/11:296

**Hovrätt**

- fråga om hovrättens sammansättning vid beslut om avslag på en begäran om s.k. tilläggs- eller omförhör 11/12:33
- kritik mot ett hovrättsråd vid Svea hovrätt och mot hovrätten för hanteringen av ett utkast till fällande dom i ett brottmål 13/14:57
- kritik mot Hovrätten för Västra Sverige med anledning av att part nekades att ge in ljudfiler via e-post; kritik även för utformningen av en skrivelse till parten 13/14:69
- kritik mot en rådman vid Malmö tingsrätt för hanteringen av åberopad bevisning i ett brottmål samt uttalanden om handläggningen av samma fråga vid Hovrätten över Skåne och Blekinge 13/14:95

**Husrannsakan**

- fråga bl.a. om förutsättningarna för en socialnämnd att göra ett hembesök som ett led i utredningen av ett ärende angående rätt till försörjningsstöd 09/10:249
- mycket allvarlig kritik mot Försvarsmakten för att utan lagstöd ha genomfört husrannsakan i en lägenhet disponerad av en person som vid den aktuella tidpunkten var anställd inom Försvarsmakten 11/12:273
- bristande grund för husrannsakan i bostad vid misstanke om dopningsbrott 12/13:144
- stöld av en mobiltelefon har inte ansetts utgöra en sådan typ av brottslighet som enligt 36 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare kan motivera en husrannsakan hos en tolvåring 13/14:144

## Huvudförhandling

- uttalanden om en domstols skyldighet att självmant utreda om det föreligger förutsättningar för att förordna om stängda dörrar 09/10:47
- en rådmans åtgärd att med anledning av ett upplevt hotfullt agerande inte tillåta åhörare att bära viss klädsel under en rättegång 10/11:48
- kritik mot en åklagare för att ett uttalande under en sakframställning inte kompletterades på visst sätt 10/11:119
- allvarlig kritik mot en rådmän vid Attunda tingsrätt för det sätt på vilket han avfattat domen i ett brottmål m.m. 12/13:41
- kritik mot en beredningsjurist vid Solna tingsrätt med anledning av handläggningen av en fråga om försvarare 12/13:59
- anmälan mot åklagare för att hon i samband med åtal gett in förhör som gällt misstankar om andra brott än det som åtalats 12/13:126
- kritik mot Ystads tingsrätt för att åhörare nekades tillträde till en påbörjad huvudförhandling och för utformningen av tingsrättens riktlinjer för studiebesök 13/14:52
- kritik mot Östersunds tingsrätt i ett initiativärende angående utformningen av en underrättelse till den misstänkte vid begäran om offentlig försvarare 13/14:65
- kritik mot två rådmän vid Stockholms tingsrätt för att ha meddelat dom i ett tvistemål drygt tre månader efter avslutad huvudförhandling 13/14:91
- kritik mot en rådmän vid Malmö tingsrätt för hanteringen av åberopad bevisning i ett brottmål samt uttalanden om handläggningen av samma fråga vid Hovrätten över Skåne och Blekinge 13/14:95
- kritik mot en nämndeman vid Solna tingsrätt för att han använde sin mobiltelefon under pågående huvudförhandling 14/15:69

## Häktning

- socialtjänstens handläggning av ett ärende rörande en 16-årig pojke som hade begärts häktad; fråga om annan betryggande övervakning av pojken borde ha ordnats 09/10:252
- en åklagares vägran att låta en offentlig försvarare ta del av en häktningspromemoria före häktningsförhandlingen 11/12:106
- polismyndighets ansvar att ställa personal till förfogande så att en häktad med restriktioner kunde kontakta sin mor 12/13:163
- kritik mot en domare vid Göteborgs tingsrätt med anledning av att han inte tillåtit ett antal kvinnor att närvara vid offentliga delar av en omhäktningsförhandling 13/14:39

## Hälso- och sjukvård

- disciplinansvar för ställföreträdande ordföranden i Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) som varit ytterst ansvarig för att HSAN ålagt en tandläkare disciplinpåföljd för en åtgärd som varken hade anmälts eller utförts 09/10:335

- initiativvarende mot en psykiatrisk klinik angående utgångspunkten för beräkning av sexmånadersfristen i 16 §, numera 16 a §, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV, när allmän domstol beträffande samma person vid två tillfällen har förordnat om överlämnande till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning 09/10:344
- handläggningen av en fråga om avskiljande enligt 20 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, m.m. 09/10:347
- initiativvarende mot en sjukvårdsinrättning angående försutten tidsfrist enligt 7 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, m.m. 10/11:422
- initiativvarende mot en psykiatrisk vårdinrättning angående att en patient som vårdats enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV, med beslut om särskild utskrivningsprövning vistats på behandlingshem utan att domstol beslutat om tillstånd för patienten att vistas utanför sjukvårdsinrättningens område eller till chefsöverläkare överlämnat rätten att besluta om sådant tillstånd 10/11:426
- frågor om en länsrätts och en rättspsykiatrisk kliniks agerande i samband med att länsrätten höll muntlig förhandling på sjukvårdsinrättningen i ett mål enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. En journalist som önskade närvara vid förhandlingen har bl.a. utsatts för identitetskontroll och fått passera en s.k. larmbåge 10/11:430
- kritik mot en psykiatrisk vårdinrättning angående hanteringen av frågor om besök hos en patient som vårdades enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, m.m. 10/11:440
- fråga om ett landsting haft rätt att ta ut avgift av en socialnämnd för kopior av patientjournaler som nämnden har begärt utlämnade med stöd av den uppgiftsskyldighet som anges i 14 kap. 1 § fjärde stycket socialtjänstlagen (2001:453) 10/11:446
- fråga om ett landstings handläggning av beslut om anställningar. Landstinget hade med undantag för vissa chefsbefattningar behandlat anställningsbeslut som ren verkställighet, vilket medfört att landstinget i fråga om ett stort antal anställningsbeslut inte följt kommunallagens (1991:900) reglering beträffande delegationsbeslut 10/11:448
- kritik mot en rättspsykiatrisk vårdinrättning som vägrat en patient som vårdas enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård att vistas utomhus på grund av att han inte lämnat urinprov. Patientens behov av utomhusvistelse har inte ansetts tillgodosett genom vistelse på avdelningens balkong 11/12:471
- ett landsting har beslutat att inte längre utföra steriliseringar som inte är medicinskt betingade; fråga om besluten är förenliga med bestämmelserna i steriliseringslagen (1975:580) och hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) 11/12:482
- kritik mot en psykiatrisk klinik för bl.a. utformningen av beslut om permissioner för patienter som vårdas med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, eller lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV 11/12:486
- kritik mot Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) som med hänvisning till att nämndens ärenden om disciplinpåföljd skulle överlämnas till

Socialstyrelsen i samband med patientsäkerhetslagens (2010:659) ikraftträdande den 1 januari 2011 fattat ett generellt beslut om att utlåtanden från nämndens externa medicinska experter inte skulle inhämtas. Förfarandet har konstaterats leda till att handläggningen avstannat och därför ansetts inte vara förenligt med det allmänna skyndsamhetskravet i 7 § förvaltningslagen (1986:223) 11/12:492

- kritik mot Socialstyrelsen för utformningen av en blankett för inhämtande av vårdnadshavares samtycke till vaccinering av skolelever mot den s.k. svininfluensan A(H1N1) 11/12:496
- initiativvarende mot en psykiatrisk vårdinrättning som beslutat att skriva ut en person under pågående LVM-vård 12/13:337
- kritik mot en psykiatrisk vårdinrättning för att en patient utan laglig grund hindrats att lämna vårdinrättningen 12/13:341
- fråga om brister i handläggningen vid meddelande av förhållningsregler enligt 4 kap. 2 § smittskyddslagen (2004:168) som innebar att två barn förbjöds att vistas på förskola under en period 12/13:345
- kritik mot en psykiatrisk vårdinrättning för att den på begäran av polisen lämnat ut en patientjournal avseende en person som var målsägande i en förundersökning om hemfridsbrott, egenmäktigt förfarande och ofredande 12/13:455
- en rättspsykiatrisk klinik som misstänkte att en patient innehade barnpornografiska bilder har överlämnat en omhändertagen mp3-spelare till åklagarmyndigheten. Fråga bl.a. om överlämnandet varit förenligt med sekretesslagstiftningen 13/14:463
- kritik mot ett sjukhus för hanteringen av en fråga om s.k. vistelseförbud för en anhörig till en patient som vårdades på kliniken 13/14:466
- allvarlig kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för att en patient som har vårdats med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, har belagts med handfängsel trots att det inte finns lagstöd för en sådan åtgärd. Allvarlig kritik även mot den ansvariga läkaren för att hon inte personligen har undersökt patienten inför varje omprovning (förlängning) av bältesläggningen 14/15:461
- kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för bl.a. användning av s.k. avgränsning för patienter som bedöms ha behov av att vistas på en begränsad yta med mindre stimulerik miljö och liten kontakt med andra patienter 14/15:477
- kritik mot en skolsköterska bl.a. för att samtal hållits med en elev om hennes hemsituation utan vårdnadshavarnas samtycke 14/15:584
- allvarlig kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för handläggningen av en begäran om utlämnande av journalkopior; fråga om bl.a. att kliniken har återtagit utlämnade journalkopior 14/15:624

### **Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN)**

- kritik mot Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) som med hänvisning till att nämndens ärenden om disciplinpåföljd skulle överlämnas till Socialstyrelsen i samband med patientsäkerhetslagens (2010:659) ikraftträdande den 1 januari 2011 fattat ett generellt beslut om att utlåtanden från

nämndens externa medicinska experter inte skulle inhämtas. Förfarandet har konstaterats leda till att handläggningen avstannat och därför ansetts inte vara förenligt med det allmänna skyndsamhetskravet i 7 § förvaltningslagen (1986:223) 11/12:492

### **Hämtning av barn**

- kritik mot polisen för verkställigheten av ett beslut om hämtning av barn samt uttalanden om en tingsrätts formulering av ett medlingsuppdrag i samband med ett verkställighetsbeslut enligt 21 kap. föräldrabalken 09/10:102

### **Hämtning till förhör**

- hämtning utan erforderligt lagstöd 12/13:140
- kritik mot polisen för brister i en förundersökning som gällde misstankar om ett planerat bombattentat mot köpcentret Femmanhuset i Göteborg, bl.a. fråga om hämtning av vittne 14/15:77

### **Indrivning**

- initiativvärende: Kronofogdemyndighetens handläggningstider för utsköningsmål 11/12:268

### **Informationsskyldigheten mellan myndigheter**

- kritik mot ett av Statens institutionsstyrelses ungdomshem för brister vid handläggningen av en begäran från polisen om att få ta del av två incidentrapporter 13/14:617

### **Inhibition**

- kritik mot en kronofogde för ett otydligt besked till en hovrätt i en verkställighetsfråga och betydelsen av ett sådant besked för domstolens handläggning av ett inhibitionsyrkande 09/10:54
- kritik mot Försäkringskassan för bristande rutiner för bevakning och uppföljning av ett överklagat ärende i vilket kassan framställt yrkande om inhibition 10/11:473
- verkställande av kommunala beslut som inte vunnit laga kraft 10/11:563, 568, 574
- fråga om polisen bort verkställa en dom om att avliva en hund, då hundägarens ombud uppgett att hon hade för avsikt att överklaga domen och samtidigt begära inhibition 11/12:161
- allvarlig kritik mot en byggnadsnämnd för underlåtenhet att överlämna två överklaganden, varav ett med en begäran om inhibition, till länsstyrelsen 14/15:548



## Jäv

- fråga om jäv för Försäkringskassans handläggare och kassans handläggning av denna fråga 10/11:461
- fråga om en tjänsteman vid en socialförvaltning hade tagit befattning med ett ärende på ett sådant sätt att hon kunde anses jävig 10/11:412
- krav på opartiskhet när en myndighet anlitar en konsult, som kan vara att betrakta som jävig 10/11:278
- jäv och bristande objektivitet; kritik mot en statsveterinär, Statens veterinärmedicinska anstalt och Naturvårdsverket 11/12:521
- tillämpning av förvaltningslagens regler om jäv; kritik mot tre djurföröksetiska nämnder 11/12:514
- kritik mot en ledamot i en kommunal nämnd för hanteringen av en jävsfråga 12/13:393
- kritik mot en rådman och en nämndeman vid Förvaltningsrätten i Falun för hanteringen av en fråga om jäv 14/15:314

## Kommunallagen

- handläggningen av ett s.k. barnvårdsärende; fråga bl.a. om delegation av rätten att fatta beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § LVU 09/10:290
- en kommundelsnämnd skulle fatta beslut i en fråga om att med stöd av 6 kap. 15 a § föräldrabalken väcka talan angående umgänge mellan ett barn och annan närstående än förälder; fråga om en ledamot i nämnden har kunnat avstå från att delta i beslutet i ärendet 10/11:407
- fråga om ett landstings handläggning av beslut om anställningar. Landstinget hade med undantag för vissa chefsbefattningar behandlat anställningsbeslut som ren verkställighet, vilket medfört att landstinget i fråga om ett stort antal anställningsbeslut inte följt kommunallagens (1991:900) reglering beträffande delegationsbeslut 10/11:448
- en kommunal nämnd har hållit offentliga sammanträden i ärenden som rört myndighetsutövning 10/11:549
- verkställande av kommunala beslut som inte vunnit laga kraft 10/11:563, 568, 574
- tillämpning av självrättelseinstitutet i 26 § förvaltningslagen 11/12:526
- kritik mot en ledamot i en kommunal nämnd för hanteringen av en jävsfråga 12/13:393
- utbildningsnämnds handläggning av anställningsärenden; fråga om att anställningsbeslut (delegationsbeslut) inte anmälts till nämnden 12/13:430
- fråga om en nämndledamots personliga assistent kan tillåtas närvara vid socialnämndens och nämndens utskotts sammanträden 13/14:447
- kritik mot ordföranden i en utbildningsnämnd för att han ensam har beslutat om ett förbud för åhörare att göra inspelningar med ljud och bild under ett styrelsesammanträde som var öppet för allmänheten 14/15:591

- kritik mot ordföranden i en utbildningsnämnd för att hon inte på begäran av en tredjedel av nämndens ledamöter kallade nämnden till ett sammanträde 14/15:598

### **Kommunicering**

- Försäkringskassan har inte kommunicerat inhämtade uppgifter med den försäkrade 09/10:351
- fråga bl.a. om en socialnämnds skyldighet att kommunicera en utredning som låg till grund för ett beslut om omplacering av ett barn 10/11:392
- kritik mot Försäkringskassan för bristande kommunikering av uppgifter som tillförts ett ärende 10/11:453
- publicering på Lantmäteriets webbplats har inte ansetts uppfylla kravet på underrättelse enligt 4 kap. 33 a § fastighetsbildningslagen 10/11:501
- handläggningen av ett ärende rörande umgänge med ett barnbarn; fråga bl.a. om socialnämnden enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) skulle ha berett mormodern tillfälle att yttra sig över utredningen 11/12:463
- uttalanden om skyldigheten att kommunicera en begäran om besöksförbud innan ett sådant beslut meddelas 11/12:156
- kritik mot Försäkringskassan för att ha brustit i sin kommunikationsskyldighet genom att skicka handlingar till annan adress än den försäkrades folkbokföringsadress 11/12:508
- kritik mot Mora tingsrätt med anledning av handläggningen av en fråga om rättelse av en dom 12/13:55
- kritik mot Kriminalvården för underlåtenhet att underrätta en intagen om uppgifter som legat till grund för beslut om förflyttning av honom till annan anstalt 12/13:180
- kritik mot Kriminalvården för underlåtenhet att underrätta en intagen om tillägg till placeringsunderlag efter det att den intagne delgivits underlaget 12/13:191
- kritik mot Kriminalvården för en anstalts underlåtenhet att kommunicera uppgifter med den intagne i ett ärende om besökstillstånd 12/13:194
- Försäkringskassan kritiseras för att ha brustit i sin kommuniceringsskyldighet 12/13:372
- Försäkringskassan kritiseras för sitt tillvägagångssätt i samband med försäkringsmedicinska gruppkonsultationer 13/14:471
- kritik mot Hovrätten för Västra Sverige med anledning av att part nekades att ge in ljudfiler via e-post; kritik även för utformningen av en skrivelse till parten 13/14:69
- kritik mot en länsstyrelse för bl.a. underlåtenhet att kommunicera en uppgift som har varit av betydelse för ett beslut om avlivning av en hund och för dröjsmål med att underrätta djurhållaren om beslutet 14/15:539
- fråga om skyldighet att kommunicera uppgifter som i ett ärende hade inhämtats från den dagliga verksamheten 14/15:451
- allvarlig kritik mot en tjänsteman inom socialtjänsten för att vissa uppgifter i ett ärende om kontaktfamilj har lämnats ut 14/15:606

## **Kommunikation**

- användning av ”smygfilmer” som utredningsunderlag för beslut i färdtjänstärende 09/10:398
- kritik mot Banverket för påtryckningar för att förmå en forskare att ”återta ett brev”; även fråga om jäv vid fördelning av forskningsanslag 09/10:408
- kritik mot Radiotjänst i Kiruna AB för handläggningen av en begäran om omprövning 13/14:565
- kritik mot en kommunal nämnd för bristfällig motivering av ett beslut om begränsning av antal resor med färdtjänst 13/14:557
- samarbete mellan kommuner. – Nullitet? 13/14:560
- anmälan mot lagmannen vid Gotlands tingsrätt för innehållet i två informationsskrifter som hade skickats till bl.a. advokater med verksamhet på Gotland 14/15:58
- kritik mot en kronoinspektör vid Kronofogdemyndigheten för telefonsamtal inom ramen för en tillgångsundersökning 14/15:306
- kritik mot Kronofogdemyndigheten för utformningen av ett meddelande till svaranden i ett mål om betalningsföreläggande 14/15:303
- kritik mot en länsstyrelse för bl.a. underlåtenhet att kommunicera en uppgift som har varit av betydelse för ett beslut om avlivning av en hund och för dröjsmål med att underrätta djurhållaren om beslutet 14/15:539

## **Konkurs**

- brister i en konkursansökan som består i att gäldenären inte påstås vara på obestånd bör föranleda en tingsrätt att förelägga sökanden att vid äventyr av avvisning komplettera ansökan 10/11:40
- kritik mot en domstols beslut att försätta ett bolag i konkurs när ansökan gjorts av en icke beslutför styrelse 10/11:45

## **Konsultmedverkan**

- en kommun behåller ett övergripande ansvar för rådgivning angående skuldsanering när rådgivningsuppdraget har lämnats till en s.k. konsult som inte är anställd av kommunen 09/10:269
- krav på opartiskhet när en myndighet anlitar en konsult, som kan vara att betrakta som jävig 10/11:278
- konsultmedverkan vid tillsättning av kommunala tjänster; fråga om insyn i handläggningen m.m. 12/13:464

## **Kontroll**

- brister i handläggning av kontroll och beslut om stängning av en restaurang 09/10:384

**Kriminalvård***Avskildhet*

- placering av samtliga intagna på en avdelning i en kriminalvårdsanstalt i avskildhet m.m. 09/10:124
- utformningen av ett beslut om avskildhet och handläggningen av en begäran om omprövning av beslutet 09/10:175
- avskiljande av intagna inför lämnandet av urinprov 10/11:174
- placering av intagna i avskildhet m.m. 10/11:187
- avskildhetsplacering av en intagen 10/11:225
- avskildhetsplacering av en intagen 11/12:203
- allvarlig kritik mot Kriminalvården för att en anstalt genomfört tillsyn med hjälp av kameraövervakning i samband med placering av en intagen i avskildhet 14/15:231
- allvarlig kritik mot Kriminalvården för brister i en anstalts beslut att placera ett stort antal intagna i avskildhet med stöd av 6 kap. 8 § fängeselagen (2010:610) 14/15:281
- initiativvärende angående behandlingen av en intagen som placerats i avskildhet 14/15:291

*Besök*

- häktades möjligheter att få besök av sina försvarsadvokater 13/14:278
- initiativvärende om förvarstagnas rättigheter i häkten och anstalter 14/15:216
- kritik mot Kriminalvården för bristfällig motivering i ett beslut om återkallelse av besökstillstånd 14/15:276

*Brevgranskning*

- granskning av brev till intagen i kriminalvårdsanstalt från advokat och olika myndigheter 09/10:184
- bristfällig dokumentation av granskningsåtgärder m.m. 09/10:188
- granskning av brev till intagen i häkte 09/10:133
- hanteringen av rekommenderade försändelser till intagna m.m. 10/11:181
- personal har kontaktat domstol för att kontrollera innehållet i brev till intagen 10/11:201
- ett häktes rutiner för postgranskning 13/14:293
- kritik mot Kriminalvården för hanteringen av omhändertagande och kvarhållande av försändelser till en intagen 14/15:182
- Kriminalvårdens rutiner för hantering av s.k. myndighetspost till intagna 14/15:193

*Kroppsbesiktning*

- kroppsundersökning av en person som avsett att besöka en intagen 10/11:163

### *Kroppsvisitation*

- kroppsvisitation av besökande på kriminalvårdsanstalt med hjälp av narkotikahund 09/10:168

### *Permission*

- handläggningen av ett permissionsärende och fråga om kriminalvårdspersonals klädsel vid en permission 09/10:158
- kriminalvårdspersonals klädsel vid en bevakad särskild permission 09/10:165

### *Telefonsamtal*

- häktades möjligheter att tala i telefon med sina försvarsadvokater 13/14:278
- initiativärende om förvarstagnas rättigheter i häkten och anstalter 14/15:216

### *Övriga frågor*

- en häktads begäran om ”akt- och partsinsyn” i ett ärende om placering på viss avdelning i ett häkte 09/10:153
- ifrågasatt begränsning av intagnas religionsfrihet 09/10:181
- fråga om rätt för intagen i häkte att inneha ett visst klädesplagg 09/10:133
- fråga om kriminalvårdspersonals agerande vid akuta sjukfall bland intagna m.m. 09/10:138
- beläggningssituationen inom kriminalvården m.m. 09/10:145
- omhändertagande av intagens egendom i visst fall och bristfällig dokumentation vid visitation av intagens bostadsrum 10/11:159
- handläggningen av ett ärende rörande en intagens studier 10/11:170
- omständigheterna kring frisläppandet av en 15-åring ur häktet 10/11:177
- intagnas deltagande i eftergymnasiala studier; fråga bl.a. om utlämnande av uppgifter till Centrala studiestödsnämnden 10/11:190
- brister i flera avseenden i en anstalts verksamhet 10/11:206
- initiativärende angående behandlingen av en intagen 10/11:230
- tillhandahållandet av medicinsk vård åt intagen m.m. 10/11:238
- begränsningar vad gäller intagnas innehav av cigaretter under promenad m.m. 10/11:244
- allvarlig kritik mot Kriminalvården för att en underårig, som var omhändertagen enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, i anslutning till domstolsförhandling fått tillbringa två nätter i häkte 11/12:182
- handläggningen av en begäran från en intagen att få ett visst läkemedel 11/12:185
- Kriminalvårdens hantering av ett läkemedel som ordinerats intagen 11/12:189
- handläggningen av en begäran enligt 26 § personuppgiftslagen (1998:204) om ett registerutdrag 11/12:196

- brev som påträffats i en intagens bostadsrum har överlämnats till åklagare; fråga om detta stått i överensstämmelse med gällande sekretessregler 11/12:207
- beslut av Kriminalvården om generella restriktioner för häktad 11/12:213
- fråga om underrättelse till ambassad om frihetsberövandet av en rysk medborgare m.m. 11/12:215
- fråga om underrättelse till ambassad om frihetsberövandet av en vitrysk medborgare m.m. 11/12:221
- handläggningen av en intagens begäran om utlämnande av ett placeringsunderlag m.m. 11/12:227
- möjligheten för en utomstående att lämna ett meddelande till intagen m.m. 11/12:230
- initiativvärende om handläggningen av två ärenden rörande samhällstjänst 11/12:234
- förhållandena på anstalten Kumlas säkerhetsenhet; fråga bl.a. om placering på enheten av intagna som inte omfattas av bestämmelserna om placering på säkerhetsavdelning 11/12:238
- kritik mot Kriminalvården för underlåtenhet att underrätta en intagen om uppgifter som legat till grund för beslut om förflyttning av honom till annan anstalt 12/13:180
- kritik mot Kriminalvården för en anstalts felaktiga handläggning i samband med nöjdförklaring och doms befordran till verkställighet 12/13:183
- kritik mot Kriminalvården för anstaltspersonalens agerande i samband med besök och för bristande information om anstaltens policy för besök 12/13:187
- kritik mot Kriminalvården för underlåtenhet att underrätta en intagen om tillägg till placeringsunderlag efter det att den intagne delgivits underlaget 12/13:191
- kritik mot Kriminalvården för en anstalts underlåtenhet att kommunicera uppgifter med den intagne i ett ärende om besöksstillstånd och för långsam handläggning av ärendet. Generella uttalanden avseende den s.k. brottsofferslussverksamhet som bedrivs i flera av landets anstalter 12/13:194
- kritik mot Kriminalvården för behandlingen av en intagen i kriminalvårdsanstalt i samband med ett sjukhusbesök 12/13:203
- uttalanden om kriminalvårdstjänstemäns kontakter med utomstående inom ramen för en anstalts s.k. brottsofferslussarbete 12/13:208
- kritik mot Kriminalvården för handläggningen av ärenden rörande besöks- och telefontillstånd 13/14:245
- kritik mot Kriminalvården för genomförandet av transporten av en person som var omhändertagen enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, m.m. 13/14:249
- bristande delgivning med ombud för person som var intagen i kriminalvårdsanstalt 13/14:258
- kritik mot Kriminalvården för bristande dokumentation av vidtagna utredningsåtgärder i samband med beslut om placering i avskildhet 13/14:262
- initiativvärende om brottsofferslussverksamheten i landets häkten 13/14:266

- undersökning av försändelse till advokat vid visitation av intagens bostadsrum 13/14:275
- initiativvärende om möjligheterna för intagna i häkte att ha kontakt med sina försvarsadvokater 13/14:278
- allvarlig kritik mot Kriminalvården för att en person som var intagen i häkte under lång tid vistats i ett bostadsrum som inte varit utrustat i enlighet med myndighetens föreskrifter 13/14:287
- kritik mot Kriminalvården för att handlingar som varit underlag för ett psykologutlåtande förstörts 14/15:174
- initiativvärende om omhändertagandet av en intagen i arrestavdelningen i häktet Kronoberg; bl.a. frågan om ansvarsfördelningen mellan polisen och Kriminalvården avseende intagnas sjukvård. Kriminalvården kritiseras för bristande dokumentation 14/15:204
- allvarlig kritik mot Kriminalvården för att ett häkte begränsat de intagnas möjlighet till kontakt med omvärlden utan att det har föregåtts av ett beslut av åklagare 14/15:211
- kritik mot Kriminalvården för att en underårig som var omhändertagen enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, tvingades övernatta i häkte i samband med transport till en domstolsförhandling 14/15:227
- kritik mot Kriminalvården för att en intagens närmaste anhöriga inte per telefon underrättats om att ett häktningsbeslut verkställts 14/15:237
- initiativ angående Kriminalvårdens handläggning av ärenden om placering på säkerhetsavdelningar 14/15:243
- kritik mot Kriminalvården för bristfällig motivering av ett permissionsbeslut 14/15:257
- kritik mot Kriminalvården för det sätt på vilket en kriminalvårdare inom ramen för en anstalts s.k. brottsofferslussverksamhet tagit kontakt med en anhörig till en intagen 14/15:268

### **Kroppsbesiktning**

- uttalanden om möjligheterna till salivprovtagning för dna-analys – tillämpningen av proportionalitetsprincipen vid s.k. registertopsning 10/11:114
- bristande grund för husrannsakan i bostad vid misstanke om dopningsbrott 12/13:144
- kritik mot att polisen tvingat en person som misstänktes för ringa narkotikabrott till urinprov genom katetersättning 13/14:101
- kritik mot polisen, som utan tillräcklig grund beslutat om kroppsbesiktning vid misstanke om dopningsbrott 14/15:100

### **Kroppsvsitation**

- kritik mot polisen med anledning av ett ingripande mot en person som misstänktes för narkotikabrott 09/10:72
- inspektion av Migrationsverkets förvar; bl.a. uttalanden om kroppsvsitationer 11/12:314

**Kränkande eller eljest olämpligt yttrande**

- disciplinansvar för en polisman för otrevligt bemötande vid en anmälningsupptagning och för användande av ett påhittat namn 10/11:126
- disciplinansvar för två polismän på grund av att de uppträtt olämpligt i samband med en trafikkontroll 10/11:134
- kritik mot Forum för levande historia och utställningen Middag med Pol Pot 11/12:605
- fördomsfull informationsspridning inom ett brottsförebyggande projekt 12/13:156
- allvarlig kritik mot en tjänsteman vid Skatteverket för bemötandet av en person. Även kritik mot Skatteverket för hanteringen av allmänna handlingar 14/15:368

**Kulturminnesmärkning**

- ”k-märkning” av byggnad utan lagstöd 12/13:398

**Kvarstad**

- en tingsrätts handläggning av ett kvarstadsyrkande i ett tvistemål – bl.a. frågor om talans utformning och processledning 10/11:65
- fråga om utformningen av domslutet och expediering av dom när ett kvarstadsyrkande ogillas och åklagare tagit egendom i förvar 11/12:67

**Körkort**

- allvarlig kritik mot Transportstyrelsen för dess handläggning av ett ärende om körkortsingripande 12/13:442
- allvarlig kritik mot Transportstyrelsen för handläggningstiden i ett ärende om körkortsingripande 12/13:445

**Körkortsingripande**

- allvarlig kritik mot Transportstyrelsen för dess handläggning av ett ärende om körkortsingripande 12/13:442
- allvarlig kritik mot Transportstyrelsen för handläggningstiden i ett ärende om körkortsingripande 12/13:445

**Lagen om omhändertagande av berusade personer (LOB)**

- uttalanden om ett omhändertagande med stöd av lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. 09/10:64
- bristande tillsyn av en diabetiker som omhändertagits på grund av berusning 12/13:158



### **Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)**

- fråga om rätt för intagna vid ett s.k. LVM-hem att inneha tidningar med pornografiskt innehåll 09/10:316
- fråga om länsrättens utredningsansvar när det i ett mål om vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, saknades ett sådant läkarintyg som avses i 9 § LVM 11/12:298
- i ett mål angående vård med stöd av LVM borde socialnämnden ha tillsett att ett läkarintyg angående den enskildes hälsotillstånd inhämtades 11/12:457
- allvarlig kritik mot Kammarrätten i Stockholm med anledning av handläggningen av ett mål om beredande av vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall 12/13:226
- kritik mot Förvaltningsrätten i Stockholm för dröjsmål med att meddela dom i ett mål om beredande av vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall 12/13:237
- kritik mot Kammarrätten i Stockholm för handläggningen av ett mål enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall 12/13:240
- kritik mot Statens institutionsstyrelse (SiS), LVM-hemmet Rebecka, för att en kvinna bereddes tvångsvård vid hemmet trots att det inte fanns något verkställbart förordnande om LVM-vård 12/13:320
- kritik mot bl.a. en tjänsteman vid en socialförvaltning för att denne begärt handräckning med stöd av LVM trots att domen om vård ännu inte kunde verkställas 12/13:316
- fråga om en ersättare i en stadsdelsnämnd fattat s.k. ordförandebeslut enligt LVM utan att vara behörig 12/13:312
- initiativvärende mot en psykiatrisk vårdinrättning som beslutat att skriva ut en person under pågående LVM-vård 12/13:337
- initiativvärende med anledning av handläggningen vid Förvaltningsrätten i Falun i samband med meddelande av dom i ett mål om beredande av vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall 13/14:297
- fråga om ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande enligt 13 § LVM kunde fattas efter att ett tidigare beslut hade förfallit därför att beslutet inte hade underställts förvaltningsrätten i rätt tid 14/15:440
- fråga om socialnämndens möjlighet att under en utredning enligt 7 § LVM inhämta uppgifter från hälso- och sjukvården 14/15:443
- fråga om ett LVM-hem har kunnat införa en rutin för posthanteringen som innebar att en intagen regelmässigt ska öppna alla sina inkommande brev i närvaro av personal 14/15:445

### **Laglighetsprövning**

- verkställande av kommunala beslut som inte vunnit laga kraft 10/11:563, 568, 574

**Lantmäteriet**

- kritik mot Lantmäteriet för bristfällig handläggning av en brevfråga och utebliven handläggning av ett överklagande 12/13:388
- allvarlig kritik mot Lantmäteriet för långsam handläggning av ett fastighetsregleringsärende 14/15:573

**Legalitetsprincipen**

- en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans m.m. 10/11:525
- kritik mot tre domare vid Södertörns tingsrätt för ett beslut om besiktning av en fastighet 14/15:39
- kritik mot en rådman vid Nacka tingsrätt för utformningen av två interimistiska beslut i ett mål angående vårdnad, boende och umgänge och mot tingsrätten för underlåtenhet att pröva ett interimistiskt yrkande om sommarumgänge 14/15:41

**Ljudupptagning**

- förbud mot fotografering och filmupptagning vid ett sammanträde som var öppet för allmänheten 11/12:600
- rätten att vistas i myndigheters lokaler, möjligheten att där ställa upp fotograferings- och intervjuförbud m.m.; kritik mot Idrotts- och föreningsnämnden i Göteborgs stad 11/12:594
- kritik mot Hovrätten för Västra Sverige med anledning av att part nekades att ge in ljudfiler via e-post; kritik även för utformningen av en skrivelse till parten 13/14:69
- kritik mot ordföranden i en utbildningsnämnd för att han ensam har beslutat om ett förbud för åhörare att göra inspelningar med ljud och bild under ett styrelsesammanträde som var öppet för allmänheten 14/15:591

**Långsam handläggning**

- en åklagare har att i en förundersökning rörande tjänstefel i förekommande fall beakta den tidsfrist som gäller för att en fråga om disciplinansvar ska kunna prövas 09/10:119
- utdragen handläggning av ett ärende om ersättning för kostnader avseende personlig assistans enligt 9 § 2 LSS 09/10:328
- kritik mot polisen för långsam handläggning av bedrägeriärenden – en granskning av handläggningstiderna vid en bedrägerirotel i Stockholm 10/11:146
- uttalanden angående handläggningstiden vid en tingsrätt och en hovrätt i ett mål där målsäganden var under 18 år 10/11:61
- allvarlig kritik mot Försäkringskassan för lång handläggningstid av ett ärende om föräldrapenning med internationell anknytning 10/11:474

- kritik mot Försäkringskassan för fortsatt långa handläggningstider och svårigheter att komma i kontakt med myndigheten, m.m. 10/11:476
- åtal mot en lagman vid en länsrätt för 41 fall av tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken avseende underlåtenhet att under långa tider vidta åtgärder i bl.a. ett stort antal skattemål 10/11:253
- kritik mot Diskrimineringsombudsmannen för långsam handläggning 11/12:302
- uttalanden om vikten av snabba utredningsåtgärder när någon avlidit eller skadats allvarligt vid ett polisingripande 11/12:130
- iakttagelser vid en inspektion hos Åklagarmyndigheten, Riksenheten för polismål (Malmö) och Polismyndigheten i Skåne, internutredningssektionen 11/12:166
- initiativvärende: Kronofogdemyndighetens handläggningstider för utsökningssmål 11/12:268
- allvarlig kritik mot Kammarrätten i Stockholm med anledning av handläggningen av ett mål om beredande av vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall 12/13:226
- kritik mot Förvaltningsrätten i Stockholm för dröjsmål med att meddela dom i ett mål om beredande av vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall 12/13:237
- kritik mot Växjö tingsrätt för handläggningen av ett ärende om upphörande av godmanskap 12/13:47
- kritik mot Skellefteå tingsrätt för handlägningsrutiner avseende begäran om att få ta del av allmänna handlingar respektive uppgifter ur sådana handlingar 12/13:475
- kritik mot Överförmyndarnämnden i Lunds kommun för dröjsmål med att granska årsräkningar 12/13:452
- allvarlig kritik mot Transportstyrelsen för dess handläggning av ett ärende om körkortsingripande 12/13:442
- allvarlig kritik mot Skatteverket för dröjsmål med att meddela ett s.k. obligatoriskt omprövningsbeslut 12/13:255
- allvarlig kritik mot Transportstyrelsen för handläggningstiden i ett ärende om körkortsingripande 12/13:445
- långsam utredning av brottsmisstanke; brottet preskriberades 12/13:98
- kritik mot Kriminalvården för en anstalts långsamma handläggning av ett ärende om besökstillstånd 12/13:194
- allvarlig kritik mot Försäkringskassan för att ha dröjt med att verkställa en kammarrättsdom 13/14:509
- en förundersökning har bedrivits så bristfälligt att gärningen hann preskriberas 13/14:154
- långsam handläggning hos Sveriges ambassad i Amman av en begäran om biträde med utredning 13/14:375
- allvarlig kritik mot Förvaltningsrätten i Falun för långsam handläggning av ett mål om sjukpenning 13/14:302
- kritik mot två rådmän vid Stockholms tingsrätt för att ha meddelat dom i ett tvistemål drygt tre månader efter avslutad huvudförhandling 13/14:91

- allvarlig kritik mot Skatteverket för dröjsmål med att meddela ett s.k. obligatoriskt omprövningsbeslut 13/14:342
- allvarlig kritik mot en byggnadsnämnd för handläggningstiden i ett bygglovsärende enligt plan- och bygglagen (2010:900) 13/14:541
- allvarlig kritik mot Överförmyndarnämnden Region Gotland för handläggningen av ett antal ansökningar om anordnande av godmanskap 14/15:602
- allvarlig kritik mot Lantmäteriet för långsam handläggning av ett fastighetsregleringsärende 14/15:573
- kritik mot en länsstyrelse för bl.a. underlåtenhet att kommunicera en uppgift som har varit av betydelse för ett beslut om avlivning av en hund och för dröjsmål med att underrätta djurhållaren om beslutet 14/15:539
- kritik mot polisen för långa handläggningstider i ärenden om vapentillstånd 14/15:152
- allvarlig kritik mot Tullverket, som dröjt över två år med att meddela obligatoriska omprövningsbeslut 14/15:169
- allvarlig kritik mot Statens fastighetsverk för bristfällig hantering av en begäran om handlingsutlämnande m.m. 14/15:358
- handläggningen av ett ärende om personlig assistans enligt LSS; fråga bl.a. om kommunen har kunnat avvakta med handläggningen av ansökan i avvaktan på att Försäkringskassan skulle fatta ett beslut om assistansersättning 14/15:456
- allvarlig kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för handläggningen av en begäran om utlämnande av journalkopior; fråga om bl.a. att kliniken har återtagit utlämnade journalkopior 14/15:624
- anmälan mot Arbetsförmedlingen för att en kommunplacering dröjt två år efter det att uppehållstillstånd beviljats 14/15:344

### Läkarundersökning

- en läkarundersökning av en målsägande inom ramen för en förundersökning ska genomföras skyndsamt – uttalanden rörande läkares samt polis och åklagares skyldigheter 09/10:92
- allvarlig kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för att en patient som har vårdats med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, har belagts med handfängsel trots att det inte finns lagstöd för en sådan åtgärd. Allvarlig kritik även mot den ansvariga läkaren för att hon inte personligen har undersökt patienten inför varje omprövning (förlängning) av bältesläggningen 14/15:461

### Länsstyrelse

- länsstyrelsens handläggning av ett tillsynsärende beträffande ett behandlingshem som drevs i enskild regi 09/10:277
- en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans m.m. 10/11:525
- förbud mot fotografering och filmupptagning vid ett sammanträde som var öppet för allmänheten 11/12:600

- kritik mot Länsstyrelsen i Hallands län för att myndigheten överträtt sin behörighet vid handläggningen av ett tillsynsärende beträffande en överförmyndarnämnds arvodesbeslut 12/13:481
- kritik mot en länsstyrelse angående handläggningen av en begäran om att få ta del av en allmän handling 13/14:620
- kritik bl.a. mot en länsstyrelse för att den i egenskap av överinstans har överskridit sin behörighet i fråga om rättidsprövning 13/14:530
- en länsstyrelse underrättade part om ett beslut, som var verkställbart från beslutets dag, genom delgivning med stämmingsman. Länsstyrelsen kritiserades för att inte ha skickat underrättelsen i ett vanligt brev 13/14:517
- kritik mot en länsstyrelse för att den inte som tillsynsmyndighet har ingripit mot att ett av Miljööverdomstolen undanröjt tillstånd har tagits i anspråk 13/14:520
- kritik mot en länsstyrelse för dröjsmål med att underrätta parterna om ett beslut om omhändertagande enligt 31 § djurskyddslagen 14/15:523
- kritik mot en länsstyrelse för att inte ha anmält ett brott mot djurskyddslagen till åklagare eller polis 14/15:525
- allvarlig kritik mot en landshövding för att ha motiverat beslut i strandskyddsärenden på ett sätt som står i strid med både reglerna om motivering av beslut i förvaltningslagen och kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen 14/15:528
- allvarlig kritik mot en länsstyrelse för att den försummat sina skyldigheter enligt delgivningslagen 14/15:536
- kritik mot en länsstyrelse för bl.a. underlåtenhet att kommunicera en uppgift som har varit av betydelse för ett beslut om avlivning av en hund och för dröjsmål med att underrätta djurhållaren om beslutet 14/15:539
- kritik mot landshövdingen i Skåne län för att ha använt sin tjänstetitel i en privat angelägenhet 14/15:672

### **Lärartjänst**

- kritik mot en utbildningsnämnd för att beslut fattats i två anställningsärenden innan ansökningstiden löpt ut. Handläggningen har ansetts stå i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 12/13:428
- utbildningsnämnds handläggning av anställningsärenden; fråga om att anställningsbeslut (delegationsbeslut) inte anmälts till nämnden 12/13:430

### **Marknadsföring**

- aktiebolaget Svensk Bilprovning har samarbetat med ett bilföretag på sådant sätt att dess oberoende som kontrollorgan kunnat ifrågasättas 11/12:535

**Meddelarfrihet**

- ett vårdbiträde inom hemtjänsten har efter att ha medverkat i en radiout-sändning kallats till ett möte med arbetsgivaren. Fråga om kommunens age-rande inneburit en kränkning av vårdbitrådets yttrande- och meddelarfrihet 09/10:456
- ingripande mot en anställds yttrandefrihet 10/11:605
- utrymmet för myndigheter att ge instruktioner för mediekontakter 10/11:613
- krav på saklighet m.m. vid utformningen av pressmeddelanden på en myn-dighets webbplats 10/11:616

**Mediekontakter**

- utrymmet för myndigheter att ge instruktioner för mediekontakter 10/11:613
- krav på saklighet m.m. vid utformningen av pressmeddelanden på en myn-dighets webbplats 10/11:616
- rätten att vistas i myndigheters lokaler, möjligheten att där ställa upp foto-graferings- och intervjuförbud m.m.; kritik mot Idrotts- och förenings-nämnden i Göteborgs stad 11/12:594

**Medling**

- kritik mot polisen för verkställigheten av ett beslut om hämtning av barn samt uttalanden om en tingsrätts formulering av ett medlingsuppdrag i sam-band med ett verkställighetsbeslut enligt 21 kap. föräldrabalken 09/10:102

**Migrationsverket**

- tjänstetillsättningsärende; en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett be-slut i en överinstans 10/11:275
- ”svartlistning” av offentliga biträden i utlänningsärenden 10/11:308
- inspektion av Migrationsverkets förvar 11/12:314

**Militära ärenden**

- Försvarmaktens agerande i samband med ett haveri av två militära heli-koptrar, Försvarmaktens stöd till civil verksamhet m.m. 09/10:202
- kritik mot Försvarmakten för dröjsmål med att överlämna ett överklagande till länsrätt 10/11:250
- mycket allvarlig kritik mot Försvarmakten för att utan lagstöd ha genom-fört husrannsakan i en lägenhet disponerad av en person som vid den aktu-ella tidpunkten var anställd inom Försvarmakten. Vidare mycket allvarlig kritik mot Försvarmakten för brister i handläggningen av en begäran från den anställde i fråga att få ta del av allmänna handlingar 11/12:273

## **Miljöbalken**

- förbud mot fotografering och filmupptagning vid ett sammanträde som var öppet för allmänheten 11/12:600
- en person anmälde till en miljö- och byggnadsnämnd att störande verksamheter stred mot miljöbalken och detaljplan. Nämnden prövade anmälan enligt byggnadslagstiftningen. Nämnden kritiseras för handläggningen av anmälares begäran om överklagbara beslut samt för att inte ha handlagt anmälan även enligt miljöbalken 13/14:535
- kritik mot en länsstyrelse för att den inte som tillsynsmyndighet har ingripit mot att ett av Miljööverdomstolen undanröjt tillstånd har tagits i anspråk 13/14:520
- allvarlig kritik mot en landshövding för att ha motiverat beslut i strandskyddsärenden på ett sätt som står i strid med både reglerna om motivering av beslut i förvaltningslagen och kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen 14/15:528

## **Minoritetsspråk**

- fråga om att en äldre kvinna skulle tillförsäkras att få insatser utförda av hemtjänstpersonal som behärskar samiska eller meänkieli 10/11:365

## **Motivering av beslut**

- kritik mot polisen för missvisande motivering till beslut att lägga ned förundersökningar om ringa narkotikabrott 10/11:144
- skyldigheten att motivera interimistiska beslut avseende tvistiga frågor om vårdnad av barn m.m. 11/12:55
- kritik mot en stadsdelsnämnd för brister i motiveringen av ett beslut om avslag på en ansökan om ekonomiskt bistånd 12/13:299
- Försäkringskassan kritiseras för att i vissa fall ha underlåtit att motivera beslut om underhållsstöd 13/14:490
- kritik mot Migrationsverket för fel och brister i en beslutsmotivering 13/14:347
- kritik mot en byggnadsnämnd för bristande motivering av ett beslut om bygglov 13/14:543
- kritik mot en kommunal nämnd för bristfällig motivering av ett beslut om begränsning av antal resor med färdtjänst 13/14:557
- kritik mot en rådmän vid Nacka tingsrätt för utformningen av två interimistiska beslut i ett mål angående vårdnad, boende och umgänge och mot tingsrätten för underlåtenhet att pröva ett interimistiskt yrkande om sommarumgänge 14/15:41
- allvarlig kritik mot en landshövding för att ha motiverat beslut i strandskyddsärenden på ett sätt som står i strid med både reglerna om motivering av beslut i förvaltningslagen och kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen 14/15:528

- Försäkringskassan kritiseras för brister i motiveringen av ett beslut om återkrav 14/15:501
- kritik mot Försäkringskassan för brister i motiveringen av beslut om sjukpenning 14/15:508
- allvarlig kritik mot Statens fastighetsverk för bristfällig hantering av en begäran om handlingsutlämnande m.m. 14/15:358
- initiativ angående Kriminalvårdens handläggning av ärenden om placering på säkerhetsavdelningar. Uttalanden om kraven på motiveringar av beslut i sådana ärenden 14/15:243
- kritik mot Kriminalvården för bristfällig motivering av ett permissionsbeslut 14/15:257
- kritik mot Kriminalvården för bristfällig motivering i ett beslut om återkallelse av besökstillstånd 14/15:276
- allvarlig kritik mot Kriminalvården för brister i en anstalts beslut att placera ett stort antal intagna i avskildhet med stöd av 6 kap. 8 § fängelselagen (2010:610) 14/15:281
- initiativärende angående behandlingen av en intagen som placerats i avskildhet. Uttalanden om Kriminalvårdens beslutsmotiveringar i avskildhetsärendet 14/15:291
- initiativärende mot Arbetsförmedlingen; frågor om bl.a. motivering av beslut i arbetsförmedlingsärenden 14/15:330

### Myndighetsutövning

- en kommundelsnämnd skulle fatta beslut i en fråga om att med stöd av 6 kap. 15 a § föräldrabalken väcka talan angående umgänge mellan ett barn och annan närstående än förälder; fråga om en ledamot i nämnden har kunnat avstå från att delta i beslutet i ärendet 10/11:407
- en kommunal nämnd har hållit offentliga sammanträden i ärenden som rört myndighetsutövning 10/11:549
- överlämnande av uppgifter som utgör led i myndighetsutövning till privat företag 10/11:288
- aktiebolaget Svensk Bilprovning har samarbetat med ett bilföretag på sådant sätt att dess oberoende som kontrollorgan kunnat ifrågasättas 11/12:535
- fråga om en socialnämnd kan anlita ett privat vaktbolag för att ombesörja transport av en ungdom som är omhändertagen enligt LVU 14/15:404

### Målsägande

- en läkarundersökning av en målsägande inom ramen för en förundersökning ska genomföras skyndsamt – uttalanden rörande läkares samt polis och åklagares skyldigheter 09/10:92
- åklagares skyldighet att tillvarata en målsägandes intressen om dennes anspråk på skadestånd har inte utretts tillräckligt under en förundersökning 09/10:115



- uttalanden angående handläggningstiden vid en tingsrätt och en hovrätt i ett mål där målsäganden var under 18 år 10/11:61
- brister i polismyndighets verkställande av åklagares utredningsdirektiv 12/13:94
- långsam utredning av brottsmisstanke; brottet preskriberades 12/13:98
- passivitet från åklagare och polis i en förundersökning om hot och våld mot närstående 12/13:131

### Nämndledamot

- fråga bl.a. om skyldighet att dokumentera uppgift om vem som hade gjort anmälan till en ledamot i socialnämnden om oro för barn 14/15:381

### Objektivitet

- disciplinansvar för en polisman på grund av att hon utnyttjat sin tjänsteställning som polis i en privat angelägenhet 09/10:86
- kritik mot en åklagare för att ett uttalande under en sakframställning inte kompletterades på visst sätt 10/11:119
- kritik mot Kronofogdemyndigheten, som avfattat ett beslut så att myndighetens opartiskhet kunnat sättas i fråga 11/12:267
- allvarlig kritik mot Skatteverket, som försökt förhandla med en skattskyldig 11/12:307
- jäv och bristande objektivitet; kritik mot en statsveterinär, Statens veterinärmedicinska anstalt, och Naturvårdsverket 11/12:521
- kritik mot Forum för levande historia och utställningen Middag med Pol Pot 11/12:605
- aktiebolaget Svensk Bilprovning har samarbetat med ett bilföretag på sådant sätt att dess oberoende som kontrollorgan kunnat ifrågasättas 11/12:535
- tillämpning av förvaltningslagens regler om jäv; kritik mot tre djurförsocketiska nämnder 11/12:514
- kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt med anledning av agerandet i ett mål om umgänge med barn m.m. 12/13:36
- kritik mot en kommunal nämnd angående handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar om pälsdjursuppfödare. Nämnden skrev ett beslut om att lämna ut handlingarna och skickade beslutet till pälsdjursuppfödarna med uppgift om sökandens namn och adress. Även fråga om formuleringen av beslutet 12/13:461
- kritik mot en åklagare, som i anslutning till en rättegång sökt påverka ett vittne 13/14:148
- kritik mot polisens utredningsåtgärder 13/14:211
- kritik mot polisanställdas utredningsåtgärder 13/14:208
- allvarlig kritik mot lagmannen vid Kalmar tingsrätt för att han har hjälpt en part att skriva en inläga till hovrätten 14/15:71
- polisens deltagande i sociala medier (Facebook och Twitter) 14/15:137

**Objektivitetsprincipen**

- kritik mot polisen med anledning av att resultatet av en fotokonfrontation inte redovisades till åklagare och inte heller i förundersökningsprotokollet 09/10:111
- krav på opartiskhet när en myndighet anlitar en konsult, som kan vara att betrakta som jävig 10/11:278
- vallagens regel om hur valsedlar ska tillhandahållas på röstmottagningsställen 10/11:284
- kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt med anledning av agerandet i ett mål om umgänge med barn m.m. 12/13:36
- kritik mot en kommunal nämnd angående handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar om pälsdjursuppfödare. Nämnden skrev ett beslut om att lämna ut handlingarna och skickade beslutet till pälsdjursuppfödarna med uppgift om sökandens namn och adress. Även fråga om formuleringen av beslutet 12/13:461
- ett politiskt partis ungdomsförbund förbjöds att sprida ett flygblad under en informationsdag i en gymnasieskola; fråga bl.a. om skolans agerande stått i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 12/13:419
- kritik mot en utbildningsnämnd för att beslut fattats i två anställningsärenden innan ansökningstiden löpt ut. Handläggningen har ansetts stå i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 12/13:428
- angående objektivitetskravet under förundersökning och de utrednings-, dokumentations- och redovisningskrav som ingår i detta, med särskild inriktning på hur långtgående åtgärder som kan vidtas gentemot en målsägande 13/14:106
- allvarlig kritik mot två tjänstemän på en byggnadsnämnd för att inte ha iakttagit saklighet och opartiskhet vid handläggningen av ett ärende om bygglov 14/15:552
- allvarlig kritik mot en landshövding för att ha motiverat beslut i strandskyddsärenden på ett sätt som står i strid med både reglerna om motivering av beslut i förvaltningslagen och kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen 14/15:528
- kritik mot en kommunal nämnd med anledning av att Riksteatern nekats att annonsera på de s.k. kulturtavlorna. Ställningstagandet framstår som godtyckligt 14/15:660

**Offentlig försvarare**

- uttalanden om rätten till försvarare – kritik mot polisen med anledning av att en frihetsberövad person inte fick kontakta en försvarare m.m. 10/11:139
- en anhållen bereddes inte möjlighet att i enrum samtala med en offentlig försvarare 12/13:124
- kritik mot Östersunds tingsrätt i ett initiativärende angående utformningen av en underrättelse till den misstänkte vid begäran om offentlig försvarare 13/14:65

## Offentlighetsprincipen

- en kommunal nämnd har hållit offentliga sammanträden i ärenden som rört myndighetsutövning 10/11:549
- sekretessmarkering i folkbokföringen 10/11:296
- under ett universitets handläggning av en begäran om utlämnande av allmän handling (studieintyg) har myndigheten kontaktat den som handlingen avsett i syfte att erhålla adressuppgifter till den som begärt handlingen utlämnad. Universitetets agerande har utifrån grundtanken bakom anonymitetsskyddet i 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen bedömts som olämpligt 11/12:580
- sedan en kopia av ett betyg lämnats ut till en enskild har skolan informerat den berörde elevens vårdnadshavare om detta. Vårdnadshavaren har även fått telefonnumret till den enskilde och en beskrivning av hans utseende. Skolans agerande har bedömts som olämpligt mot bakgrund av de intressen som bär upp offentlighetsprincipen 11/12:582
- att ge ett felaktigt besked i en fråga som rör den grundlagsfästa rätten att ta del av allmänna handlingar är allvarligt, särskilt om det lämnas av någon som har till uppgift att besvara just sådana frågor 12/13:467, 469
- anmälan om domstolstrots i samband med utlämnande av allmänna handlingar 12/13:471
- kritik mot Regeringskansliet, som i flera fall åsidosatt grundlagens krav på att allmänna handlingar ska utlämnas skyndsamt. Uttalanden om Regeringskansliets rutiner, s.k. potentiella handlingar och sekretessprövningar som fördröjer ett utlämnande 13/14:585
- kritik mot Regeringskansliet som dröjt med att lämna ut en allmän handling. Uttalanden om informationsinsatser i anslutning till att handlingar begärs ut 13/14:601
- kritik mot en länsstyrelse angående handläggningen av en begäran om att få ta del av en allmän handling 13/14:620
- en teknisk nämnd handlade ärenden om siktskymmande växtlighet med möjlighet att överlämna ärendet till byggnadsnämnd för åtgärd. Kritik mot tekniska nämnden för bl.a. bristande dokumentation. Kritik mot båda nämnderna för handläggningen av framställningar om utfående av allmänna handlingar 13/14:624
- konsultmedverkan vid tillsättning av tjänst i kommunalförbund; fråga om man kan avtala bort rätten till insyn i ett tjänstetillsättningsärende 14/15:637
- fråga om en begäran från den enskilde om att få del av sidomaterialet i en avslutad förundersökning ska handläggas enligt tryckfrihetsförordningens regler och hur lång tid handläggningen får ta 14/15:644
- framställningar från en målsägande om att få ta del av handlingar i en förundersökning ska handläggas i enlighet med reglerna i tryckfrihetsförordningen 14/15:652
- framställningar från den enskilde om att få ta del av handlingar i en nedlagd förundersökning bör som utgångspunkt handläggas i enlighet med reglerna i tryckfrihetsförordningen 14/15:655

- allvarlig kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för handläggningen av en begäran om utlämnande av journalkopior; fråga om bl.a. att kliniken har återtagit utlämnade journalkopior 14/15:624
- kritik mot Ungdomsstyrelsen bl.a. för att ett ärende om utlämnande av allmän handling har prövats enligt reglerna om utlämnande av uppgift ur allmän handling 14/15:630

### Offentligt biträde

- ”svartlistning” av offentliga biträden i utlänningsärenden 10/11:308
- kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län, som inte tillåtit ostörda samtal mellan förvarstagna och deras offentliga biträden 13/14:358

### Offentlig upphandling

- mycket allvarlig kritik mot två kommuner för domstolstrots i upphandlingsärenden 10/11:547

### Okonventionella tillsynsmetoder

- okonventionella metoder vid tillsyn enligt alkohollagen (”provköp”) 10/11:552

### Ombud

- fråga om möjlighet för vårdnadshavare att anlita ombud i ärende som rörde ett barns skolgång 11/12:529
- två beslut angående rätten att anlita ombud 13/14:457
- kritik mot en rådmän vid Linköpings tingsrätt för att han inte flyttade på tidpunkten för ett sammanträde för muntlig förberedelse när ett ombud som vidtalats av kändanden var upptaget av en annan förhandling 14/15:65

### Omhändertagande

- uttalanden om ett omhändertagande med stöd av lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. 09/10:64
- bristande tillsyn av en diabetiker som omhändertagits på grund av berusning 12/13:158
- polisen ska erbjuda en person som omhändertagits för berusning möjligheten att underrätta närstående om frihetsberövandet 13/14:222
- polisen skulle sett till att en omhändertagen person undersöktes av läkare 13/14:227
- kritik mot en rådmän vid Solna tingsrätt för att i en brottmålsdom ha utformat ett beslut om omhändertagande med stöd av 28 kap. 6 b § brottsbalken felaktigt och för att underrättelse om domen inte expedierades till den vårdgivare som angavs i behandlingsplanen 13/14:87

- initiativvärende med anledning av handläggningen vid Förvaltningsrätten i Falun i samband med meddelande av dom i ett mål om beredande av vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall 13/14:297

### **Omplacering**

- ingripande mot en anställds yttrandefrihet 10/11:605

### **Omprövning av beslut**

- arbetslöshetskassans tillämpning av omprövningsreglerna 09/10:214
- omprövning inom kriminalvården av ett beslut om avskildhet 09/10:175
- en myndighets skyldighet att ompröva ett beslut som överklagas 10/11:291
- kritik mot Radiotjänst i Kiruna AB för handläggningen av ett överklagande i ett ärende om radio- och TV-avgift 12/13:438
- allvarlig kritik mot Skatteverket för dröjsmål med att meddela ett s.k. obligatoriskt omprövningsbeslut 12/13:255
- kritik mot Försäkringskassan för att ha dröjt med att vidta erforderliga åtgärder i samband med att en begäran om omprövning inkom till myndigheten 12/13:380
- samarbete mellan kommuner. – Nullitet? 13/14:560
- kritik mot Radiotjänst i Kiruna AB för handläggningen av en begäran om omprövning 13/14:565
- allvarlig kritik mot Tullverket som dröjt över två år med att meddela obligatoriska omprövningsbeslut 14/15:169
- Försäkringskassan kritiserar för att inför ett omprövningsbeslut ha erbjudit den försäkrade att ”stämna av” den föreslagna motiveringen till omprövningsbeslutet med motiveringen i grundbeslutet 14/15:501

### **Ordningslagen**

- kritik mot polisen för att den inte lyckades säkerställa att demonstranter fick framföra sitt budskap – allmänna uttalanden om polisingripanden vid ordningsstörningar i samband med motdemonstrationer 11/12:95

### **Outsourcing**

- överlämnande av uppgifter som utgör led i myndighetsutövning till privat företag 10/11:288

### **Part**

- handläggningen av ett ärende om överflyttning av vårdnaden enligt 6 kap. 8 § föräldrabalken; fråga om skyldighet att motivera beslutet samt huruvida familjehemsföräldrar intar ställning som parter i ärendet hos socialnämnden 11/12:467

- en person anmälde till en miljö- och byggnadsnämnd att störande verksamheter stred mot miljöbalken och detaljplan. Nämnden prövade anmälan enligt byggnadslagstiftningen. Nämnden kritiseras för handläggningen av anmälarens begäran om överklagbara beslut samt för att inte ha handlagt anmälan även enligt miljöbalken 13/14:535
- allvarlig kritik mot en tjänsteman inom socialtjänsten för att vissa uppgifter i ett ärende om kontaktfamilj har lämnats ut 14/15:606

### Partsinsyn

- Försäkringskassan kritiseras för sitt tillvägagångssätt i samband med försäkringsmedicinska gruppkonsultationer 13/14:471
- fråga om en begäran från den enskilde om att få del av sidomaterialet i en avslutad förundersökning ska handläggas enligt tryckfrihetsförordningens regler och hur lång tid handläggningen får ta 14/15:644
- en begäran från den misstänkte om att få kopia av förundersökningsprotokollet efter det att slutdelgivning skett ska handläggas skyndsamt och i enlighet med reglerna om rätt till insyn i 23 kap. 18 § rättegångsbalken 14/15:648
- framställningar från en målsägande om att få ta del av handlingar i en förundersökning ska handläggas i enlighet med reglerna i tryckfrihetsförordningen 14/15:652
- framställningar från den enskilde om att få ta del av handlingar i en nedlagd förundersökning bör som utgångspunkt handläggas i enlighet med reglerna i tryckfrihetsförordningen 14/15:655
- kritik mot en socialnämnd för att en videoupptagning som hade gjorts inom ramen för en vårdnads-, boende- och umgängesutredning har förstörts 14/15:617

### Personlig integritet

- fråga bl.a. om förutsättningarna för en socialnämnd att göra ett hembesök som ett led i utredningen av ett ärende angående rätt till försörjningsstöd 09/10:249
- fråga om brev som skickats mellan två häktade personer fick granskas samt åklagares ansvar för att rättsliga förutsättningar för brevgranskning föreligger i fall då åklagaren bemyndigat polisman att verkställa granskningen 10/11:96
- uttalanden angående polisens publicering av bilder från övervakningskameror på Internet i syfte att få allmänhetens hjälp att identifiera personer misstänkta för brott 11/12:118
- en djurskyddsmyndighets rätt att bereda sig tillträde till en bostad 11/12:511
- kritik mot Forum för levande historia och utställningen Middag med Pol Pot 11/12:605

- två tjänstemän vid en socialförvaltning gjorde ett hembesök i ett s.k. barnavårdsärende; fråga om de mot moderns vilja fick fotografera i bostaden för att dokumentera förhållandena i hemmet 13/14:383
- kritik mot en socialsekreterare för att hon i en utredning angående rätt till försörjningsstöd redovisat uppgifter som saknade betydelse i ärendet; även fråga om rättelse av uppgift i utredningen 13/14:399
- hembesök inom ramen för en utredning om rätt till försörjningsstöd; fråga bl.a. om vilken undersökning handläggaren bör få göra i bostaden 13/14:392

### Personuppgifter

- ett landsting har infört ett sammanträde där två remisser från JO skulle behandlas publicerat remisserna och ett flertal andra handlingar i ärendet på landstingets webbplats; fråga bl.a. om landstinget genom publiceringen behandlat personuppgifter i strid med 5 a § personuppgiftslagen (1998:204) 11/12:550
- uttalanden angående polisens publicering av bilder från övervakningskameror på Internet i syfte att få allmänhetens hjälp att identifiera personer misstänkta för brott 11/12:118
- kritik mot Kronofogdemyndigheten, som registrerat ett betalningsföreläggande på fel person och sedan låtit bli att rätta sitt misstag 11/12:265
- kritik mot handläggningen av ett regeringsuppdrag som överlämnats från Försäkringskassan till privata aktörer 12/13:362
- kritik mot en socialsekreterare för att hon i en utredning angående rätt till försörjningsstöd redovisat uppgifter som saknade betydelse i ärendet; även fråga om rättelse av uppgift i utredningen 13/14:399
- anmälan mot lagmannen vid Gotlands tingsrätt för innehållet i två informationskrifter som hade skickats till bl.a. advokater med verksamhet på Gotland 14/15:58

### Plan- och bygglagen

- tillämpning av självrättelseinstitutet i 26 § förvaltningslagen 11/12:526
- fråga hur en byggnadsnämnd vid handläggning av anmälan om olovligt byggande ska hantera situationer där den enskilde anser sig vara part men nämnden är av motsatt uppfattning 12/13:384
- ”k-märkning” av byggnad utan lagstöd 12/13:398
- en teknisk nämnd handlade ärenden om siktskymmande växtlighet med möjlighet att överlämna ärendet till byggnadsnämnd för åtgärd. Kritik mot tekniska nämnden för bl.a. bristande dokumentation. Kritik mot båda nämnderna för handläggningen av framställningar om utfående av allmänna handlingar 13/14:624
- uttalanden om tillämpningen av 9 kap. 27 § andra stycket plan- och bygglagen (2010:900) 13/14:529
- kritik bl.a. mot en länsstyrelse för att den i egenskap av överinstans har överskridit sin behörighet i fråga om rättidsprövning 13/14:530

- en person anmälde till en miljö- och byggnadsnämnd att störande verksamheter stred mot miljöbalken och detaljplan. Nämnden prövade anmälan enligt byggnadslagstiftningen. Nämnden kritiseras för handläggningen av anmälarens begäran om överklagbara beslut samt för att inte ha handlagt anmälan även enligt miljöbalken 13/14:535
- allvarlig kritik mot en byggnadsnämnd för handläggningstiden i ett bygglövsärende enligt plan- och bygglagen (2010:900) 13/14:541
- allvarlig kritik mot en byggnadsnämnd för underlåtenhet att överlämna två överklaganden, varav ett med en begäran om inhibition, till länsstyrelsen 14/15:548
- allvarlig kritik mot två tjänstemän på en byggnadsnämnd för att inte ha iakttagit saklighet och opartiskhet vid handläggningen av ett ärende om bygglov 14/15:552

### **Polisanmälan**

- fråga om en socialnämnds skyldighet att göra en polisanmälan om misstänkt sexuellt övergrepp mot barn 11/12:426
- kritik mot rektor vid en grundskola för att vårdnadshavare inte informerades om skolans polisanmälan mot en elev i samband med att anmälan gjordes 13/14:553
- kritik mot en länsstyrelse för att inte ha anmält ett brott mot djurskyddslagen till åklagare eller polis 14/15:525

### **Polisens våldsanvändning**

- milt eller betydande våld – en granskning av polisens användning av pepparspray 10/11:73
- kritik mot polisen för brister i en förundersökning som gällde misstankar om ett planerat bombattentat mot köpcentret Femmanhuset i Göteborg 14/15:77

### **Polisförordning**

- fördomsfull informationsspridning inom ett brottsförebyggande projekt 12/13:156

### **Polislagen**

- milt eller betydande våld – en granskning av polisens användning av pepparspray 10/11:73
- uttalanden om en polismans skyldighet att anmäla till socialnämnden när en förälder frihetsberövats med anledning av misstankar om brott 10/11:130
- passivitet från åklagare och polis i en förundersökning om hot och våld mot närstående 12/13:131



- uttalanden om polisens särskilda spaningsmetoder (remissyttrande över betänkandet Särskilda spaningsmetoder, SOU 2010:103) 12/13:82
- bristande förberedelser inför en s.k. högriskmatch 13/14:194
- felaktigt avlägsnande 13/14:202
- polisens förföljande av en motorcykelförare 13/14:163

### Polismyndighet

- fråga om vilandeförklaring i förvaltningsrätten – kritik mot polismyndighet för att handläggningen av ett vapenärende uppskjutits i avvaktan på domstolsprövning av ett överklagande av myndighetens beslut i ett annat vapenärende 09/10:76
- kritik mot polisen för missvisande motivering till beslut att lägga ned förundersökningar om ringa narkotikabrott 10/11:144
- kritik mot polisen för att den inte lyckades säkerställa att demonstranter fick framföra sitt budskap – allmänna uttalanden om polisingripanden vid ordningsstörningar i samband med motdemonstrationer 11/12:95
- fråga om polisen bort verkställa en dom om att avliva en hund, då hundägarens ombud uppgett att hon hade för avsikt att överklaga domen och samtidigt begära inhibition 11/12:161
- polismyndighets ansvar för att genomföra rutinåtgärder utan förundersökningsledarens direktiv 12/13:106
- brister i polismyndighets verkställande av åklagares utredningsdirektiv 12/13:94
- polismyndighets ansvar att ställa personal till förfogande så att en häktad med restriktioner kunde kontakta sin mor 12/13:163
- fördomsfull informationsspridning inom ett brottsförebyggande projekt 12/13:156
- långsam utredning av brottsmisstanke; brottet preskriberades 12/13:98
- passivitet från åklagare och polis i en förundersökning om hot och våld mot närstående 12/13:131
- kritik mot att polisen på sin webbplats ger intryck av att tipslämnare kan garanteras anonymitet 12/13:154
- kritik mot att förhör i förundersökning rörande s.k. smitning hade ersatts av inhämtande av skriftliga svar från en person som kunde komma att bli misstänkt för brott 12/13:150
- bristande grund för husrannsakan i bostad vid misstanke om dopningsbrott 12/13:144
- kritik mot att en underårig bl.a. hördes utan biträde av försvarare 12/13:106
- hämtning utan erforderligt lagstöd 12/13:140
- användning av okonventionell utredningsmetod 12/13:62
- en anhållen fick inte möjlighet att i enrum tala med en offentlig försvarare 12/13:124
- uttalanden om polisens särskilda spaningsmetoder (remissyttrande över betänkandet Särskilda spaningsmetoder, SOU 2010:103) 12/13:82

- uttalanden om förundersökningsledaransvar (remissyttrande över betänkandet Förundersökning – objektivitet, beslag, dokumentation m.m., SOU 2011:45) 12/13:101
- granskning av polisinsatsen i stort vid en s.k. högriskmatch 13/14:181
- bristande förberedelser inför en s.k. högriskmatch 13/14:194
- felaktig bedömning hos polisen av larmsamtal 13/14:215
- information om rättigheter och verkställighetens innebörd till intagna i polisarrest 14/15:104
- kritik mot polisen för brister i möjligheten till utomhusvistelse för intagna i arrest 14/15:115
- kritik mot polisen för brister i en förundersökning som gällde misstankar om ett planerat bombattentat mot köpcentret Femmanhuset i Göteborg 14/15:77
- kritik mot polisen för långa handläggningstider i ärenden om vapentillstånd 14/15:152

### **Polismål**

- uttalanden om vikten av snabba utredningsåtgärder när någon avlidit eller skadats allvarligt vid ett polisingripande 11/12:130
- iakttagelser vid en inspektion hos Åklagarmyndigheten, Riksenheten för polismål (Malmö) och Polismyndigheten i Skåne, internutredningssektionen 11/12:166

### **Pressmeddelanden**

- krav på saklighet m.m. vid utformningen av pressmeddelanden på en myndighets webbplats 10/11:616

### **Privatisering**

- överlämnande av uppgifter som utgör led i myndighetsutövning till privat företag 10/11:288
- verkställande av kommunala beslut som inte vunnit laga kraft 10/11:563, 568, 574

### **Privatliv, skydd för**

- krav på saklighet m.m. vid utformningen av pressmeddelanden på en myndighets webbplats 10/11:616
- fråga om ett LVM-hem har kunnat införa en rutin för posthanteringen som innebar att en intagen regelmässigt ska öppna alla sina inkommande brev i närvaro av personal 14/15:445

### **Processledning**

- uttalanden om en domstols skyldighet att självmant utreda om det föreligger förutsättningar för att förordna om stängda dörrar 09/10:47
- en tingsrätts handläggning av ett kvarstadsyrkande i ett tvistemål – bl.a. frågor om talans utformning och processledning 10/11:65
- kritik mot en rådman vid Malmö tingsrätt för hanteringen av återopad bevisning i ett brottmål samt uttalanden om handläggningen av samma fråga vid Hovrätten över Skåne och Blekinge 13/14:95
- allvarlig kritik mot lagmannen vid Kalmar tingsrätt för att han har hjälpt en part att skriva en inlägga till hovrätten 14/15:71

### **Proportionalitetsprincipen**

- uttalanden om möjligheterna till salivprovtagning för DNA-analys – tillämpningen av proportionalitetsprincipen vid s.k. registertopsning 10/11:114
- polisens förföljande av en motorcykelförare 13/14:163

### **Provköp**

- okonventionella metoder vid tillsyn enligt alkohollagen ("provköp") 10/11:552

### **Provokation**

- okonventionella metoder vid tillsyn enligt alkohollagen ("provköp") 10/11:552
- uttalanden om polisens särskilda spaningsmetoder (remissyttrande över betänkandet Särskilda spaningsmetoder, SOU 2010:103) 12/13:82
- användning av okonventionell utredningsmetod 12/13:62

### **Psykiatrisk tvångsvård**

- handläggningen av en fråga om avskiljande enligt 20 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, m.m. 09/10:347
- initiativvärende mot en sjukvårdsinrättning angående försutten tidsfrist enligt 7 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, m.m. 10/11:422
- kritik mot en psykiatrisk klinik för bl.a. utformningen av beslut om permissioner för patienter som vårdas med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, eller lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV 11/12:486
- kritik mot Förvaltningsrätten i Stockholm för att inte ha handlagt ett underställt beslut från chefsöverläkaren enligt 12 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård i enlighet med den åttadagarsfrist som anges i 35 § andra stycket samma lag 13/14:310

- kritik mot fyra domare vid Förvaltningsrätten i Linköping för utformningen av domskäl i mål om psykiatrisk tvångsvård 14/15:318
- allvarlig kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för att en patient som har vårdats med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, har belagts med handfängsel trots att det inte finns lagstöd för en sådan åtgärd. Allvarlig kritik även mot den ansvariga läkaren för att hon inte personligen har undersökt patienten inför varje omprovning (förlängning) av bältesläggningen 14/15:461
- kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för bl.a. användning av s.k. avgränsning för patienter som bedöms ha behov av att vistas på en begränsad yta med mindre stimulerik miljö och liten kontakt med andra patienter 14/15:477

### **Påföljdsbestämning**

- kritik mot Mora tingsrätt med anledning av handläggningen av en fråga om rättelse av en dom 12/13:55

### **Regeringsformen**

- ett vårdbiträde inom hemtjänsten har efter att ha medverkat i en radioutskickning kallats till ett möte med arbetsgivaren. Fråga om kommunens agerande inneburit en kränkning av vårdbitrådets yttrande- och meddelarfrihet 09/10:456
- fråga bl.a. om förutsättningarna för en socialnämnd att göra ett hembesök som ett led i utredningen av ett ärende angående rätt till försörjningsstöd 09/10:249
- en tingsrätts beslut att förena ett reseförbud med villkor om att den misstänkte också skulle lämna urinprov; bl.a. fråga om tagande av urinprov omfattas av regeringsformens skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 09/10:39
- uttalanden om möjligheterna till salivprovtagning för DNA-analys – tillämpningen av proportionalitetsprincipen vid s.k. registertopsning 10/11:114
- fråga om genomförande av slumpvisa drogtester av elever vid ett gymnasium stred mot bestämmelsen i 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) om skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 10/11:509
- rektor för en kommunal grundskola nekade företrädare för en fristående gymnasieskola att få komma till skolan och informera om sin gymnasieutbildning; fråga om rektors handlande stod i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 10/11:521
- frågor om en länsrätts och en rättspsykiatrisk kliniks agerande i samband med att länsrätten höll muntlig förhandling på sjukvårdsinrättningen i ett mål enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. En journalist som önskade närvara vid förhandlingen har bl.a. utsatts för identitetskontroll och fått passera en s.k. larmbåge 10/11:430
- initiativvärende mot en sjukvårdsinrättning angående försutten tidsfrist enligt 7 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, m.m. 10/11:422

- kritik mot en tjänsteman vid ett sjukhus för kränkning av anställdas yttrandefrihet 10/11:596
- fråga om en tjänsteman vid en socialförvaltning kränkt anställdas yttrandefrihet, m.m. 10/11:600
- yttrandefrihet i kommunala lokaler 10/11:619, 622
- överlämnande av uppgifter som utgör led i myndighetsutövning till privat företag 10/11:288
- kritik mot en rättspsykiatrisk vårdinrättning som vägrat en patient som vårdas enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård att vistas utomhus på grund av att han inte lämnat urinprov. Patientens behov av utomhusvistelse har inte ansetts tillgodosett genom vistelse på avdelningens balkong 11/12:471
- fråga om förutsättningarna för att göra s.k. hembesök inom ramen för en utredning om rätt till försörjningsstöd 11/12:377
- kritik mot Kronofogdemyndigheten, som avfattat ett beslut så att myndighetens opartiskhet kunnat sättas i fråga 11/12:267
- kritik mot Forum för levande historia och utställningen Middag med Pol Pot 11/12:605
- kritik mot en kommunal nämnd angående handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar om pälsdjursuppfödare. Nämnden skrev ett beslut om att lämna ut handlingarna och skickade beslutet till pälsdjursuppfödarna med uppgift om sökandens namn och adress. Även fråga om formuleringen av beslutet 12/13:461
- fördomsfull informationsspridning inom ett brottsförebyggande projekt 12/13:156
- undersökning av en journalists datorer utan att denne fick närvara 12/13:169
- bristande grund för husrannsakan i bostad vid misstanke om dopningsbrott 12/13:144
- användning av okonventionell utredningsmetod 12/13:62
- uttalanden om polisens särskilda spaningsmetoder (remissyttrande över betänkandet Särskilda spaningsmetoder, SOU 2010:103) 12/13:82
- ett politiskt partis ungdomsförbund förbjöds att sprida ett flygblad under en informationsdag i en gymnasieskola; fråga bl.a. om skolans agerande stått i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 12/13:419
- kritik mot en utbildningsnämnd för att beslut fattats i två anställningsärenden innan ansökningstiden löpt ut. Handläggningen har ansetts stå i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 12/13:428
- ett politiskt partis ungdomsförbund fick avslag på sin ansökan om att få hålla bokbord på en gymnasieskola; fråga om beslutet stått i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 13/14:546
- polisens deltagande i sociala medier (Facebook och Twitter) 14/15:137
- kritik mot en kommundirektör för hans inblandning i en oberoende nämnds handläggning av ett enskilt ärende 14/15:667
- kritik mot en kommunchef för uttalanden till kommunanställda efter en tidningsartikel och för agerande i strid med det s.k. efterforskningsförbudet 14/15:663

- allvarlig kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för att en patient som har vårdats med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, har belagts med handfängsel trots att det inte finns lagstöd för en sådan åtgärd. Allvarlig kritik även mot den ansvariga läkaren för att hon inte personligen har undersökt patienten inför varje omprovning (förlängning) av bältesläggningen 14/15:461

### **Regeringsformen, 1 kap. 9 §**

- ingripande mot en anställds yttrandefrihet 10/11:605
- anmälan mot Sveriges ambassad i Brasilia för handläggningen i ett migrationsärende 10/11:270
- vallagens regel om hur valsedlar ska tillhandahållas på röstmottagningsställen 10/11:284
- krav på opartiskhet när en myndighet anlitar en konsult, som kan vara att betrakta som jävig 10/11:278
- sekretessmarkering i folkbokföringen 10/11:296
- krav på saklighet m.m. vid utformningen av pressmeddelanden på en myndighets webbplats 10/11:616
- företrädare för en myndighet har sökt påverka en part att återta ett överklagande 10/11:558
- brott mot regeringsformens krav på saklighet vid tillsättningen av en kommundirektör 12/13:464
- kritik mot en kommundirektör och en kommun för att regeringsformens krav på opartiskhet inte iakttagits på kommunens webbplats 12/13:485
- valsedlar tillhandahölls inte på ett likformigt sätt 12/13:490
- ett politiskt partis ungdomsförbund fick avslag på sin ansökan om att få hålla bokbord på en gymnasieskola; fråga om beslutet stått i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 13/14:546
- kritik mot en djurförsöksetisk nämnd för att den på eget initiativ har ändrat i en ansökan i syfte att undvika att beakta vissa uppgifter som lämnats där 13/14:524
- kritik mot en tingsfiskal vid Varbergs tingsrätt för utformningen av två förelägganden i ett ärende om anordnande av godmanskap 14/15:51
- allvarlig kritik mot lagmannen vid Kalmar tingsrätt för att han har hjälpt en part att skriva en inlägga till hovrätten 14/15:71
- allvarlig kritik mot två tjänstemän på en byggnadsnämnd för att inte ha iakttagit saklighet och opartiskhet vid handläggningen av ett ärende om bygglov 14/15:552
- allvarlig kritik mot en tjänsteman vid Skatteverket för bemötandet av en person. Även kritik mot Skatteverket för hanteringen av allmänna handlingar 14/15:368
- allvarlig kritik mot en landshövding för att ha motiverat beslut i strandskyddsärenden på ett sätt som står i strid med både reglerna om motivering av beslut i förvaltningslagen och kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen 14/15:528

- kritik mot en kommunal nämnd med anledning av att Riksteatern nekats att annonsera på de s.k. kulturtavlorna. Ställningstagandet framstår som godtyckligt 14/15:660

### **Regeringskansliet**

- tillämpning av språklagen 10/11:650
- kritik mot Regeringskansliet, som i flera fall åsidosatt grundlagens krav på att allmänna handlingar ska utlämnas skyndsamt. Uttalanden om Regeringskansliets rutiner, s.k. potentiella handlingar och sekretessprövningar som fördröjer ett utlämnande 13/14:585
- kritik mot Regeringskansliet som dröjt med att lämna ut en allmän handling. Uttalanden om informationsinsatser i anslutning till att handlingar begärs ut 13/14:601

### **Registrering**

- brister i en kommunal nämnds diarieföring. Fråga om bl.a. att vissa felaktiga uppgifter i diariet raderats i stället för att rättas 09/10:468
- initiativvärende mot en kommun i anledning av att det på kommunens hemsida har angetts privata e-postadresser till vissa nämndledamöter. Fråga om rutiner för hantering av e-postmeddelanden som har skickats till sådana adresser, men som har tillställts nämndledamöterna i deras egenskap av befattningshavare vid myndigheten och vilka gäller ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten 09/10:462
- fråga om en rapport från en revisionsbyrå som haft visst uppdrag från en kommunal nämnd blev en allmän handling när den inkom till nämnden 10/11:635
- kritik mot Skatteverket för att inte ha behandlat ansökan om anstånd, för att inte ha lagt in den skattskyldiges nya adress i sitt system och för att inte ha efterforskat den rätta adressen när ett brev kom i retur. Kritik mot Kronofogdemyndigheten för att ha verkställt utmätningar utan att ha underrättat gäldenären enligt 4 kap. 12 § utsökningsbalken 12/13:257

### **Religionsfrågor**

- yttrandefrihet i kommunala lokaler 10/11:619, 622

### **Remissyttrande**

- remissyttrande: En ny förvaltningslag (SOU 2010:29) 11/12:614
- remissyttrande: Ny yttrandefrihetsgrundlag? (SOU 2010:68) 11/12:569
- remissyttrande: Särskilda spaningsmetoder (SOU 2010:103) 12/13:82
- remissyttrande: Förundersökning – objektivitet, beslag, dokumentation m.m. (SOU 2011:45) 12/13:101

**Resning**

- anmälan mot två åklagare i anledning av resningsärendena gällande Thomas Quick/Sture Bergwall 12/13:129

**Restriktioner**

- en anhållen fick inte möjlighet att i enrum tala med en offentlig försvarare 12/13:124
- polismyndighets ansvar att ställa personal till förfogande så att en häktad med restriktioner kunde kontakta sin mor 12/13:163

**Rättegångsbalken**

- kritik mot polisen med anledning av ett ingripande mot en person som misstänktes för narkotikabrott 09/10:72
- kritik mot polisen med anledning av att resultatet av en fotokonfrontation inte redovisades till åklagare och inte heller i förundersökningsprotokollet 09/10:111
- uttalanden om möjligheterna till salivprovtagning för DNA-analys – tillämpningen av proportionalitetsprincipen vid s.k. registertopsning 10/11:114
- uttalanden om rätten till försvarare – kritik mot polisen med anledning av att en frihetsberövad person inte fick kontakta en försvarare m.m. 10/11:139
- kritik mot polisen för missvisande motivering till beslut att lägga ned förundersökningar om ringa narkotikabrott 10/11:144
- kritik mot polisen för långsam handläggning av bedrägeriärenden – en granskning av handläggningstiderna vid en bedrägerirotel i Stockholm 10/11:146
- uttalanden om rätten till försvarare för en underårig som var misstänkt för ett allvarligt brott m.m. 11/12:77
- uttalanden om polisens rätt att fotografera en anhållen kvinna utan hennes huvudbonad 11/12:111
- uttalanden angående polisens publicering av bilder från övervakningskameror på Internet i syfte att få allmänhetens hjälp att identifiera personer misstänkta för brott 11/12:118
- säkerhetspolisens underlåtenhet att förstöra upptagningar och uppteckningar från hemlig teleavlyssning och teleövervakning 11/12:151
- kritik mot Mora tingsrätt med anledning av handläggningen av en fråga om rättelse av en dom 12/13:55
- kritik mot en beredningsjurist vid Solna tingsrätt med anledning av handläggningen av en fråga om försvarare 12/13:59
- kritik mot en rådman vid Luleå tingsrätt för hanteringen av frågor om rättegångsfullmakt 12/13:51
- avsiktligt kringgående av en misstänkts rättigheter vid okonventionella utredningsmetoder 12/13:62



- uttalanden om underrättelse till en anhållens närstående 12/13:165
- undersökning av en journalists datorer utan att denne fick närvara 12/13:169
- passivitet från åklagare och polis i en förundersökning om hot och våld mot närstående 12/13:131
- kritik mot att polisen på sin webbplats ger intryck av att tipslämnare kan garanteras anonymitet 12/13:154
- kritik mot att förhör i förundersökning rörande s.k. smitning hade ersatts av inhämtande av skriftliga svar från en person som kunde komma att bli misstänkt för brott 12/13:150
- bristande grund för husrannsakan i bostad vid misstanke om dopningsbrott 12/13:144
- kritik mot att en underårig bl.a. hördes utan biträde av försvarare 12/13:106
- brister i polismyndighets verkställande av åklagares utredningsdirektiv 12/13:94
- hämtning utan erforderligt lagstöd 12/13:140
- fråga om bristande objektivitet under förundersökning 12/13:88
- en anhållen fick inte möjlighet att i enrum tala med en offentlig försvarare 12/13:124
- uttalanden om polisens särskilda spaningsmetoder (remissyttrande över betänkandet Särskilda spaningsmetoder, SOU 2010:103) 12/13:82
- uttalanden om förundersökningsledaransvar (remissyttrande över betänkandet Förundersökning – objektivitet, beslag, dokumentation m.m., SOU 2011:45) 12/13:101
- anmälan mot två åklagare i anledning av resningsärendena gällande Thomas Quick/Sture Bergwall 12/13:129
- anmälan mot åklagare för att hon i samband med åtal gett in förhör som gällt misstankar om andra brott än det som åtalats 12/13:126
- kritik mot en domare vid Göteborgs tingsrätt med anledning av att han inte tillåtit ett antal kvinnor att närvara vid offentliga delar av en omhåkningsförhandling 13/14:39
- kritik mot en rådman vid Malmö tingsrätt för hanteringen av åberopad bevisning i ett brottmål samt uttalanden om handläggningen av samma fråga vid Hovrätten över Skåne och Blekinge 13/14:95
- kritik mot tre domare vid Södertörns tingsrätt för ett beslut om besiktning av en fastighet 14/15:39
- anmälan mot lagmannen vid Gotlands tingsrätt för innehållet i två informationsskrifter som hade skickats till bl.a. advokater med verksamhet på Gotland 14/15:58

## Rättelse

- tillämpning av självrättelseinstitutet i 26 § förvaltningslagen 11/12:526
- kritik mot Kronofogdemyndigheten, som registrerat ett betalningsföreläggande på fel person och sedan låtit bli att rätta sitt misstag 11/12:265
- kritik mot Kronofogdemyndigheten, som utmätt egendom som inte skulle utmätas och sedan låtit bli att rätta sitt misstag 11/12:261

- kritik mot Mora tingsrätt med anledning av handläggningen av en fråga om rättelse av en dom 12/13:55
- kritik mot Kronofogdemyndigheten för hur den hanterat och tillämpat möjligheten till självrättelse enligt 2 kap. 20 § utskrivningsbalken 14/15:309

### Rättspsykiatrisk vård

- initiativvärende mot en psykiatrisk klinik angående utgångspunkten för beräkning av sexmånadersfristen i 16 §, numera 16 a §, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV, när allmän domstol beträffande samma person vid två tillfällen har förordnat om överlämnande till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning 09/10:344
- initiativvärende mot en psykiatrisk vårdinrättning angående att en patient som vårdats enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV, med beslut om särskild utskrivningsprövning vistats på behandlingshem utan att domstol beslutat om tillstånd för patienten att vistas utanför sjukvårdsinrättningens område eller till chefsöverläkare överlämnat rätten att besluta om sådant tillstånd 10/11:426
- frågor om en länsrätts och en rättspsykiatrisk kliniks agerande i samband med att länsrätten höll muntlig förhandling på sjukvårdsinrättningen i ett mål enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. En journalist som önskade närvara vid förhandlingen har bl.a. utsatts för identitetskontroll och fått passera en s.k. larmbåge 10/11:430
- kritik mot en psykiatrisk vårdinrättning angående hanteringen av frågor om besök hos en patient som vårdades enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, m.m. 10/11:440
- kritik mot en rättspsykiatrisk vårdinrättning som vägrat en patient som vårdas enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård att vistas utomhus på grund av att han inte lämnat urinprov. Patientens behov av utomhusvistelse har inte ansetts tillgodosett genom vistelse på avdelningens balkong 11/12:471
- kritik mot en psykiatrisk klinik för bl.a. utformningen av beslut om permissioner för patienter som vårdas med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, eller lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV 11/12:486
- en rättspsykiatrisk klinik som misstänkte att en patient innehade barnpornografiska bilder har överlämnat en omhändertagen mp3-spelare till åklagarmyndigheten. Fråga bl.a. om överlämnandet varit förenligt med sekretesslagstiftningen 13/14:463
- allvarlig kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för att en patient som har vårdats med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, har belagts med handfängsel trots att det inte finns lagstöd för en sådan åtgärd. Allvarlig kritik även mot den ansvariga läkaren för att hon inte personligen har undersökt patienten inför varje omprövning (förlängning) av bältesläggningen 14/15:461

- kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för bl.a. användning av s.k. avgränsning för patienter som bedöms ha behov av att vistas på en begränsad yta med mindre stimulerik miljö och liten kontakt med andra patienter 14/15:477

### **Rättskraft**

- fråga om Försäkringskassans möjligheter att på den försäkrades begäran återkalla eller ändra ett gynnande beslut 13/14:485

### **Sammanträde**

- kritik mot ordföranden i en utbildningsnämnd för att han ensam har beslutat om ett förbud för åhörare att göra inspelningar med ljud och bild under ett styrelsesammanträde som var öppet för allmänheten 14/15:591
- kritik mot ordföranden i en utbildningsnämnd för att hon inte på begäran av en tredjedel av nämndens ledamöter kallade nämnden till ett sammanträde 14/15:598

### **Samrådsförfarande mellan myndigheter**

- uttalanden om en polismans skyldighet att anmäla till socialnämnden när en förälder frihetsberövats med anledning av misstankar om brott 10/11:130
- initiativ mot Överförmyndarnämnden i Bergs kommun med anledning av ett yttrande till tingsrätten i ett ärende om anordnande av godmanskap 13/14:573
- kritik mot polisen för hanteringen av en begäran om handräckning i ett LVU-ärende, bl.a. fråga om samråd med begärande myndighet 14/15:122

### **Samtycke**

- en tingsrätts beslut att förena ett reseförbud med villkor om att den misstänkte också skulle lämna urinprov; bl.a. fråga om tagande av urinprov omfattas av regeringsformens skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 09/10:39
- kritik mot ett sjukhus som tillåtit filminspelning av patienter i akutmedicinska situationer för användning i tv-serien "Sjukhuset" utan att samtycke från patienter dessförinnan inhämtats 11/12:544
- kritik mot Skatteverket för att ha grundat ett beslut om ändring av barns folkbokföring på en vårdnadshavares muntligt lämnade uppgifter 12/13:251
- fråga om Försäkringskassans möjligheter att på den försäkrades begäran återkalla eller ändra ett gynnande beslut 13/14:485
- kritik mot en tingsfiskal vid Varbergs tingsrätt för utformningen av två förelägganden i ett ärende om anordnande av godmanskap 14/15:51
- kritik mot en skolsköterska bl.a. för att samtal hållits med en elev om hennes hemsituation utan vårdnadshavarnas samtycke 14/15:584

**Sekretess**

- kritik mot ett sjukhus för utlämnande av kopior av journalhandlingar avseende en avliden person 09/10:443
- fråga om socialnämnds utlämnande av uppgifter om enskilda personliga förhållanden till ett kommunalt bostadsbolag 09/10:440
- fråga bl.a. om en tjänsteman vid en socialförvaltning bröt mot bestämmelsen om s.k. förundersökningssekretess i 5 kap. 1 § första stycket 1 sekretesslagen (1980:100) när hon informerade en person om att han var misstänkt för brott mot ett barn 09/10:257
- uttalanden om en domstols skyldighet att självmant utreda om det föreligger förutsättningar för att förordna om stängda dörrar 09/10:47
- Kustbevakningen har medverkat i en tv-serie. Fråga huruvida sekretessskyddade uppgifter i samband därmed röjts till skada för enskilda 09/10:194
- Försäkringskassans utlämnande av uppgifter till domstol 09/10:352
- fråga om myndighets kommunikering med personer med sekretessmarkerade personuppgifter 10/11:268
- fråga om Kriminalvårdens utlämnande av uppgifter om intagen till socialtjänsten 10/11:625
- kritik mot en överförmyndare för bristfällig hantering av frågor om utlämnande av handlingar m.m. 10/11:531
- kritik mot en socialnämnd som på eget initiativ lämnat ut sekretessskyddade uppgifter till Skatteverket 10/11:583
- en läkare ansåg sig ha behov av vissa journalhandlingar för att tillvarata sina rättigheter i ett mål om disciplinpåföljd. Kritik mot läkaren för att han inhämtade handlingarna från berörd klinik genom att be en sekreterare vid kliniken att ta fram dem. Läkaren borde i stället ha gjort en formell framställning om att få kopia av handlingarna och upplyst om skälet till att han ville få tillgång till materialet 10/11:585
- kritik mot en skolsköterska som för annan personal vid skolan röjt sekretessskyddade uppgifter som elever lämnat till henne 10/11:591
- kritik mot grundskola som inför en elevs övergång till gymnasiet lämnat ut sekretessskyddade uppgifter till den mottagande gymnasieskolan. De två skolorna tillhörde olika nämnder och ingick därmed i olika myndigheter 10/11:638
- kritik mot en socialförvaltning angående handläggningen av barnavårdsutredningar; bl.a. fråga om att det till utredningarna hade fogats kopior av patientjournalhandlingar rörande modern till berörda barn 10/11:578
- en kommunal nämnd har hållit offentliga sammanträden i ärenden som rört myndighetsutövning 10/11:549
- sekretessmarkering i folkbokföringen 10/11:296
- utrymmet för myndigheter att ge instruktioner för mediekontakter 10/11:613
- kritik mot ett sjukhus som tillåtit filminspelning av patienter i akutmедицинiska situationer för användning i tv-serien ”Sjukhuset” utan att samtycke från patienter dessförinnan inhämtats 11/12:544

- ett landsting har inför ett sammanträde där två remisser från JO skulle behandlas publicerat remisserna och ett flertal andra handlingar i ärendet på landstingets webbplats; fråga bl.a. om landstinget genom publiceringen behandlat personuppgifter i strid med 5 a § personuppgiftslagen (1998:204) 11/12:550
- fråga om det funnits förutsättningar för en socialförvaltning och en psykiatrisk öppenvårdsmottagning att lämna ut uppgifter vid ett samverkansmöte 11/12:557
- beslut i två fall som rör att socialförvaltningar utan att ha gjort sekretessprövning lämnat ut en s.k. barnvårdsutredning som innehöll känsliga uppgifter om andra personer till den person utredningen avsåg 11/12:563
- uttalanden angående polisens publicering av bilder från övervakningskameror på Internet i syfte att få allmänhetens hjälp att identifiera personer misstänkta för brott 11/12:118
- förfarandet vid äkthetskontroll av handlingar i ett asylärende 12/13:265
- kritik mot handläggningen av ett regeringsuppdrag som överlämnats från Försäkringskassan till privata aktörer 12/13:362
- Försäkringskassan kritiseras för att ha lämnat ut sekretessbelagda uppgifter till förvaltningsrätten 12/13:372
- kritik mot en psykiatrisk vårdinrättning för att den på begäran av polisen lämnat ut en patientjournal avseende en person som var målsägande i en förundersökning om hemfridsbrott, egenmäktigt förfarande och ofredande 12/13:455
- kritik mot en tjänsteman inom hemtjänsten för att hon i en djurskyddsanmälan till länsstyrelsen lämnade ut uppgifter rörande en person som hon arbetade hos 12/13:458
- fråga om en nämndledamots personliga assistent kan tillåtas närvara vid socialnämndens och nämndens utskotts sammanträden 13/14:447
- en rättspsykiatrisk klinik som misstänkte att en patient innehade barnpornografiska bilder har överlämnat en omhändertagen mp3-spelare till åklagarmyndigheten. Fråga bl.a. om överlämnandet varit förenligt med sekretesslagstiftningen 13/14:463
- kritik mot en socialchef för att hon lämnat ut sekretesskyddad uppgift 13/14:578
- praktikhandledare på en socialförvaltning har vid ett möte med en praktikants lärare agerat på ett sådant sätt att det framkommit att det upprättats en s.k. orosanmälan avseende praktikantens barn 13/14:580
- allvarlig kritik mot Försäkringskassan för bristande hantering av sekretesskyddade uppgifter 13/14:506
- allvarlig kritik mot Försäkringskassan för bl.a. att vid upprepade tillfällen ha lämnat sekretesskänsliga uppgifter på en telefonsvarare tillhörande den försäkrades familj 13/14:497
- angående möjligheten för polisen att lämna sekretessbelagd uppgift till Kronofogdemyndigheten om egendom som omhändertagits i samband med ett ingripande 13/14:230
- kritik mot en länsstyrelse angående handläggningen av en begäran om att få ta del av en allmän handling 13/14:620

- angående möjligheten för polisen att lämna sekretessbelagd uppgift till Kronofogdemyndigheten om egendom som omhändertagits i samband med ett ingripande 14/15:127
- Försäkringskassan kritiseras för sin tillämpning av efterfrågeförbudet 14/15:486
- Försäkringskassan kritiseras inte för att ha lämnat ut uppgifter om en försäkrad till polismyndigheten 14/15:489
- Försäkringskassan kritiseras inte för att ha lämnat ut en uppgift om bosättningsland beträffande en person med skyddade personuppgifter 14/15:494
- allvarlig kritik mot en tjänsteman inom socialtjänsten för att vissa uppgifter i ett ärende om kontaktfamilj har lämnats ut 14/15:606
- en 18-årig flicka hade beviljats sekretessmarkering för sina personuppgifter och därefter namnbyte. Kritik mot en kommunal nämnd för att flickans namn har röjts för hennes mor genom att namnet framgick av beräkningar om försörjningsstöd som skickades till modern 14/15:608
- kritik mot en tjänsteman inom socialtjänsten som har lämnat ut en 19-årig kvinnas telefonnummer till hennes mor 14/15:614
- allvarlig kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för handläggningen av en begäran om utlämnande av journalkopior; fråga om bl.a. att kliniken har återtagit utlämnade journalkopior 14/15:624
- kritik mot Ungdomsstyrelsen bl.a. för att ett ärende om utlämnande av allmän handling har prövats enligt reglerna om utlämnande av uppgift ur allmän handling 14/15:630
- kritik mot en skolsköterska bl.a. för att samtal hållits med en elev om hennes hemsituation utan vårdnadshavarnas samtycke 14/15:584

### **Sekretessmarkering**

- sekretessmarkering i folkbokföringen 10/11:296

### **Serviceskyldighet**

- bristande tillgänglighet 09/10:395
- kritik mot Försäkringskassan för fortsatt långa handläggningstider och svårigheter att komma i kontakt med myndigheten, m.m. 10/11:476
- anmälan mot Sveriges ambassad i Brasilia för handläggningen i ett migrationsärende 10/11:270
- kritik mot Kronofogdemyndigheten, som avfattat ett beslut så att myndighetens opartiskhet kunnat sättas i fråga 11/12:267
- initiativärende mot Transportstyrelsen angående långa handläggningstider och svårigheter att få kontakt med myndigheten m.m. 11/12:532
- kritik mot Lantmäteriet för bristfällig handläggning av en brevfråga och utebliven handläggning av ett överklagande 12/13:388
- kritik mot Överförmyndarnämnden i Borlänge kommun för handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar 13/14:569

- initiativ mot Överförmyndarnämnden i Bergs kommun med anledning av ett yttrande till tingsrätten i ett ärende om anordnande av godmanskap 13/14:573
- allvarlig kritik mot lagmannen vid Kalmar tingsrätt för att han har hjälpt en part att skriva en inlägga till hovrätten 14/15:71
- allvarlig kritik mot Överförmyndarnämnden Region Gotland för handläggningen av ett antal ansökningar om anordnande av godmanskap 14/15:602
- kritik mot Kronofogdemyndigheten för utformningen av ett meddelande till svaranden i ett mål om betalningsföreläggande 14/15:303
- allvarlig kritik mot två tjänstemän på en byggnadsnämnd för att inte ha iakttagit saklighet och opartiskhet vid handläggningen av ett ärende om bygglov 14/15:552

### **Självrättelse**

- tillämpning av självrättelseinstitutet i 26 § förvaltningslagen 11/12:526
- kritik mot Kronofogdemyndigheten, som registrerat ett betalningsföreläggande på fel person och sedan låtit bli att rätta sitt misstag 11/12:265
- kritik mot Kronofogdemyndigheten för hur den hanterat och tillämpat möjligheten till självrättelse enligt 2 kap. 20 § utsökningsbalken 14/15:309

### **Skadestånd**

- åklagares skyldighet att tillvarata en målsägandes intressen om dennes anspråk på skadestånd inte utretts tillräckligt under en förundersökning 09/10:115
- kritik mot ett universitet angående handläggningen av en begäran om skadestånd. Fråga om tillämpningen av förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten 10/11:506

### **Skatteverket**

- en myndighets skyldighet att ompröva ett beslut som överklagas 10/11:291
- sekretessmarkering i folkbokföringen 10/11:296
- allvarlig kritik mot Skatteverket, som försökt förhandla med en skattskyldig 11/12:307
- allvarlig kritik mot Skatteverket för dröjsmål med att meddela ett s.k. obligatoriskt omprövningsbeslut 12/13:255
- fråga om behörigheten att anmäla inflyttning enligt folkbokföringslagen för någon annan 13/14:339
- allvarlig kritik mot Skatteverket för dröjsmål med att meddela ett s.k. obligatoriskt omprövningsbeslut 13/14:342
- allvarlig kritik mot en tjänsteman vid Skatteverket för bemötandet av en person. Även kritik mot Skatteverket för hanteringen av allmänna handlingar 14/15:368

**Skolan**

- fråga om genomförande av slumpvisa drogtestar av elever vid ett gymnasium stred mot bestämmelsen i 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) om skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 10/11:509
- rektor för en kommunal grundskola nekade företrädare för en fristående gymnasieskola att få komma till skolan och informera om sin gymnasieutbildning; fråga om rektors handlande stod i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 10/11:521
- kritik mot grundskola som inför en elevs övergång till gymnasiet lämnat ut sekretesskyddade uppgifter till den mottagande gymnasieskolan. De två skolorna tillhörde olika nämnder och ingick därmed i olika myndigheter 10/11:638
- kritik mot en skolsköterska som för annan personal vid skolan röjt sekretesskyddade uppgifter som elever lämnat till henne 10/11:591
- fråga om möjlighet för vårdnadshavare att anlita ombud i ärende som rörde ett barns skolgång 11/12:529
- fråga om socialtjänsten och personal vid en skola borde ha biträtt en vårdnadshavare när denne avsåg att hämta sin dotter efter att domstol förordnat att han ensam skulle ha vårdnaden om flickan 11/12:419
- ett politiskt partis ungdomsförbund förbjöds att sprida ett flygblad under en informationsdag i en gymnasieskola; fråga bl.a. om skolans agerande stått i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 12/13:419
- handläggningen av ett ärende om byte av förskola; fråga bl.a. om ändring av ett s.k. gynnande förvaltningsbeslut 12/13:424
- ett politiskt partis ungdomsförbund fick avslag på sin ansökan om att få hålla bokbord på en gymnasieskola; fråga om beslutet stått i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 13/14:546

*Grundskolan*

- en elev hade i skolan delat ut inbjudningskort till ett födelsedagskalas; fråga bl.a. om den rättsliga grunden för skolpersonalens åtgärd att samla in korten från elever som fått dem 09/10:390
- kritik mot rektor vid en grundskola för beslut om att endast vårdnadshavare fick hämta ett barn i skolan 13/14:550
- kritik mot rektor vid en grundskola för att vårdnadshavare inte informerades om skolans polisanmälan mot en elev i samband med att anmälan gjordes 13/14:553
- allvarlig kritik mot en rektor för att han inte genast gjorde en anmälan till socialnämnden efter att en elev hade berättat om våld i hemmet 14/15:577
- kritik mot en lärare vid en högstadieskola för att han kontrollerade applikationerna i en elevs mobiltelefon 14/15:581
- kritik mot en skolsköterska bl.a. för att samtal hållits med en elev om hennes hemsituation utan vårdnadshavarnas samtycke 14/15:584



### *Skolstyrelse och skolledning*

- bristande tillgänglighet 09/10:395
- kritik mot ordföranden i en utbildningsnämnd för att han ensam har beslutat om ett förbud för åhörare att göra inspelningar med ljud och bild under ett styrelsesammanträde som var öppet för allmänheten 14/15:591
- kritik mot ordföranden i en utbildningsnämnd för att hon inte på begäran av en tredjedel av nämndens ledamöter kallade nämnden till ett sammanträde 14/15:598

### **Skyddade personuppgifter**

- allvarlig kritik mot en tjänsteman inom socialtjänsten för att vissa uppgifter i ett ärende om kontaktfamilj har lämnats ut 14/15:606
- en 18-årig flicka hade beviljats sekretessmarkering för sina personuppgifter och därefter namnbyte. Kritik mot en kommunal nämnd för att flickans namn har röjts för hennes mor genom att namnet framgick av beräkningar om försörjningsstöd som skickades till modern 14/15:608

### **Smittskyddslagen**

- fråga om brister i handläggningen vid meddelande av förhållningsregler enligt 4 kap. 2 § smittskyddslagen (2004:168) som innebar att två barn förbjöds att vistas på förskola under en period 12/13:345

### **Socialförsäkring**

- underlåten kommunikering 09/10:351
- utlämnande av uppgifter till domstol 09/10:352
- Försäkringskassan har åsidosatt de förvaltningsrättsliga kraven vid sin organisation 09/10:355
- lång handläggningstid och bristande service i fem typärenden 09/10:364
- kritik mot hanteringen av inkommen e-post 09/10:370
- underlåtenhet att verkställa en länsrättsdom 09/10:373
- utbetalning av sjukpenning har stoppats formlöst 09/10:375
- beslut utan att beakta i rätt tid inkomna handlingar 09/10:377
- kritik mot Försäkringskassan för bristande kommunikering av uppgifter som tillförts ett ärende 10/11:453
- Försäkringskassan har ägt bifalla en ansökan om sjukersättning trots att frågan om sjukersättning var föremål för prövning i domstol. Försäkringskassan borde dock ha underrättat domstolen om åtgärden 10/11:458
- fråga om jäv för Försäkringskassans handläggare och kassans handläggning av denna fråga 10/11:461
- Försäkringskassans beslut om ändrad betalningsplan avseende återbetalning av underhållsstöd har ansetts gått den bidragsskyldige föräldern emot och borde därför ha försetts med fullföljdshänvisning 10/11:463

- kritik mot Försäkringskassan för att den i ett beslut om sjukpenning inte angett vilken tidsperiod som prövningen omfattat 10/11:465
- fråga om utformningen av ett beslut om bostadsbidrag 10/11:466
- kritik mot Försäkringskassan för hanteringen av en begäran om ett provisoriskt beslut 10/11:467
- Försäkringskassans skyldighet att verkställa en kammarrättsdom om bistöd 10/11:469
- kritik mot Försäkringskassan för bristande rutiner för bevakning och uppföljning av ett överklagat ärende i vilket kassan framställt yrkande om inhibition 10/11:473
- allvarlig kritik mot Försäkringskassan för lång handläggningstid av ett ärende om föräldrapenning med internationell anknytning 10/11:474
- kritik mot Försäkringskassan för fortsatt långa handläggningstider och svårigheter att komma i kontakt med myndigheten, m.m. 10/11:476
- kritik mot Försäkringskassan för bristande rutiner för avlyssning av meddelanden som lämnats i de anställdas röstbrevlådor 10/11:491
- kritik mot Försäkringskassan för bristande tillämpning av 20 kap. 10 och 10 a §§ lagen om allmän försäkring 10/11:493
- kritik mot Försäkringskassan för bristande bemötande, m.m. 10/11:496
- Försäkringskassan har ansetts kunna göra en ny prövning av en unionsmedborgares uppehållsrätt utan att vara bunden av Migrationsverkets tidigare ställningstagande 11/12:503
- utformningen av beslut om sjukpenninggrundande inkomst och sjukpenning när den sjukpenninggrundande inkomsten fastställs till noll kronor 11/12:505
- kritik mot Försäkringskassan för att ha brustit i sin kommunikationsskyldighet genom att skicka handlingar till annan adress än den försäkrades folkbokföringsadress 11/12:508
- Försäkringskassan har felaktigt lämnat beskedet att den som har förvaltare inte har rätt att ge fullmakt åt annan att begära ut handlingar 12/13:350
- kritik mot handläggningen av ett regeringsuppdrag som överlämnats från Försäkringskassan till privata aktörer 12/13:362
- fråga om Försäkringskassans möjlighet att verkställa ett beslut om återkrav av tandvårdsersättning innan det vunnit laga kraft; även fråga om dröjsmål med verkställigheten av en förvaltningsrättsdom 12/13:356
- Försäkringskassan kritiseras för att av misstag ha skickat ut ett besked med annat innehåll än det avsedda samt för att ha agerat felaktigt då misstaget upptäcktes 12/13:367
- Försäkringskassan kritiseras för att ha lämnat ut sekretessbelagda uppgifter till förvaltningsrätten samt för att ha brustit i sin dokumentations- och kommunikationsskyldighet 12/13:372
- kritik mot Försäkringskassan för felaktigt angivna diagnoser i kommunikationsbrev till den försäkrade 12/13:378
- kritik mot Försäkringskassan för att ha dröjt med att vidta erforderliga åtgärder i samband med att en begäran om omprövning inkom till myndigheten 12/13:380

- Försäkringskassan kritiseras för sitt tillvägagångssätt i samband med försäkringsmedicinska gruppkonsultationer 13/14:471
- fråga om Försäkringskassans möjligheter att på den försäkrades begäran återkalla eller ändra ett gynnande beslut 13/14:485
- Försäkringskassan kritiseras för att i vissa fall ha underlåtit att motivera beslut om underhållsstöd 13/14:490
- allvarlig kritik mot Försäkringskassan för bl.a. att vid upprepade tillfällen ha lämnat sekretesskänsliga uppgifter på en telefonsvarare tillhörande den försäkrades familj 13/14:497
- allvarlig kritik mot Försäkringskassan för bristande hantering av sekretesskyddade uppgifter 13/14:506
- allvarlig kritik mot Försäkringskassan för att ha dröjt med att verkställa en kammarrättsdom 13/14:509
- Försäkringskassan kritiseras för slarv och bristande kunskaper i ett ärende om läkares ersättning för läkarutlåtande 13/14:512
- Försäkringskassan kritiseras för sin tillämpning av efterfrågeförbudet 14/15:486
- Försäkringskassan kritiseras inte för att ha lämnat ut uppgifter om en försäkrad till polismyndigheten men däremot för att ha underlåtit att dokumentera övriga kontakter myndigheterna emellan 14/15:489
- Försäkringskassan kritiseras inte för att ha lämnat ut en uppgift om bosättningsland beträffande en person med skyddade personuppgifter men däremot för att bl.a. ha lämnat felaktig information i en kommuniceringsskrivelse och i ett beslut 14/15:494
- Försäkringskassan kritiseras för brister i motiveringen av ett beslut om återkrav 14/15:501
- kritik mot Försäkringskassan för brister i motiveringen av beslut om sjukpenning 14/15:508
- Pensionsmyndigheten kritiseras för att ha utfärdat anvisningar om hanteringen av återkrav som inte gett utrymme för någon egentlig individuell bedömning och som myndigheten insett skulle leda till felaktiga beslut 14/15:515

## Socialtjänsten

### I. Socialtjänstlagen (SoL)

#### *Allmänna riktlinjer för socialnämndens verksamhet*

- en kommun behåller ett övergripande ansvar för rådgivning angående skuldsanering när rådgivningsuppdraget har lämnats till en s.k. konsult som inte är anställd av kommunen 09/10:269
- fråga om s.k. brukarmedverkan vid ett stödboende för vuxna genom att boende vid hemmet svarar i hemmets telefon 09/10:267
- en kommunaldelsnämnd skulle fatta beslut i en fråga om att med stöd av 6 kap. 15 a § föräldrabalken väcka talan angående umgänge mellan ett barn och annan närstående än förälder; fråga om en ledamot i nämnden har kunnat avstå från att delta i beslutet i ärendet 10/11:407

- en socialnämnd erhöill från polisen uppgift om att ett barn var misstänkt för brott. Nämnden kontaktade därför barnets mor som var vårdnadshavare; fråga om socialnämnden borde ha kontaktat även barnets far som också var vårdnadshavare 10/11:353
- fråga om det är tillåtet för socialnämnden att efterforska en anonym anmälares identitet 10/11:318
- granskning av en socialnämnds handläggning av ett ärende om en sextonårig flicka som ”på eget bevåg” bosatt sig hos en annan familj än den egna 10/11:333
- fråga om en stadsdelsförvaltning kunde neka en journalist att närvara vid ett möte mellan en biståndssökande och hennes handläggare vid förvaltningen 10/11:328
- fråga om lämpligheten av att inhämta information till en s.k. barnavårdsutredning genom enskilda samtal med en tolk som anlåtats med anledning av att mor och barn i ärendet inte talade svenska 10/11:350
- fråga om att en äldre kvinna skulle tillförsäkras att få insatser utförda av hemtjänstpersonal som behärskar samiska eller meänkieli 10/11:365
- kritik mot en socialförvaltning angående handläggningen av barnavårdsutredningar; bl.a. fråga om att det till utredningarna hade fogats kopior av patientjournalhandlingar rörande modern till berörda barn 10/11:578
- fråga om förutsättningarna för att göra s.k. hembesök inom ramen för en utredning om rätt till försörjningsstöd 11/12:377
- fråga bl.a. om socialnämnds skyldighet att dokumentera uppgifter i en muntlig anmälan angående oro för barn 12/13:268
- två tjänstemän vid en socialförvaltning gjorde ett hembesök i ett s.k. barnavårdsärende; fråga om de mot moderns vilja fick fotografera i bostaden för att dokumentera förhållandena i hemmet 13/14:383
- fråga om en nämndledamots personliga assistent kan tillåtas närvara vid socialnämndens och nämndens utskotts sammanträden 13/14:447
- hembesök inom ramen för en utredning om rätt till försörjningsstöd; fråga om den enskilde fick tillräckligt utrymme för att ta ställning till önskemålet om hembesök 13/14:387
- hembesök inom ramen för en utredning om rätt till försörjningsstöd; fråga bl.a. om vilken undersökning handläggaren bör få göra i bostaden 13/14:392
- fråga om socialnämndens roll i ett ärende om verkställande av domstols beslut om umgängesstöd 13/14:430
- kritik mot en socialsekreterare för att hon i en utredning angående rätt till försörjningsstöd redovisat uppgifter som saknade betydelse i ärendet; även fråga om rättelse av uppgift i utredningen 13/14:399
- fråga om en befattningshavare vid en socialförvaltning i en skrivelse till ena partens ombud i en vårdnadstvist borde ha uttalat sig om lämpligheten av ett barns umgänge med sin far 13/14:411
- en kommunal nämnd genomförde ett oanmält hembesök i syfte att ”utreda misstänkt bidragsbedrägeri”. Fråga bl.a. om förfarandet stred mot artikel 6 i Europakonventionen 14/15:373

- i ett ärende om utseende av kontaktperson för ett barn som inte har fyllt 15 år ska båda vårdnadshavarna höras innan nämnden fattar beslut om insatsen 14/15:390

#### *Bistånd*

- fråga bl.a. om förutsättningarna för en socialnämnd att göra ett hembesök som ett led i utredningen av ett ärende angående rätt till försörjningsstöd 09/10:249
- en stadsdelsnämnd hade avslagit en ansökan om försörjningsstöd. Fråga om nämnden har kunnat underlåta att fatta ett beslut med anledning av en ny ansökan om samma sak 09/10:324
- handläggningen av en ansökan om bistånd till s.k. anhörigbidrag; fråga om bl.a. utformningen av beslutet om bistånd 09/10:262
- fråga om en socialnämnd i ett ärende angående försörjningsstöd borde ha begärt att den enskilde skulle förete Migrationsverkets beslut om uppehållstillstånd 10/11:356
- handläggningen av ett ärende rörande försörjningsstöd; fråga om viss information till en biståndstagare har utgjort ett överklagbart förvaltningsbeslut 10/11:403
- en socialnämnd prövade en ansökan om bistånd i form av boende med kommunkontrakt enligt 4 kap. 2 § SoL; fråga om ansökan borde ha prövats enligt 4 kap. 1 § SoL 10/11:363
- en pojke hade beviljats bistånd i form av placering vid ett s.k. HVB-hem. I samband med att socialnämnden enligt 6 kap. 8 § SoL övervägde vården beslutade nämnden om att tidsbegränsa placeringen. Genom att i samband med övervägandet fatta ett beslut i sak har bl.a. bestämmelsen om kommunikation blivit tillämplig 10/11:346
- fråga om förutsättningarna för att göra s.k. hembesök inom ramen för en utredning om rätt till försörjningsstöd 11/12:377
- fråga bl.a. om genomförandet av ett s.k. oanmält hembesök inom ramen för en utredning om rätt till ekonomiskt bistånd 11/12:392
- fråga om möjligheterna för socialtjänsten att begära att en person som sökt försörjningsstöd ska delta i praktik 11/12:410
- fråga om det kan krävas att den som söker bistånd personligen ska lämna in ansökan till förvaltningen 11/12:413
- fråga bl.a. om en socialnämnd kunde bevilja en 17-årig flicka bistånd i form av stödboende enligt socialtjänstlagen utan båda vårdnadshavarnas samtycke 11/12:415
- kritik mot en stadsdelsnämnd för brister i motiveringen av ett beslut om avslag på en ansökan om ekonomiskt bistånd 12/13:299
- fråga huruvida ett beslut om bistånd gick den enskilde emot 13/14:424
- hembesök inom ramen för en utredning om rätt till försörjningsstöd; fråga om den enskilde fick tillräckligt utrymme för att ta ställning till önskemålet om hembesök 13/14:387

- hembesök inom ramen för en utredning om rätt till försörjningsstöd; fråga bl.a. om vilken undersökning handläggaren bör få göra i bostaden 13/14:392
- fråga om en socialnämnd bör ha en rutin som innebär att handläggaren av ett ärende om försörjningsstöd alltid ska begära ett kontoutdrag som visar bl.a. vilka uttag som sökanden har gjort från ett bankkonto 13/14:420
- kritik mot en socialnämnd för att den vid bedömningen av rätten till ekonomiskt bistånd hade tillämpat beräkningsregler som stred mot socialtjänstlagen 13/14:404
- kritik mot en socialnämnd för att den hade interna riktlinjer för bistånd till hyra som inte stod i överensstämmelse med gällande rätt 13/14:408
- kritik mot en socialsekreterare för att hon i en utredning angående rätt till försörjningsstöd redovisat uppgifter som saknade betydelse i ärendet; även fråga om rättelse av uppgift i utredningen 13/14:399
- allvarlig kritik mot en socialnämnd för brister i handläggningen av ett ärende om försörjningsstöd som domstol återförvisat till nämnden för ny prövning 14/15:387

#### *Omsorger om barn och ungdom*

- socialtjänstens handläggning av ett ärende rörande en 16-årig pojke som hade begärts häktad; fråga om annan betryggande övervakning av pojken borde ha ordnats 09/10:252
- fråga bl.a. om en tjänsteman vid en socialförvaltning bröt mot bestämmelsen om s.k. förundersökningssekretess i 5 kap. 1 § första stycket 1 sekretesslagen (1980:100) när hon informerade en person om att han var misstänkt för brott mot ett barn 09/10:257
- när en vårdnadshavare skulle avtjäna ett fängelsestraff bodde barnet kvar hos dennes sambo; fråga om socialnämnden borde ha beslutat om medgivande enligt 6 kap. 6 § SoL för sambon att ta hand om barnet under den aktuella tiden 09/10:272
- fråga om det är tillåtet för socialnämnden att efterforska en anonym anmälares identitet 10/11:318
- granskning av en socialnämnds handläggning av ett ärende om en sextonårig flicka som ”på eget bevåg” bosatt sig hos en annan familj än den egna 10/11:333
- fråga bl.a. om en socialnämnd kunde bevilja en 17-årig flicka bistånd i form av stödboende enligt socialtjänstlagen utan båda vårdnadshavarnas samtycke 11/12:415
- fråga om en socialnämnds skyldighet att göra en polisanmälan om misstänkt sexuellt övergrepp mot barn 11/12:426
- fråga bl.a. om socialnämnden har kunnat underlåta att fatta ett beslut om att inleda en s.k. barnavårdsutredning därför att nämnden inte ville att barnets föräldrar skulle få vetskap om barnets kontakt med socialtjänsten 12/13:274
- fråga bl.a. om socialnämnds skyldighet att dokumentera uppgifter i en muntlig anmälan angående oro för barn 12/13:268

- socialnämnden hade inlett en utredning beträffande en 13-årig pojke; fråga om socialförvaltningens handläggare borde ha samrått med barnets vårdnadshavare innan de inom ramen för utredningen hade samtal med pojken 12/13:288
- två adoptivföräldrar förde sitt adoptivbarn tillbaka till barnets hemland Gambia; fråga om socialnämnden brustit i sina åligganden beträffande barnet när nämnden uppmärksammades på adoptivföräldrarnas agerande 12/13:293
- en nämnd inledde en s.k. barnavårdsutredning. Fråga bl.a. om nämnden kunde dröja med att enligt 11 kap. 2 § SoL underrätta vårdnadshavarna om utredningen därför att informationen hade kunnat påverka nämndens möjlighet att få tala med barnet 13/14:414
- kritik mot en tjänsteman för att hon gjorde en s.k. orosanmälan i tjänsten trots att den rörde privata förhållanden 13/14:402
- fråga bl.a. om skyldighet att dokumentera uppgift om vem som hade gjort anmälan till en ledamot i socialnämnden om oro för barn 14/15:381

#### *Familjerätt*

- socialnämndens utredningsskyldighet när yttrande ska lämnas till allmän domstol i ett adoptionsärende; fråga om socialnämnden borde ha försökt att få kontakt med barnen som vistades i Uganda 09/10:321
- en kommunaldelsnämnd skulle fatta beslut i en fråga om att med stöd av 6 kap. 15 a § föräldrabalken väcka talan angående umgänge mellan ett barn och annan närstående än förälder; fråga om en ledamot i nämnden har kunnat avstå från att delta i beslutet i ärendet 10/11:407
- fråga om socialtjänsten och personal vid en skola borde ha biträtt en vårdnadshavare när denne avsåg att hämta sin dotter efter att domstol förordnat att han ensam skulle ha vårdnaden om flickan 11/12:419
- fråga om socialnämnden var skyldig att inleda en utredning med anledning av att en farförälder gjorde en framställning om umgänge med ett barnbarn 11/12:459
- handläggningen av ett ärende rörande umgänge med ett barnbarn; fråga bl.a. om socialnämnden enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) skulle ha berett mormodern tillfälle att yttra sig över utredningen 11/12:463
- handläggningen av ett ärende om överflyttning av vårdnaden enligt 6 kap. 8 § föräldrabalken; fråga om skyldighet att motivera beslutet samt huruvida familjehemsföräldrar intar ställning som parter i ärendet 11/12:467
- fråga om socialnämndens roll i ett ärende om verkställande av domstols beslut om umgängesstöd 13/14:430
- fråga om rätten att tala med barn inför ett s.k. snabbyttrande till domstol i en vårdnadstvist 13/14:445
- handläggningen av ett ärende rörande ett barn som hade fötts av en s.k. surrogatmoder; fråga bl.a. om socialnämnden kunde godkänna ett avtal om vårdnad om barnet innan det var fastställt vem som var far till barnet 13/14:440

- fråga om en befattningshavare vid en socialförvaltning i en skrivelse till ena partens ombud i en vårdnadstvist borde ha uttalat sig om lämpligheten av ett barns umgänge med sin far 13/14:411
- fråga om socialnämndens uppgift när riktigheten av en bekräftelse av ett faderskap ifrågasätts 13/14:435
- allvarlig kritik mot en socialnämnd för handläggningen av ett ärende gällande förälders underhållsskyldighet gentemot ett barn som hade fyllt 18 år 14/15:448

#### *Vård i familjehem och i hem för vård eller boende*

- socialförvaltningen ska genast meddela Försäkringskassan om att barn har placerats i ett familjehem 09/10:274
- en pojke hade beviljats bistånd i form av placering vid ett s.k. HVB-hem. I samband med att socialnämnden enligt 6 kap. 8 § SoL övervägde vården beslutade nämnden om att tidsbegränsa placeringen. Genom att i samband med övervägandet fatta ett beslut i sak har bl.a. bestämmelsen om kommunikation blivit tillämplig 10/11:346
- Socialstyrelsen riktade i samband med en inspektion allvarlig kritik mot ett HVB-hem; fråga bl.a. om det förelåg grund för Socialstyrelsens kritik mot hemmet 12/13:281

#### *Handläggning av ärende m.m.*

- en stadsdelsnämnd hade avslagit en ansökan om försörjningsstöd. Fråga om nämnden har kunnat underlåta att fatta ett beslut med anledning av en ny ansökan om samma sak 09/10:324
- fråga bl.a. om förutsättningarna för en socialnämnd att göra ett hembesök som ett led i utredningen av ett ärende angående rätt till försörjningsstöd 09/10:249
- fråga om en tjänsteman vid en socialförvaltning hade tagit befattning med ett ärende på ett sådant sätt att hon kunde anses jävig 10/11:412
- en kommundelsnämnd skulle fatta beslut i en fråga om att med stöd av 6 kap. 15 a § föräldrabalken väcka talan angående umgänge mellan ett barn och annan närstående än förälder; fråga om en ledamot i nämnden har kunnat avstå från att delta i beslutet i ärendet 10/11:407
- handläggningen av ett ärende rörande försörjningsstöd; fråga om viss information till en biståndstagare har utgjort ett överklagbart förvaltningsbeslut 10/11:403
- fråga om det är tillåtet för socialnämnden att efterforska en anonym anmälares identitet 10/11:318
- två beslut angående dröjsmål med att sammanställa en s.k. barnavårdsutredning i ett särskilt dokument 10/11:360
- på grund av skrivfel angavs i ett beslut om bistånd i form av hemtjänst att beslutet skulle gälla till den 31 maj 2009 i stället för rätteligen den 31 maj 2008. Fråga om nämnden borde ha rättat beslutet med stöd av 26 § förvaltningslagen (1986:223) 10/11:410



- fråga om en stadsdelsförvaltning kunde neka en journalist att närvara vid ett möte mellan en biståndssökande och hennes handläggare vid förvaltningen 10/11:328
- en pojke hade beviljats bistånd i form av placering vid ett s.k. HVB-hem. I samband med att socialnämnden enligt 6 kap. 8 § SoL övervägde vården beslutade nämnden om att tidsbegränsa placeringen. Genom att i samband med övervägandet fatta ett beslut i sak har bl.a. bestämmelsen om kommunikation blivit tillämplig 10/11:346
- fråga om det kan krävas att den som söker bistånd personligen ska lämna in ansökan till förvaltningen 11/12:413
- när en socialnämnd överlämnar viss handläggning till socialnämnden i en annan kommun ska det i den enskildes akt dokumenteras vilka uppgifter som har överlämnats 11/12:431
- kritik mot socialförvaltningens journalföring i ett s.k. barnavårdsärende. I journalen hade det förts in uppgifter som rörde moderns behov av bistånd men som inte hade betydelse för ärendet rörande barnen 11/12:433
- fråga om socialnämnden var skyldig att inleda en utredning med anledning av att en farförälder gjorde en framställning om umgänge med ett barnbarn 11/12:459
- handläggningen av ett ärende rörande umgänge med ett barnbarn; fråga bl.a. om socialnämnden enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) skulle ha berett mormodern tillfälle att yttra sig över utredningen 11/12:463
- handläggningen av ett ärende om överflyttning av vårdnaden enligt 6 kap. 8 § föräldrabalken; fråga om skyldighet att motivera beslutet samt huruvida familjehemsföräldrar intar ställning som parter i ärendet 11/12:467
- fråga bl.a. om socialnämnden har kunnat underlåta att fatta ett beslut om att inleda en s.k. barnavårdsutredning därför att nämnden inte ville att barnets föräldrar skulle få vetskap om barnets kontakt med socialtjänsten 12/13:274
- fråga bl.a. om socialnämnds skyldighet att dokumentera uppgifter i en muntlig anmälan angående oro för barn 12/13:268
- kritik mot en socialnämnd som underlåtit att vidarebefordra ett överklagande till förvaltningsrätten därför att det överklagade beslutet enligt nämndens mening inte gick att överklaga 12/13:326
- socialnämnden hade inlett en utredning beträffande en 13-årig pojke; fråga om socialförvaltningens handläggare borde ha samrått med barnets vårdnadshavare innan de inom ramen för utredningen hade samtal med pojken 12/13:288
- fråga huruvida ett beslut om bistånd gick den enskilde emot 13/14:424
- två beslut angående rätten att anlita ombud 13/14:457
- en kommunal nämnd genomförde ett oanmält hembesök i syfte att ”utreda misstänkt bidragsbedrägeri”. Fråga bl.a. om förfarandet stred mot artikel 6 i Europakonventionen 14/15:373
- allvarlig kritik mot en socialnämnd för brister i handläggningen av ett ärende om försörjningsstöd som domstol återförvisat till nämnden för ny prövning 14/15:387

*Människor med funktionsnedsättning*

- kritik mot en socialnämnd för allvarliga brister i handläggningen av en ansökan om s.k. anhörigvård 11/12:395

*Socialnämnds uppgifter*

- fråga om en socialnämnds skyldighet att göra en polisanmälan om misstänkt sexuellt övergrepp mot barn 11/12:426
- en kommunal nämnd genomförde ett oanmält hembesök i syfte att ”utreda misstänkt bidragsbedrägeri”. Fråga bl.a. om förfarandet stred mot artikel 6 i Europakonventionen 14/15:373

*Tillsynen över socialtjänsten*

- länsstyrelsens handläggning av ett tillsynsärende beträffande ett behandlingshem som drevs i enskild regi 09/10:277
- kritik mot en länsstyrelses handläggning av ett tillsynsärende enligt socialtjänstlagen avseende såväl brister i utredningen som utformningen av beslutet 11/12:401

**II. Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)**

- anmälan mot Socialnämnden i Filipstads kommun m.fl. angående handläggningen av ett ärende enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Fråga bl.a. om två barn under viss tid har beretts vård vid en låsbar enhet inom ett s.k. särskilt ungdomshem, utan att det förelegat rättslig grund för detta 09/10:281
- handläggningen av ett s.k. barnavårdsärende; fråga bl.a. om delegation av rätten att fatta beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § LVU 09/10:290
- socialtjänstens handläggning av ett ärende rörande en 16-årig pojke som hade begärts häktad; fråga om annan betryggande övervakning av pojken borde ha ordnats 09/10:252
- fråga bl.a. om det förelåg förutsättningar för att fatta ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU dagen efter att länsrätten hade upphävt ett tidigare omhändertagandebeslut 09/10:302
- fråga om utformningen av beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU 09/10:307
- handläggningen av ett ärende enligt LVU; fråga bl.a. om det förelegat förutsättningar för nämndens ordförande att fatta beslut om omedelbart omhändertagande av två barn med stöd av 6 § LVU 09/10:310
- fråga bl.a. om ansvar för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken med anledning av att en flicka under viss tid har beretts vård vid en låsbar enhet inom ett s.k. särskilt ungdomshem, utan att det förelegat rättslig grund för detta 10/11:368
- fråga om det förelåg tillräckligt underlag för ett beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU 10/11:384

- en 18-årig yngling vårdades med stöd av LVU och var placerad på ett särskilt ungdomshem. Fråga bl.a. om socialnämnden hade, utan att ha befogenhet till det, fattat beslut om att begränsa kontakten mellan ynglingen och hans farmor 10/11:387
- fråga bl.a. om en socialnämnds skyldighet att kommunicera en utredning som låg till grund för ett beslut om omplacering av ett barn 10/11:392
- fråga om det förelåg skäl för att med stöd av 6 § LVU omedelbart omhänderta ett barn 11/12:437
- fråga om socialnämnden borde ha kontaktat föräldrarna för att efterhöra deras inställning till att en läkarundersökning skulle utföras innan ett beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU fattades 11/12:446
- två barn vårdades med stöd av 2 § LVU; fråga om det var möjligt för socialnämnden att föreskriva att de omhändertagna barnen och deras bror skulle tala svenska med varandra när de träffades 11/12:448
- uttalanden angående socialnämnds skyldighet att ompröva vård enligt 3 § LVU 12/13:303
- fråga om beräkning av den frist inom vilken en socialnämnd enligt 13 § tredje stycket LVU första gången ska ompröva vård som ges med stöd av 3 § LVU 12/13:310
- fråga om en ersättare i en stadsdelsnämnd fattat s.k. ordförandebeslut enligt LVU och LVM utan att vara behörig 12/13:312
- när en socialnämnd beslutar att vård med stöd av LVU ska upphöra ska nämnden se till att de berörda utan dröjsmål underrättas om beslutet 12/13:314
- ett beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § LVU hade förfallit därför att beslutet inte hade underställts förvaltningsrätten i rätt tid; fråga om ett nytt beslut om omhändertagande kunde fattas 13/14:427
- kunde ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU fattas efter att ett tidigare beslut hade förfallit därför att beslutet inte hade underställts förvaltningsrätten i rätt tid? Särskilt fråga om betydelsen av bestämmelsen i 1 § LVU om barnets bästa 14/15:393
- i samband med en diskussion mellan socialförvaltningen och förvaltningsrätten om när ett beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU hade underställts skickade förvaltningen ett s.k. faxmissiv till rätten. I missivet hade ett datum ändrats. JO har ansett att missivet utgjorde en urkund och att handlingen därför inte fick ändras 14/15:398
- fråga om en socialnämnd kan anlita ett privat vaktbolag för att ombesörja transport av en ungdom som är omhändertagen enligt LVU 14/15:404
- allvarlig kritik mot en kommunal nämnd för handläggningen av två ärenden om umgängesreglering enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU 14/15:407
- handläggningen av ett ärende om reglering av umgänge med stöd av 14 § LVU. Den omständigheten att vårdnadshavaren inte har begärt ett formellt beslut påverkar inte nämndens skyldighet att utreda umgängesfrågan och fatta ett formellt beslut 14/15:411
- fråga bl.a. om föräldrarna till ett omhändertaget barn hade rätt att videofilma vid ett övervakat umgänge med barnet 14/15:414

- en sjuuttonårig pojke hade omhändertagits med stöd av 6 § LVU och placerats i ett särskilt ungdomshem; fråga bl.a. om nämnden med stöd av 11 § LVU kunde inskränka den unges kontakt med sin far enbart därför att det fanns oklarheter i en polisutredning om ett allvarligt brott som den unge eventuellt varit inblandad i 14/15:422
- ett beslut om tillfälligt flyttningsförbud får inte fattas enbart för att hindra en vårdnadshavares umgänge med sitt barn vid ett enskilt tillfälle 14/15:426
- allvarlig kritik mot en socialnämnd för dröjsmål med att överlämna ett överklagande av ett beslut om omprövning av vård enligt LVU till förvaltningsrätten 14/15:435
- när en socialnämnd med stöd av 11 § andra stycket LVU medger att den unge får vistas i sitt hem finns det inte något formellt hinder mot att nämnden förordnar om s.k. växelvist boende hos vårdnadshavarna 14/15:439

### III. Lagen om vård av missbrukare i vissa fall

- fråga om rätt för intagna vid ett s.k. LVM-hem att inneha tidningar med pornografiskt innehåll 09/10:316
- ett LVM-hem verkställde ett beslut om flyttning av en intagen till ett annat LVM-hem enligt 25 § tredje stycket LVM trots att tiden för att överklaga beslutet inte hade gått ut 10/11:398
- utformningen av beslut enligt 18 b § LVM om att ett omedelbart omhändertagande ska upphöra 10/11:402
- i ett mål angående vård med stöd av LVM borde socialnämnden ha tillsett att ett läkarintyg angående den enskildes hälsotillstånd inhämtades 11/12:457
- kritik mot Statens institutionsstyrelse (SiS), LVM-hemmet Rebecka, för att en kvinna bereddes tvångsvård vid hemmet trots att det inte fanns något verkställbart förordnande om LVM-vård 12/13:320
- fråga om en ersättare i en stadsdelsnämnd fattat s.k. ordförandebeslut enligt LVU och LVM utan att vara behörig 12/13:312
- kritik mot bl.a. en tjänsteman vid en socialförvaltning för att denne begärt handräckning med stöd av LVM trots att domen om vård ännu inte kunde verkställas 12/13:316
- initiativärende mot en psykiatrisk vårdinrättning som beslutat att skriva ut en person under pågående LVM-vård 12/13:337
- fråga om ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande enligt 13 § LVM kunde fattas efter att ett tidigare beslut hade förfallit därför att beslutet inte hade underställts förvaltningsrätten i rätt tid 14/15:440
- fråga om socialnämndens möjlighet att under en utredning enligt 7 § LVM inhämta uppgifter från hälso- och sjukvården 14/15:443
- fråga om ett LVM-hem har kunnat införa en rutin för posthanteringen som innebär att en intagen regelmässigt ska öppna alla sina inkommande brev i närvaro av personal 14/15:445

### **Socialtjänstlagen**

- uttalanden om en polismans skyldighet att anmäla till socialnämnden när en förälder frihetsberövats med anledning av misstankar om brott 10/11:130

### **Sponsring**

- Aktiebolaget Svensk Bilprovning har samarbetat med ett bilföretag på ett sådant sätt att dess oberoende som kontrollorgan kunnat ifrågasättas 11/12:535

### **Språk**

- tillämpning av språklagen 10/11:642, 650, 654
- två barn vårdades med stöd av 2 § LVU; fråga om det var möjligt för socialnämnden att föreskriva att de omhändertagna barnen och deras bror skulle tala svenska med varandra när de träffades 11/12:448
- tillämpning av språklagen (2009:600); fråga om ett statligt universitet kan uppställa krav på att ansökningar om anställning och befordran ska vara skrivna på engelska 12/13:410

### **Statens överklagandenämnd**

- tjänstetillsättningsärende; en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans 10/11:275

### **Straffrättsvillfarelse**

- en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans m.m. 10/11:525

### **Stöd och service till funktionshindrade**

- utdragen handläggning av ett ärende om ersättning för kostnader avseende personlig assistans enligt 9 § 2 LSS 09/10:328
- vid handläggningen av ett ärende om personlig assistans enligt LSS bör kommunen som regel bereda den enskilde tillfälle att ange om han eller hon har något krav på ersättning för assistans som avser tiden före beslutet 09/10:332
- handläggningen av ett ärende om insats i form av ekonomiskt stöd enligt 9 § 2 LSS; fråga bl.a. om nämnden har kunnat avvisa ett överklagande därför att nämnden ansett att den som klagade på ett beslut inte var behörig 10/11:417
- en socialförvaltning som informerar en enskild om förutsättningarna för att bevilja en insats måste uttrycka sig så, att den enskilde inte känner sig pressad att återta ansökan eller får uppfattningen att saken redan är avgjord 12/13:330

- utformningen av beslut om insatser enligt LSS; fråga om nämnden i sitt beslut borde ha angett var insatser i form av korttidstillsyn och korttidsvis- telse skulle utföras 12/13:332
- fråga om skyldighet att kommunicera uppgifter som i ett ärende hade in- hämtats från den dagliga verksamheten 14/15:451
- handläggningen av ett ärende om personlig assistans enligt LSS; fråga bl.a. om kommunen har kunnat avvakta med handläggningen av ansökan i av- vaktan på att Försäkringskassan skulle fatta ett beslut om assistanssätt- ning 14/15:456

### **Säkerhetskopior**

- JO:s yttrande över betänkandet (SOU 2009:5) Säkerhetskopiors rättsliga status 09/10:516

### **Säkerhetspolisen**

- säkerhetspolisens underlåtenhet att förstöra upptagningar och uppteck- ningar från hemlig teleavlyssning och teleövervakning 11/12:151

### **Taxeringsrevision**

- allvarlig kritik mot Skatteverket, som försökt förhandla med en skattskyldig 11/12:307

### **Telefax**

- underrättelse per fax om beslut om upphörande av administrativt frihetsbe- rövande har ansetts böra kompletteras av kontroll per telefon av att med- delandet mottagits 11/12:290
- anmälan mot lagmannen vid Gotlands tingsrätt för innehålllet i två informa- tionsskrifter som hade skickats till bl.a. advokater med verksamhet på Got- land 14/15:58
- i samband med en diskussion mellan socialförvaltningen och förvaltnings- rätten om när ett beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU hade underställts skickade förvaltningen ett s.k. faxmissiv till rätten. I missivet hade ett datum ändrats. JO har ansett att missivet utgjorde en ur- kund och att handlingen därför inte fick ändras 14/15:398

### **Tillsyn**

- länsstyrelsens handläggning av ett tillsynsärende beträffande ett behand- lingshem som drevs i enskild regi 09/10:277
- kritik mot en länsstyrelses handläggning av ett tillsynsärende enligt social- tjänstlagen avseende såväl brister i utredningen som utformningen av be- slutet 11/12:401

- Socialstyrelsen riktade i samband med en inspektion allvarlig kritik mot ett HVB-hem; fråga bl.a. om det förelåg grund för Socialstyrelsens kritik mot hemmet 12/13:281
- kritik mot en länsstyrelse för att den inte som tillsynsmyndighet har ingripit mot att ett av Miljööverdomstolen undanröjt tillstånd har tagits i anspråk 13/14:520
- kritik mot en tingsfiskal vid Varbergs tingsrätt för utformningen av två förelägganden i ett ärende om anordnande av godmanskap 14/15:51

### **Tjänstefel**

- en åklagare har att i en förundersökning rörande tjänstefel i förekommande fall beakta den tidsfrist som gäller för att en fråga om disciplinansvar ska kunna prövas 09/10:119
- åtal mot en lagman vid en länsrätt för 41 fall av tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken avseende underlåtenhet att under långa tider vidta åtgärder i bl.a. ett stort antal skattemål 10/11:253
- fråga bl.a. om ansvar för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken med anledning av att en flicka under viss tid har beretts vård vid en låsbar enhet inom ett s.k. särskilt ungdomshem, utan att det förelegat rättslig grund för detta 10/11:368
- kritik mot Kammarrätten i Stockholm för handläggningen av ett mål enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall 12/13:240
- Kritik mot en landshövding för att ha använt sig av sin tjänstetitel i en privat angelägenhet 14/15:672

### **Tjänsteförseelse**

- disciplinansvar för en polisman på grund av att hon utnyttjat sin tjänsteställning som polis i en privat angelägenhet 09/10:8
- disciplinansvar för en polisman för otrevligt bemötande vid en anmälningssupptagning och för användande av ett påhittat namn 10/11:126
- disciplinansvar för två polismän på grund av att de uppträtt olämpligt i samband med en trafikkontroll 10/11:134

### **Tjänstetillsättning**

- kritik mot en utbildningsnämnd för att beslut fattats i två anställningsärenden innan ansökningstiden löpt ut. Handläggningen har ansetts stå i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 12/13:428
- utbildningsnämnds handläggning av anställningsärenden; fråga om att anställningsbeslut (delegationsbeslut) inte anmälts till nämnden 12/13:430

### **Tjänstetitel**

- disciplinansvar för en polisman på grund av att hon utnyttjat sin tjänsteställning som polis i en privat angelägenhet 09/10:86

**Tolk**

- fråga om lämpligheten av att inhämta information till en s.k. barnvårdsutredning genom enskilda samtal med en tolk som anlåtats med anledning av att mor och barn i ärendet inte talade svenska 10/11:350
- kritik mot en rådman vid en länsrätt som tillåtit en part i ett mål enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) att biträda rätten som tolk vid muntlig förhandling 10/11:257

**Tredskodom**

- kritik mot en rådman vid Luleå tingsrätt för hanteringen av frågor om rättegångsfullmakt 12/13:51

**Tryckfrihet**

- remissyttrande: Ny yttrandefrihetsgrundlag? (SOU 2010:68) 11/12:569
- Försäkringskassan kritiseras för sin tillämpning av efterfrågeförbudet 14/15:486
- allvarlig kritik mot Statens fastighetsverk för bristfällig hantering av en begäran om handlingsutlämnande m.m. 14/15:358

**Tryckfrihetsförordningen**

- ett vårdbiträde inom hemtjänsten har efter att ha medverkat i en radioutskickning kallats till ett möte med arbetsgivaren. Fråga om kommunens agerande inneburit en kränkning av vårdbitrådets yttrande- och meddelarfrihet 09/10:456
- beslut i två fall som rör ett landstings handläggning av framställningar om att få ta del av journalhandlingar, m.m. 09/10:448
- beslut i två fall som rör Sveriges Lantbruksuniversitetets (SLU) handläggning av ärenden om utlämnande av allmänna handlingar, m.m. 09/10:473
- kritik mot Försäkringskassan för bristande rutiner för avlyssning av meddelanden som lämnats i de anställdas röstbrevlådor 10/11:491
- kritik mot Försvarshögskolans hantering av visst källmaterial som legat till grund för en rapport till regeringen 10/11:628
- fråga om en rapport från en revisionsbyrå som haft visst uppdrag från en kommunal nämnd blev en allmän handling när den inkom till nämnden 10/11:635
- under ett universitets handläggning av en begäran om utlämnande av allmän handling (studieintyg) har myndigheten kontaktat den som handlingen avsett i syfte att erhålla adressuppgifter till den som begärt handlingen utlämnad. Universitetets agerande har utifrån grundtanken bakom anonymitetsskyddet i 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen bedömts som olämpligt 11/12:580
- sedan en kopia av ett betyg lämnats ut till en enskild har skolan informerat den berörde elevens vårdnadshavare om detta. Vårdnadshavaren har även



- fått telefonnumret till den enskilde och en beskrivning av hans utseende. Skolans agerande har bedömts som olämpligt mot bakgrund av de intressen som bär upp offentlighetsprincipen 11/12:582
- kritik mot Länsstyrelsen i Skåne län, som inte inhämtat bilagor till en handling som länsstyrelsen var skyldig att inneha 11/12: 593
  - remissyttrande: Ny yttrandefrihetsgrundlag? (SOU 2010:68) 11/12:569
  - utlämnande av uppgifter om en vd-lön i ett kommunalt bolag 11/12:589
  - kritik mot Kronofogdemyndigheten för brister i rutiner rörande dokumentation av underrättelser enligt 4 kap. 12 § utsökningsbalken 12/13:214
  - kritik mot Skellefteå tingsrätt för handläggningsrutinerna avseende begäran om att få ta del av allmänna handlingar respektive uppgifter ur sådana handlingar 12/13:475
  - undersökning av en journalists datorer utan att denne fick närvara 12/13:169
  - att ge ett felaktigt besked i en fråga som rör den grundlagsfästa rätten att ta del av allmänna handlingar är allvarligt, särskilt om det lämnas av någon som har till uppgift att besvara just sådana frågor 12/13:467, 469
  - anmälan om domstolstrots i samband med utlämnande av allmänna handlingar 12/13:471
  - viss kritik mot ett universitet för handläggningen av en begäran om utlämnande av handling. Fråga bl.a. om hur en myndighet bör agera när en enskild som röjt sin identitet framför önskemål om att få vara anonym när utlämnandeframställningen vidarebefordras inom myndigheten 13/14:610
  - sedan ett betyg begärts ut av en enskild har folkhögskolan på eget initiativ informerat den som betyget avsåg om detta. Skolans agerande har bedömts som olämpligt mot bakgrund av de intressen som bär upp offentlighetsprincipen. Även fråga om att betyget inte lämnats ut 13/14:615
  - kritik mot Överförmyndarnämnden i Borlänge kommun för handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar 13/14:569
  - kritik mot en länsstyrelse angående handläggningen av en begäran om att få ta del av en allmän handling 13/14:620
  - en teknisk nämnd handlade ärenden om siktskymmande växtlighet med möjlighet att överlämna ärendet till byggnadsnämnd för åtgärd. Kritik mot tekniska nämnden för bl.a. bristande dokumentation. Kritik mot båda nämnderna för handläggningen av framställningar om utfående av allmänna handlingar 13/14:624
  - konsultmedverkan vid tillsättning av tjänst i kommunalförbund; fråga om man kan avtala bort rätten till insyn i tjänstetillsättningsärende 14/15:637
  - fråga om en begäran från den enskilde om att få del av sidomaterialet i en avslutad förundersökning ska handläggas enligt tryckfrihetsförordningens regler och hur lång tid handläggningen får ta 14/15:644
  - framställningar från en målsägande om att få ta del av handlingar i en förundersökning ska handläggas i enlighet med reglerna i tryckfrihetsförordningen 14/15:652
  - framställningar från den enskilde om att få ta del av handlingar i en nedlagd förundersökning bör som utgångspunkt handläggas i enlighet med reglerna i tryckfrihetsförordningen 14/15:655

- kritik mot en kommunchef för uttalanden till kommunanställda efter en tidningsartikel och för agerande i strid med det s.k. efterforskningsförbudet 14/15:663
- allvarlig kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för handläggningen av en begäran om utlämnande av journalkopior; fråga om bl.a. att kliniken har återtagit utlämnade journalkopior 14/15:624
- kritik mot Ungdomsstyrelsen bl.a. för att ett ärende om utlämnande av allmän handling har prövats enligt reglerna om utlämnande av uppgift ur allmän handling 14/15:630
- kritik mot en socialnämnd för att en videoupptagning som hade gjorts inom ramen för en vårdnads-, boende- och umgängesutredning har förstörts 14/15:617

### **Tsunamin**

- vissa frågor med anknytning till de s.k. tsunamibandens; tjänstemäns ansvar för uppgifter som lämnas till riksdagens konstitutionsutskott; kritik mot Regeringskansliet för oriktig tillämpning av reglerna om allmänna handlingar, m.m. 09/10:483
- JO:s yttrande över betänkandet (SOU 2009:5) Säkerhetskopiers rättsliga status 09/10:516

### **Tull**

- brister i fråga om underrättelse till en anhållens närstående 12/13:165
- undersökning av en journalists datorer utan att denne fick närvara 12/13:169
- uttalanden om polisens särskilda spaningsmetoder (remissyttrande över betänkandet Särskilda spaningsmetoder, SOU 2010:103) 12/13:82
- allvarlig kritik mot Tullverket som dröjt över två år med att meddela obligatoriska omprövningsbeslut 14/15:169
- kritik mot Tullverket och en åklagare för handläggningen av en förundersökning och ett beslut om anhållande 14/15:161

### **Tvångsmedel/tvångsåtgärd**

- säkerhetspolisens underlåtenhet att förstöra upptagningar och uppteckningar från hemlig teleavlyssning och teleövervakning 11/12:151
- en djurskyddsmyndighets rätt att bereda sig tillträde till en bostad 11/12:511
- kritik mot polisen för brister i en förundersökning som gällde misstankar om ett planerat bombattentat mot köpcentret Femmanhuset i Göteborg 14/15:77
- kritik mot Tullverket och en åklagare för handläggningen av en förundersökning och ett beslut om anhållande, bl.a. fråga om tid för förhör 14/15:161

- fråga om polisen haft befogenhet att omhänderta egendom med stöd av ett förbudsmeddelande från Kronofogdemyndigheten 14/15:127
- information om rättigheter och verkställighetens innebörd till intagna i polisarrest 14/15:104
- kritik mot Polisen för brister i möjligheten till utomhusvistelse för intagna i arrest 14/15:115
- kritik mot Åklagarmyndigheten för brister i möjligheten för polisen att komma i kontakt med jouråklagare 14/15:95
- allvarlig kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för att en patient som har vårdats med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, har belagts med handfångsel trots att det inte finns lagstöd för en sådan åtgärd. Allvarlig kritik även mot den ansvariga läkaren för att hon inte personligen har undersökt patienten inför varje omprovning (förlängning) av bältesläggningen 14/15:461
- kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för bl.a. användning av s.k. avgränsning för patienter som bedöms ha behov av att vistas på en begränsad yta med mindre stimulerande miljö och liten kontakt med andra patienter 14/15:477

### Tystnadsplikt

- kritik mot ett sjukhus för utlämnande av kopior av journalhandlingar avseende en avliden person 09/10:443
- fråga om socialnämnds utlämnande av uppgifter om enskilds personliga förhållanden till ett kommunalt bostadsbolag 09/10:438
- kritik mot en psykiatrisk vårdinrättning för att den på begäran av polisen lämnat ut en patientjournal avseende en person som var målsägande i en förundersökning om hemfridsbrott, egenmäktigt förfarande och ofredande 12/13:455
- kritik mot en tjänsteman inom hemtjänsten för att hon i en djurskyddsanmälan till länsstyrelsen lämnade ut uppgifter rörande en person som hon arbetade hos 12/13:458

### Umgänge

- en kommunalnämnd skulle fatta beslut i en fråga om att med stöd av 6 kap. 15 a § föräldrabalken väcka talan angående umgänge mellan ett barn och annan närstående än förälder; fråga om en ledamot i nämnden har kunnat avstå från att delta i beslutet i ärendet 10/11:407
- fråga om socialnämnden var skyldig att inleda en utredning med anledning av att en farförälder gjorde en framställning om umgänge med ett barnbarn 11/12:459
- fråga om socialnämndens roll i ett ärende om verkställande av domstols beslut om umgangesstöd 13/14:430
- kritik mot en rådmann vid Nacka tingsrätt för utformningen av två interimistiska beslut i ett mål angående vårdnad, boende och umgänge och mot tingsrätten för underlåtenhet att pröva ett interimistiskt yrkande om sommarumgänge 14/15:41

- ett beslut om tillfälligt flyttningsförbud får inte fattas enbart för att hindra en vårdnadshavares umgänge med sitt barn vid ett enstaka tillfälle 14/15:426

### Underlåten handläggning

- kritik mot Lantmäteriet för bristfällig handläggning av en brevfråga och utebliven handläggning av ett överklagande 12/13:388
- kritik mot tre domare vid Svea hovrätt för underlåtenhet att ange skälen till ett förordnande om återbetalningsskyldighet för rättegångskostnader till staten 13/14:84
- initiativärende med anledning av handläggningen vid Förvaltningsrätten i Falun i samband med meddelande av dom i ett mål om beredande av vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall 13/14:297
- kritik mot Förvaltningsrätten i Stockholm för hanteringen av yrkanden om förtursförklaring 13/14:305
- kritik mot Förvaltningsrätten i Stockholm för att inte ha handlagt ett underställt beslut från chefsöverläkaren enligt 12 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård i enlighet med den åttadagarsfrist som anges i 35 § andra stycket samma lag 13/14:310
- kritik mot en rådman vid Malmö tingsrätt för hanteringen av åberopad bevisning i ett brottmål samt uttalanden om handläggningen av samma fråga vid Hovrätten över Skåne och Blekinge 13/14:95
- kritik mot en länsstyrelse för att den inte som tillsynsmyndighet har ingripit mot att ett av Miljööverdomstolen undanröjt tillstånd har tagits i anspråk 13/14:520
- allvarlig kritik mot Överförmyndarnämnden Region Gotland för handläggningen av ett antal ansökningar om anordnande av godmanskap 14/15:602
- kritik mot Kronofogdemyndigheten för hur den hanterat och tillämpat möjligheten till självriktelse enligt 2 kap. 20 § utsökningsbalken 14/15:309
- kritik mot en kronoinspektör vid Kronofogdemyndigheten för telefonsamtal inom ramen för en tillgångsundersökning 14/15:306
- allvarlig kritik mot en byggnadsnämnd för underlåtenhet att överlämna två överklaganden, varav ett med en begäran om inhibition, till länsstyrelsen 14/15:548
- allvarlig kritik mot Lantmäteriet för långsam handläggning av ett fastighetsregleringsärende 14/15:573
- allvarlig kritik mot en länsstyrelse för att den försummat sina skyldigheter enligt delgivningslagen 14/15:536

### Underrättelse

- åklagares skyldighet att tillvarata en målsägandes intressen om dennes anspråk på skadestånd inte utretts tillräckligt under en förundersökning 09/10:115

- uttalanden om en polismans skyldighet att anmäla till socialnämnden när en förälder frihetsberövats med anledning av misstankar om brott 10/11:130
- underrättelse per fax om beslut om upphörande av administrativt frihetsberövande har ansetts böra kompletteras av kontroll per telefon av att meddelandet mottagits 11/12:290
- kritik mot Skatteverket för att inte ha behandlat ansökan om anstånd, för att inte ha lagt in den skattskyldiges nya adress i sitt system och för att inte ha efterforskat den rätta adressen när ett brev kom i retur. Kritik mot Kronofogdemyndigheten för att ha verkställt utmätningar utan att ha underrättat gäldenären enligt 4 kap. 12 § utsökningsbalken 12/13:257
- brister i fråga om underrättelse till en anhållens närstående 12/13:165
- polisen ska erbjuda en person som omhändertagits för berusning möjligheten att underrätta närstående om frihetsberövandet 13/14:222
- angående möjligheten för polisen att lämna sekretessbelagd uppgift till Kronofogdemyndigheten om egendom som omhändertagits i samband med ett ingripande 13/14:230
- kritik mot Östersunds tingsrätt i ett initiativärende angående utformningen av en underrättelse till den misstänkte vid begäran om offentlig försvarare 13/14:65
- kritik mot Hovrätten för Västra Sverige med anledning av att part nekades att ge in ljudfiler via e-post; kritik även för utformningen av en skrivelse till parten 13/14:69
- kritik mot en rådman vid Solna tingsrätt för att i en brottmålsdom ha utformat ett beslut om omhändertagande med stöd av 28 kap. 6 b § brottsbalken felaktigt och för att underrättelse om domen inte expedierades till den vårdgivare som angavs i behandlingsplanen 13/14:87
- kritik mot Förvaltningsrätten i Stockholm för hanteringen av åberopad muntlig bevisning 13/14:317
- en länsstyrelse underrättade part om ett beslut, som var verkställbart från beslutets dag, genom delgivning med stämningsman. Länsstyrelsen kritiserades för att inte ha skickat underrättelsen i ett vanligt brev 13/14:517
- kritik mot Kronofogdemyndigheten för utformningen av ett meddelande till svaranden i ett mål om betalningsföreläggande 14/15:303
- kritik mot en länsstyrelse för dröjsmål med att underrätta parterna om ett beslut om omhändertagande enligt 31 § djurskyddslagen 14/15:523
- kritik mot en länsstyrelse för bl.a. underlåtenhet att kommunicera en uppgift som har varit av betydelse för ett beslut om avlivning av en hund och för dröjsmål med att underrätta djurhållaren om beslutet 14/15:539
- kritik mot Kriminalvården för att en intagens närmaste anhöriga inte per telefon underrättats om att ett häktningsbeslut verkställts 14/15:237

### **Unga lagöverträdare**

- uttalanden om rätten till försvarare för en underårig som var misstänkt för ett allvarligt brott m.m. 11/12:77

- bestämmelser som underrättelser och kallelser till vårdnadshavare och socialnämnd har inte efterlevts 12/13:106
- stöld av en mobiltelefon har inte ansetts utgöra en sådan typ av brottslighet som enligt 36 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare kan motivera en husrannsakan hos en tolvåring 13/14:144
- inspektion av polis och åklagare rörande unga lagöverträdare 13/14:239

### Universitet

- kritik mot ett universitet angående handläggningen av en begäran om skadestånd. Fråga om tillämpningen av förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten 10/11:506
- fråga bl.a. om det är tillåtet för en student att återkalla en inlämnad tentamen 12/13:404
- tillämpning av språklagen (2009:600); fråga om ett statligt universitet kan uppställa krav på att ansökningar om anställning och befordran ska vara skrivna på engelska 12/13:410
- viss kritik mot ett universitet för handläggningen av en begäran om utlämnande av handling. Fråga bl.a. om hur en myndighet bör agera när en enskild som röjt sin identitet framför önskemål om att få vara anonym när utlämnandeframställningen vidarebefordras inom myndigheten 13/14:610

### Uppsägning

- ingripande mot en anställds yttrandefrihet 10/11:605

### Urinprov

- en tingsrätts beslut att förena ett reseförbud med villkor om att den misstänkte också skulle lämna urinprov; bl.a. fråga om tagande av urinprov omfattas av regeringsformens skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 09/10:39
- fråga om genomförande av slumpvisa drogtester av elever vid ett gymnasium stred mot bestämmelsen i 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) om skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 10/11:509
- kritik mot en rättspsykiatrisk vårdinrättning som vägrat en patient som vårdas enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård att vistas utomhus på grund av att han inte lämnat urinprov. Patientens behov av utomhusvistelse har inte ansetts tillgodosett genom vistelse på avdelningens balkong 11/12:471

### Utbildning och studiestöd

- fråga om möjlighet för vårdnadshavare att anlita ombud i ett ärende som rörde ett barns skolgång 11/12:529

- fråga om socialtjänsten och personal vid en skola borde ha biträtt en vårdnadshavare när denne avsåg att hämta sin dotter efter att domstol förordnat att han ensam skulle ha vårdnaden om flickan 11/12:419
- fråga bl.a. om det är tillåtet för en student att återkalla en inlämnad tentamen 12/13:404
- tillämpning av språklagen (2009:600); fråga om ett statligt universitet kan uppställa krav på att ansökningar om anställning och befordran ska vara skrivna på engelska 12/13:410
- ett politiskt partis ungdomsförbund förbjöds att sprida ett flygblad under en informationsdag i en gymnasieskola; fråga bl.a. om skolans agerande stått i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 12/13:419
- handläggningen av ett ärende om byte av förskola; fråga bl.a. om ändring av ett s.k. gynnande förvaltningsbeslut 12/13:424
- ett politiskt partis ungdomsförbund fick avslag på sin ansökan om att få hålla bokbord på en gymnasieskola; fråga om beslutet stått i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 13/14:546
- kritik mot rektor vid en grundskola för beslut om att endast vårdnadshavare fick hämta ett barn i skolan 13/14:550
- kritik mot rektor vid en grundskola för att vårdnadshavare inte informerades om skolans polisanmälan mot en elev i samband med att anmälan gjordes 13/14:553
- kritik mot ordföranden i en utbildningsnämnd för att en enskild som skulle ha företrädde inför nämnden nekats att ha med sig en s.k. stödperson 13/14:555
- allvarlig kritik mot en rektor för att han inte genast gjorde en anmälan till socialnämnden efter att en elev hade berättat om våld i hemmet 14/15:577
- kritik mot en lärare vid en högstadieskola för att han kontrollerade applikationerna i en elevs mobiltelefon 14/15:581
- kritik mot en skolsköterska bl.a. för att samtal hållits med en elev om hennes hemsituation utan vårdnadshavarnas samtycke 14/15:584
- kritik mot ordföranden i en utbildningsnämnd för att han ensam har beslutat om ett förbud för åhörare att göra inspelningar med ljud och bild under ett styrelsesammanträde som var öppet för allmänheten 14/15:591
- kritik mot ordföranden i en utbildningsnämnd för att hon inte på begäran av en tredjedel av nämndens ledamöter kallade nämnden till ett sammanträde 14/15:598

### **Utlänningsärenden**

- verkställighet av avlägsnandebeslut under pågående brottsutredning; fråga om åklagarens och Migrationsverkets handläggning 09/10:222
- polismyndighets handläggning av och beslut i ett ärende om avvisning 09/10:231
- fråga om ett avvisningsbeslut verkställts snarast möjligt 09/10:237
- bristande dokumentation vid förvarstagning 09/10:239
- bristande dokumentation vid verkställighet av avvisning 09/10:241

- anmälan mot Sveriges ambassad i Brasilia för handläggningen i ett migrationsärende 10/11:270
- ”svartlistning” av offentliga biträden i utlänningsärenden 10/11:308
- allvarlig kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län, som avvisat utläningar med motiveringen att dessa ägnade sig åt tiggeri och dagdriveri 11/12:171
- allvarlig kritik mot Migrationsverket, som inte rättat sig efter en dom i en överinstans 11/12:309
- inspektion av Migrationsverkets förvar 11/12:314
- utvisning verkställd till fel land 12/13:263
- förfarandet vid äkthetskontroll av handlingar i ett asylärende 12/13:265
- allvarlig kritik mot Polismyndigheten i Örebro län, som planerat att verkställa en familjs utvisningsbeslut till fel land; även kritik mot Migrationsverket, för fel och brister i en beslutsmotivering 13/14:347
- fråga om huruvida prostitution kan utgöra grund för avvisning 13/14:353
- kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län, som inte tillåtit ostörda samtal mellan förvarstagna och deras offentliga biträden 13/14:358
- kritik mot Migrationsverket, som genomfört åldersbedömningen av ett ensamkommande barn på felaktigt sätt 13/14:361
- kritik mot Migrationsverket, som nekat en familj med permanent uppehållstillstånd främlingspass 13/14:365
- kritik mot Polismyndigheten i Skåne och Rikspolisstyrelsen för deras agerande i samband med att en utresestämpel fått ett felaktigt utseende 13/14:368
- allvarlig kritik mot Sveriges ambassad i Amman för handläggningen av en begäran om biträde med utredning 13/14:375
- anmälan mot Arbetsförmedlingen för att en kommunplacering dröjt två år efter det att uppehållstillstånd beviljats 14/15:344

### Utmätning

- kritik mot Kronofogdemyndigheten, som utmätt egendom som inte skulle utmätas och sedan låtit bli att rätta sitt misstag 11/12:261
- kritik mot Kronofogdemyndigheten för brister i rutiner rörande dokumentation av underrättelser enligt 4 kap. 12 § utsökningsbalken 12/13:214
- kritik mot Kronofogdemyndigheten för medelshanteringen i ett ärende om utmätning 12/13:219
- kritik mot Skatteverket för att inte ha behandlat ansökan om anstånd, för att inte ha lagt in den skattskyldiges nya adress i sitt system och för att inte ha efterforskat den rätta adressen när ett brev kom i retur. Kritik mot Kronofogdemyndigheten för att ha verkställt utmätningar utan att ha underrättat gäldenären enligt 4 kap. 12 § utsökningsbalken 12/13:257
- fråga om polisen haft befogenhet att omhänderta egendom med stöd av ett förbudsmeddelande från Kronofogdemyndigheten 14/15:127



## Utredning

- uppgifter som hämtats från en sökandes blogg har använts som utredningsunderlag för beslut i ett ärende om arbetslöshetsersättning 09/10:219
- fråga om lämpligheten av att inhämta information till en s.k. barnavårdsutredning genom enskilda samtal med en tolk som anlåtats med anledning av att mor och barn i ärendet inte talade svenska 10/11:350
- fråga bl.a. om socialnämnden har kunnat underlåta att fatta ett beslut om att inleda en s.k. barnavårdsutredning därför att nämnden inte ville att barnets föräldrar skulle få vetskap om barnets kontakt med socialtjänsten 12/13:274
- Socialnämnden hade inlett en utredning beträffande en 13-årig pojke; fråga om socialförvaltningens handläggare borde ha samrått med barnets vårdnadshavare innan de inom ramen för utredningen hade samtal med pojken 12/13:288
- initiativ mot Överförmyndarnämnden i Bergs kommun med anledning av ett yttrande till tingsrätten i ett ärende om anordnande av godmanskap 13/14:573
- kritik mot en rådman vid Malmö tingsrätt för hanteringen av återopad bevisning i ett brottmål samt uttalanden om handläggningen av samma fråga vid Hovrätten över Skåne och Blekinge 13/14:95
- kritik mot en kronoinspektör vid Kronofogdemyndigheten för telefonsamtal inom ramen för en tillgångsundersökning 14/15:306
- en kommunal nämnd genomförde ett oanmält hembesök i syfte att ”utreda misstänkt bidragsbedrägeri”. Fråga bl.a. om förfarandet stred mot artikel 6 i Europakonventionen 14/15:373

## Utsökning

- initiativvärende: Kronofogdemyndighetens handläggningstider för utsökningsmål 11/12:268
- kritik mot Kronofogdemyndigheten för hur den hanterat och tillämpat möjligheten till självriktelse enligt 2 kap. 20 § utsökningsbalken 14/15:309
- kritik mot en kronoinspektör vid Kronofogdemyndigheten för telefonsamtal inom ramen för en tillgångsundersökning 14/15:306

## Vallagen

- vallagens regel om hur valsedlar ska tillhandahållas på röstmottagningsställen 10/11:284
- allvarlig kritik mot Valnämnden i Stockholms stad som beslutade att genomföra röstningen vid Stockholms central i strid med vallagen 12/13:487
- valsedlar tillhandahölls inte på ett likformigt sätt 12/13:490

### Vapenlagen

- fråga om vilandeförklaring i förvaltningsrätten – kritik mot polismyndighet för att handläggningen av ett vapenärende uppskjutits i avvaktan på domstolsprövning av ett överklagande av myndighetens beslut i ett annat vapenärende 09/10:76
- kritik mot polisen för långa handläggningstider i ärenden om vapentillstånd 14/15:152

### Webbplats

- krav på saklighet m.m. vid utformningen av pressmeddelanden på en myndighets webbplats 10/11:616
- ett landsting har inför ett sammanträde där två remisser från JO skulle behandlas publicerat remisserna och ett flertal andra handlingar i ärendet på landstingets webbplats; fråga bl.a. om landstinget genom publiceringen behandlat personuppgifter i strid med 5 a § personuppgiftslagen (1998:204) 11/12:550
- kritik mot en kommunchef och en kommun för att regeringsformens krav på opartiskhet inte iakttagits på kommunens webbplats 12/13:485

### Verkställighet

- kritik mot polisen för verkställigheten av ett beslut om hämtning av barn samt uttalanden om en tingsrätts formulering av ett medlingsuppdrag i samband med ett verkställighetsbeslut enligt 21 kap. föräldrabalken 09/10:102
- kritik mot en kronofogde för ett otydligt besked till en hovrätt i en verkställighetsfråga och betydelsen av ett sådant besked för domstolens handläggning av ett inhibitionsyrkande 09/10:54
- Försäkringskassans skyldighet att verkställa en kammarrättsdom om bilstöd 10/11:469
- kritik mot Försäkringskassan för bristande rutiner för bevakning och uppföljning av ett överklagat ärende i vilket kassan framställt yrkande om inhibition 10/11:473
- verkställande av kommunala beslut som inte vunnit laga kraft 10/11:563, 568, 574
- fråga om polisen bort verkställa en dom om att avliva en hund, då hundägarens ombud uppgett att hon hade för avsikt att överklaga domen och samtidigt begära inhibition 11/12:161
- kritik mot Kammarrätten i Stockholm för handläggningen av ett mål enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) 12/13:240
- fråga om Försäkringskassans möjlighet att verkställa ett beslut om återkrav av tandvårdsersättning innan det vunnit laga kraft; även fråga om dröjsmål med verkställigheten av en förvaltningsrättsdom 12/13:356
- allvarlig kritik mot Försäkringskassan för att ha dröjt med att verkställa en kammarrättsdom 13/14:509

- allvarlig kritik mot Polismyndigheten i Örebro län, som planerat att verkställa en familjs utvisningsbeslut till fel land 13/14:347
- kritik mot en rådman vid Nacka tingsrätt för utformningen av två interimistiska beslut i ett mål angående vårdnad, boende och umgänge och mot tingsrätten för underlåtenhet att pröva ett interimistiskt yrkande om sommarumgänge 14/15:41
- fråga om en socialnämnd kan anlita ett privat vaktbolag för att ombesörja transport av en ungdom som är omhändertagen enligt LVU 14/15:404

### **Vilandeförklaring**

- fråga om vilandeförklaring i förvaltningsrätten – kritik mot polismyndighet för att handläggningen av ett vapenärende uppskjutits i avvaktan på domstolsprövning av ett överklagande av myndighetens beslut i ett annat vapenärende 09/10:76

### **Vårdnadshavare**

- fråga om socialtjänsten och personal vid en skola borde ha biträtt en vårdnadshavare när denne avsåg att hämta sin dotter efter att domstol förordnat att han ensam skulle ha vårdnaden om flickan 11/12:419
- kritik mot Socialstyrelsen för utformningen av en blankett för inhämtande av vårdnadshavares samtycke till vaccinering av skolelever mot den s.k. svininfluensan A(H1N1) 11/12:496
- handläggningen av ett ärende rörande ett barn som hade fötts av en s.k. surrogatmoder; fråga bl.a. om socialnämnden kunde godkänna ett avtal om vårdnad om barnet innan det var fastställt vem som var far till barnet 13/14:440
- kritik mot rektor vid en grundskola för beslut om att endast vårdnadshavare fick hämta ett barn i skolan 13/14:550
- kritik mot rektor vid en grundskola för att vårdnadshavare inte informerades om skolans polisanmälan mot en elev i samband med att anmälan gjordes 13/14:553
- kritik mot en skolsköterska bl.a. för att samtal hållits med en elev om hennes hemsituation utan vårdnadshavarnas samtycke 14/15:584

### **Vårdnadsmål**

- handläggningen av ett vårdnadsmål – kritik mot en domare för att denne vid en muntlig förberedelse ringde upp parternas barn samt mot annan domare för det sätt som utredningen efter huvudförhandlingen kompletterades på 10/11:52
- skyldigheten att motivera interimistiska beslut avseende tvistiga frågor om vårdnad av barn m.m. 11/12:55
- fråga om socialtjänsten och personal vid en skola borde ha biträtt en vårdnadshavare när denne avsåg att hämta sin dotter efter att domstol förordnat att han ensam skulle ha vårdnaden om flickan 11/12:419

- kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt med anledning av agerandet i ett mål om umgänge med barn m.m. 12/13:36
- fråga om rätten att tala med barn inför ett s.k. snabbytrande till domstol i en vårdnadstvist 13/14:445
- kritik mot en rådman vid Nacka tingsrätt för utformningen av två interimistiska beslut i ett mål angående vårdnad, boende och umgänge och mot tingsrätten för underlåtenhet att pröva ett interimistiskt yrkande om sommarumgänge 14/15:41

### **Yttrandefrihet**

- kritik mot en tjänsteman vid ett sjukhus för kränkning av anställdas yttrandefrihet 10/11:596
- fråga om en tjänsteman vid en socialförvaltning kränkt anställdas yttrandefrihet, m.m. 10/11:600
- ingripande mot en anställds yttrandefrihet 10/11:605
- yttrandefrihet i kommunala lokaler 10/11:622
- utrymmet för myndigheter att ge instruktioner för mediekontakter 10/11:613
- kritik mot polisen för att den inte lyckades säkerställa att demonstranter fick framföra sitt budskap – allmänna uttalanden om polisingripanden vid ordningsstörningar i samband med motdemonstrationer 11/12:95
- kritik mot Forum för levande historia och utställningen Middag med Pol Pot 11/12:605
- förbud mot fotografering och filmupptagning vid ett sammanträde som var öppet för allmänheten 11/12:600
- rätten att vistas i myndigheters lokaler, möjligheten att där ställa upp fotograferings- och intervjuförbud m.m.; kritik mot Idrotts- och föreningsnämnden i Göteborgs stad 11/12:594
- remissyttrande: Ny yttrandefrihetsgrundlag? (SOU 2010:68) 11/12:569
- Försäkringskassan kritiseras för sin tillämpning av efterfrågeförbudet 14/15:486
- kritik mot en kommunal nämnd med anledning av att Riksteatern nekats att annonsera på de s.k. kulturtavlorna. Ställningstagandet framstår som godtyckligt 14/15:660
- kritik mot en kommunchef för uttalanden till kommunanställda efter en tidningsartikel och för agerande i strid med det s.k. efterforskningsförbudet 14/15:663

### **Yttrandefrihetsgrundlagen**

- undersökning av en journalists datorer utan att denne fick närvara 12/13:169

## Åklagare

- kritik mot dels en åklagare för att en försvarare inte tilläts närvara vid ett inledande förhör med en person som delgavs misstanke om mord, dels en polismyndighet för att åklagarens direktiv inför förhöret inte vidarebefordrades till förhørsledarna 09/10:68
- den s.k. beslagsförbudsregelns tillämplighet beträffande elektroniska handlingar 09/10:80
- en läkarundersökning av en målsägande inom ramen för en förundersökning ska genomföras skyndsamt – uttalanden rörande läkares samt polis och åklagares skyldigheter 09/10:92
- under en pågående brottsutredning har den misstänkte avlägsnats ur landet; utredning om åklagarens och Migrationsverkets handläggning av ärendet 09/10:222
- åklagares skyldighet att tillvarata en målsägandes intressen om dennes anspråk på skadestånd inte utretts tillräckligt under en förundersökning 09/10:115
- en åklagare har att i en förundersökning rörande tjänstefel i förekommande fall beakta den tidsfrist som gäller för att en fråga om disciplinansvar ska kunna prövas 09/10:119
- fråga om brev som skickats mellan två häktade personer fick granskas samt åklagares ansvar för att rättsliga förutsättningar för brevgranskning föreligger i fall då åklagaren bemyndigat polisman att verkställa granskningen 10/11:96
- tillämpningen av bestämmelsen i 23 kap. 4 a § rättegångsbalken om förundersökningsbegränsning 10/11:103
- kritik mot en åklagare för att ett uttalande under en sakframställning inte kompletterades på visst sätt 10/11:119
- kritik mot en åklagare dels för utformningen av ett beslut att inte inleda förundersökning, dels för att denne inte inledde förundersökning när kompletterande uppgifter inkom 10/11:155
- möjligheterna att besluta om besöksförbud när den som förbudet avser inte tidigare gjort sig skyldig till brott mot skyddspersonen eller annan person m.m. 11/12:86
- en åklagares vägran att låta en offentlig försvarare ta del av en häktningspromemoria före häktningsförhandlingen 11/12:106
- uttalanden om vikten av snabba utredningsåtgärder när någon avlidit eller skadats allvarligt vid ett polisingripande 11/12:130
- en åklagares åtgärd att återkalla sitt överklagande när nya uppgifter kunde tyda på att utmätt straff var alltför strängt 11/12:135
- uttalanden om skyldigheten att kommunicera en begäran om besöksförbud innan ett sådant beslut meddelas 11/12:156
- kritik mot att ett beslut ägt rum hos en advokat samt uttalanden om ett beslut att inleda förundersökning för skyddande av brottsling 11/12:141
- iakttagelser vid en inspektion hos Åklagarmyndigheten, Riksenheten för polismål (Malmö) och Polismyndigheten i Skåne, internutredningssektionen 11/12:166

- åklagares ansvar för åtgärder vid underrättelse till en anhållens närstående 12/13:165
- långsam utredning av brottsmisstanke; brottet preskriberades 12/13:98
- passivitet från åklagare och polis i en förundersökning om hot och våld mot närstående 12/13:131
- bristande grund för husrannsakan i bostad vid misstanke om dopningsbrott 12/13:144
- kritik mot att en underårig bl.a. hördes utan biträde av försvarare 12/13:106
- brister i polismyndighets verkställande av åklagares utredningsdirektiv 12/13:94
- användning av okonventionell utredningsmetod 12/13:62
- fråga om bristande objektivitet under förundersökning 12/13:88
- en anhållen fick inte möjlighet att i enrum tala med en offentlig försvarare 12/13:124
- uttalanden om polisens särskilda spaningsmetoder (remissyttrande över betänkandet Särskilda spaningsmetoder, SOU 2010:103) 12/13:82
- uttalanden om förundersökningsledaransvar (remissyttrande över betänkandet Förundersökning – objektivitet, beslag, dokumentation m.m., SOU 2011:45) 12/13:101
- anmälan mot två åklagare i anledning av resningsärendena gällande Thomas Quick/Sture Bergwall 12/13:129
- anmälan mot åklagare för att hon i samband med åtal gett in förhör som gällt misstankar om andra brott än det som åtalats 12/13:126
- kritik mot en åklagare, som i anslutning till en rättegång sökt påverka ett vittne 13/14:148
- kritik mot polisen för brister i en förundersökning som gällde misstankar om ett planerat bombattentat mot köpcentret Femmanhuset i Göteborg 14/15:77
- kritik mot Tullverket och en åklagare för handläggningen av en förundersökning och ett beslut om anhållande 14/15:161
- kritik mot Åklagarmyndigheten för brister i möjligheten för polisen att komma i kontakt med jouråklagare 14/15:95

### **Åsiktsfrihet**

- ingripande mot en anställds yttrandefrihet 10/11:605

### **Åtal**

- anmälan mot åklagare för att hon i samband med åtal gett in förhör som gällt misstankar om andra brott än det som åtalats 12/13:126
- åtal för preskriberade brott 13/14:154

### **Åtalsplikt**

- tillämpningen av bestämmelsen i 23 kap. 4 a § rättegångsbalken om förundersökningsbegränsning 10/11:103

### **Återkallelse**

- en åklagares åtgärd att återkalla sitt överklagande när nya uppgifter kunde tyda på att utmätt straff var alltför strängt 11/12:135

### **Överförmyndare, överförmyndarnämnder**

- kritik mot en överförmyndarnämnd för handläggningen av ett ärende om god man m.m. 09/10:420
- kritik mot en överförmyndare och en tingsrätt för brister i utredningen av en blivande god mans lämplighet m.m. 09/10:426
- initiativärende om en överförmyndarnämnds handläggning av ett förvaltarärende. Uttalanden om behov av s.k. förvaltareheter 09/10:431
- kritik mot en överförmyndare för bristfällig hantering av frågor om utlämnande av handlingar m.m. 10/11:531
- handläggningen av ett ärende om godmanskap m.m. 10/11:535
- kritik mot en överförmyndarnämnd för brister i handläggning av ett ärende om entledigande av god man m.m. 10/11:540
- uttalanden om anhörigas rätt att i ett godmansärende ta del av handlingar som rör ställföreträdarskapet m.m. 11/12:539
- kritik mot Växjö tingsrätt för handläggningen av ett ärende om upphörande av godmanskap 12/13:47
- kritik mot Överförmyndarnämnden i Lunds kommun för dröjsmål med att granska årsräkningar 12/13:452
- kritik mot Överförmyndarnämnden i Borlänge kommun för handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar 13/14:569
- kritik mot en tingsfiskal vid Varbergs tingsrätt för utformningen av två förelägganden i ett ärende om anordnande av godmanskap 14/15:51
- allvarlig kritik mot Överförmyndarnämnden Region Gotland för handläggningen av ett antal ansökningar om anordnande av godmanskap 14/15:602

### **Överklagande**

- handläggningen av ett ärende om insats i form av ekonomiskt stöd enligt 9 § 2 LSS; fråga bl.a. om nämnden har kunnat avvisa ett överklagande därför att nämnden ansett att den som klagade på ett beslut inte var behörig 10/11:417
- verkställande av kommunala beslut som inte vunnit laga kraft 10/11:563, 568, 574
- en myndighets skyldighet att ompröva ett beslut som överklagas 10/11:291
- ”svartlistning” av offentliga biträden i utlänningsärenden 10/11:308
- tjänstetillsättningsärende; en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans 10/11:275
- en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans m.m. 10/11:525
- företrädare för en myndighet har sökt påverka en part att återta ett överklagande 10/11:558

- publicering på Lantmäteriets webbplats har inte ansetts uppfylla kravet på underrättelse enligt 4 kap. 33 a § fastighetsbildningslagen 10/11:501
- en åklagares åtgärd att återkalla sitt överklagande när nya uppgifter kunde tyda på att utmätt straff var alltför strängt 11/12:135
- fråga om polisen bort verkställa en dom om att avliva en hund, då hundägarens ombud uppgett att hon hade för avsikt att överklaga domen och samtidigt begära inhibition 11/12:161
- kritik mot Radiotjänst i Kiruna AB för handläggningen av ett överklagande i ett ärende om radio- och TV-avgift 12/13:438
- kritik mot Lantmäteriet för bristfällig handläggning av en brevfråga och utebliven handläggning av ett överklagande 12/13:388
- kritik mot en socialnämnd som underlåtit att vidarebefordra ett överklagande till förvaltningsrätten därför att det överklagade beslutet enligt nämndens mening inte gick att överklaga 12/13:326
- kritik mot Statens överklagandenämnd, som avvisat ett överklagande i ett anställningsärende med motiveringen att den sökande redan innehade en sådan tjänst som avsågs med det överklagade beslutet och att beslutet därför inte kunde anses ha gått honom emot. Tillämpning av 22 § förvaltningslagen 13/14:334
- kritik bl.a. mot en länsstyrelse för att den i egenskap av överinstans har överskridit sin behörighet i fråga om rättidsprövning 13/14:530
- samarbete mellan kommuner. – Nullitet? 13/14:560
- kritik mot en miljönämnd för handläggningen av ett överklagande 13/14:522
- allvarlig kritik mot lagmannen vid Kalmar tingsrätt för att han har hjälpt en part att skriva en inlaga till hovrätten 14/15:71
- allvarlig kritik mot en byggnadsnämnd för underlåtenhet att överlämna två överklaganden, varav ett med en begäran om inhibition, till länsstyrelsen 14/15:548
- allvarlig kritik mot Tullverket som dröjt över två år med att meddela obligatoriska omprövningsbeslut 14/15:169
- allvarlig kritik mot Statens fastighetsverk för bristfällig hantering av en begäran om handlingsutlämnande m.m. 14/15:358
- allvarlig kritik mot en socialnämnd för dröjsmål med att överlämna ett överklagande av ett beslut om omprövning av vård enligt LVU till förvaltningsrätten 14/15:435

### Överprövning

- allvarlig kritik mot Migrationsverket, som inte rättat sig efter en dom i en överinstans 11/12:309



BILAGA 10

## The Swedish Parliamentary Ombudsmen

Report for the period 1 July 2013 to 30 June 2014

### **General information and statistics**

During the period covered by the report, the following have held office as Parliamentary Ombudsmen: Ms Elisabet Fura (Chief Parliamentary Ombudsman), Ms Lilian Wiklund, Mr Lars Lindström and Ms Cecilia Renfors. For a number of shorter periods the Deputy Ombudsmen Mr Hans Ragnemalm and Ms Cecilia Nordenfelt have dealt with and adjudicated on supervisory cases.

During the working year, 7,312 new cases were registered with the Ombudsmen; 7,110 of them were complaints (previous working year: 6,872, an increase of 238, i.e. 3.3%), and 81 were cases initiated by the Ombudsmen themselves as inspections or on the basis of observations made during inspections, newspaper reports or on other grounds. Another 121 cases concerned new legislation, where the Parliamentary Ombudsmen were given the opportunity to express their opinion on government bills etc.

7,437 cases were concluded during the period, an increase of 369 (5%), of which 7,228 involved complaints, 85 were cases initiated by the Ombudsmen themselves and 124 cases concerned new legislation. It should be noted that the schedules overleaf show cases concluded during the period, not all cases lodged.

This summary also comprises a selection of summaries 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 2013–30 June 2014*

<b>Activity concerned</b>	<b>Closed without final criticism</b>	<b>Admonitions or other criticism</b>	<b>Prosecutions</b>	<b>Total</b>
Courts of law	1	6	0	7
Administrative courts		3	0	3
Public prosecutors		3	0	3
Police authorities	16	6		22
Prison administration	2	18		20
Chief guardians	1	1		2
Social welfare	7	9		16
Medical care	1	3		4
Social insurance		2		2
Labour market authorities		1		1
Planning and building		1		1
Discrimination	1			1
The school system		1		1
Immigration		1		1
Freedom of expression, access to public documents		1		1
<b>Total</b>	<b>29</b>	<b>56</b>	<b>0</b>	<b>85</b>

*Schedule of complaint cases during the period 1 July 2013–30 June 2014*

Activity concerned	Dismissed without investigation	Referred to other agencies or other state organs	No criticism after investigation	Admonitions or other criticism	Prosecutions or other disciplinary proceedings	Preliminary criminal investigation. No prosecution	Guidelines for good administration	Corrections during the investigation	Total
Courts of law	200	1	203	23					427
Administrative courts	46		33	9					88
Public prosecutors	133		49	11					193
Police authorities	783	28	273	50					1,134
Custom services	6		7	2					15
Armed forces	17		2						19
Prison administration	548	1	254	91			1		895
Social welfare	753	3	363	53		1			1,173
Medical care	216	1	62	9					288
Social insurance	284		88	53					425
Labour market auth.	134		74	5					213
Planning and building	67		63	18					148
Enforcement	74	2	69	10					155
Municipal self-government	75		15	4					94
Communications	178		77	10					265
Taxation	84		45	3					132
Education	194	10	59	20					283
Culture	19		3						22
Chief guardians	30		33	8					71
Agriculture, environment, protection of animals	107		58	12		1			178
Immigration	157		77	10					244
County administration, control of lotteries, serving of alcohol	19		8	3					30
Housing	3		3						6
Employment of civil servants etc.	75		5	4					84
Freedom of expression, access to public documents	173		102	97				2	374
Administration of parliamentary and foreign affairs; general elections	14		2	2					18
Miscellaneous	78		24	4					106
Complaints outside jurisdiction, complaints of obscure meaning	148								148
<b>Total</b>	<b>4,615</b>	<b>46</b>	<b>2,051</b>	<b>511</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>7,228</b>

## 2. Summaries of individual cases

The following is a selection of summaries of cases dealt with by the Ombudsmen during the period.

### **Public courts, etc.**

#### **Criticism of three judges at Södertörn District Court for a decision on inspection of a property (5904-2012)**

In a civil case the court decided to allow a plaintiff to conduct an inspection of a property belonging to the defendant and that the defendant had to grant the plaintiff access to the property. There are no grounds in law for the decision and the judges responsible for it are criticised.

#### **Criticism of a judge at Nacka District Court for the wording of two interim decisions in a case involving custody, where children are to live and contact rights as well as of the district court for failure to hear an interim application on contact rights during the summer (6163-2012)**

A case was being heard at the district court between two parents concerning custody of their child, who the child were to live with and the contact rights of one of the child's parents.

1. The judge in charge is criticised for

- having made a decision on enforcement of a ruling about where the child was to live for which there were no grounds in law,
- having made a decision on one of the parent's contact rights that was so imprecise it was impossible to enforce,
- having issued two decisions on accompanied contact without any time limits even though the law prescribes such limits,
- having failed to procure an opinion from the social welfare authorities before making the decision on accompanied contact,
- having failed to include the grounds on which one of the decisions on accompanied contact was made,
- having issued an order prohibiting one of the parents from having contact with the child during a certain period for which there were no grounds in law, and
- having made decisions on various detailed issues concerning the child for which there were no grounds in law.

2. The district court is criticised for its failure to deal with an interlocutory request for contact rights during the summer submitted by one of the parents before the summer of 2012.

#### **Criticism of an assistant judge at Varberg District Court for the wording of two injunctions in a case concerning appointment of a guardian (6541-2012)**

In a case involving the provision of a guardian the district court enjoined the Board of the Principal Guardian to propose guardians. In two of these injunctions the district court wrote that the Principal Guardian could be nominated as

guardian if the board did not submit proposals. The first of these injunctions could be interpreted as meaning that the district court would be able to nominate the principal guardian irrespective of his consent or not. It would, moreover, have been inappropriate to nominate the principal guardian as guardian because this could undermine confidence in the board's supervisory function. The Parliamentary Ombudsman pointed out that for these reasons the injunctions were in breach of the requirements of objectivity laid down in the Instrument of Government. The assistant judge who had issued the injunctions was criticised.

**Complaint against the Chief Judge at Gotland District Court concerning the contents of two information publications sent to lawyers and others practising on Gotland (472-2013)**

The Swedish Bar Association complained that the Chief Judge at Gotland District Court, Mikael Mellqvist, had expressed a wish in two information publications addressed to lawyers and others for certain changes in some of the court's routines. These involved, for instance, setting dates for hearings and summonses, provision of the records of preliminary investigations by e-mail, sending "normal" post once a week and closure of the district court on certain days for operational planning. In the adjudication the Parliamentary Ombudsman found that there were no grounds for criticising Mikael Mellqvist.

**Criticism of the Chief Judge at Linköping District Court for not altering the time of a preliminary hearing when the counsel booked by the plaintiff was engaged at another hearing (1141-2013)**

The plaintiff in a family court case had engaged a lawyer to act as counsel. The lawyer requested postponement of the time of a preliminary hearing as he had other commitments, but the district court rejected his request. The adjudication of the Parliamentary Ombudsman states that because of the plaintiff's situation there were grounds for postponing the hearing. The judge is criticised for his decision.

**Criticism of a lay judge at Solna District Court for use of a mobile phone while a hearing was taking place (2340-2013)**

A lay judge used a mobile telephone to send a text message during a main hearing. The Parliamentary Ombudsman's adjudication states that judges must focus all their attention on the hearing itself and that it is not therefore compatible with the duties of a judge to undertake irrelevant activities during a hearing, such as sending text messages by telephone. In addition, someone who is involved in a trial can be adversely affected if judges use their telephones during hearings.

**Grave criticism of the Chief Judge at Kalmar District Court for having helped one party write a submission to a court of appeal (6796-2013)**

Appeal was made to the court of appeal about the decision of the district court to prohibit contact. The chief judge at the district court helped one of the parties to write a submission to the court of appeal. This means that the chief judge has

acted in breach of the regulations on objectivity and impartiality in the Instrument of Government. He was criticised severely.

### **Cases involving prosecutors, police and customs officers**

#### **Criticism of the police authority in Västra Götaland for shortcomings in a preliminary investigation concerning suspicion of a planned bomb attack on the shopping mall Femmanhuset in Gothenburg (2978-2012)**

The police authority in Västra Götaland received information that a woman had overheard an unidentified man talking on a mobile phone about a bomb in “Femman” on Saturday. The police concluded that this concerned a planned bomb attack on the mall. An enquiry was launched in which the security police were also involved. This led to three men being suspected of making preparations for a terrorist offence. All three were detained as the result of concerted police intervention. After they had been questioned and their premises searched, they were all exonerated of the suspected crime.

The Parliamentary Ombudsman established that there were shortcomings in the investigation that resulted in the three men being suspected. After questioning a witness the police concluded that the suspected telephone call had been made during a specific ten-minute period. This was the basis on which a call to a specific telephone was identified as suspicious and the three men singled out. The police did not, however, attempt to corroborate the witness’s information against circumstances that could be verified objectively, which would have indicated that the ten-minute period specified was probably the wrong one. The police also seem to have underestimated the combined impact of shortcomings in other aspects of the investigation. It was these shortcomings in the investigation that probably resulted in three innocent individuals being deprived of their liberty and the exposure of their families to coercive police actions in their homes. There are grounds therefore for viewing this gravely. The police authority is criticised for these shortcomings.

In addition to the shortcomings in the preliminary investigation, the Parliamentary Ombudsman also determined that the police gained unlawful access to a witness’s home through force when detaining him for questioning, for which the commander of the police unit is criticised. The Parliamentary Ombudsman also criticises a prosecutor for failing to make a decision on whether the suspects were to have access to defence counsel when they were questioned.

#### **Criticism of a regional public prosecution office for the lack of possibility for the police to make contact with an on-call prosecutor (4865-2012)**

Police officers have repeatedly encountered problems in making contact with an on-call prosecutor by phone. For several years the regional public prosecution office has failed to remedy this problem, for which it is criticised. As lack of availability means that statutory provisions that are important for individuals’ legal rights may be jeopardised, the Parliamentary Ombudsman takes a grave view of these shortcomings.

**Information about rights and the implications of enforcement for detainees in police custody (2572-2013)**

The Parliamentary Ombudsman has investigated when and how detainees in police custody are informed about their rights and the implications of the measure to which they are subject.

This enquiry has revealed that about half of the police authorities provide the information sheet issued by the National Police Board and the Office of the Prosecutor General (Information for those suspected of crimes and therefore deprived of their liberty) when detention begins. Routines at other authorities vary and are in some cases inadequate. It became clear, for instance, that in many cases it is unclear who is responsible for providing this information. As far as can be seen, there is no particular procedure for informing individuals who have been detained for other reasons than suspicion of a crime.

The adjudication stresses that deprivation of liberty is a serious encroachment of the freedom of an individual and that it is extremely important for those detained to be informed of their rights. This is, for instance, a prerequisite if these rights are to be asserted. On 1 June 2014 new regulations were included in the Edict on Preliminary Investigations about information for individuals suspected of crimes. This information is to be presented in a language understood by the detainees and, for those who have been arrested and taken into custody, in writing. The detainee is to have access to this information for the entire period of detention.

In the opinion of the Parliamentary Ombudsman written information should also be provided for those who have been detained for other reasons than suspicion of a crime and, of course, in a language that the detainee understands. All the information should also be expressed clearly and explicitly in a way that is easily understood. If the necessity arises, it should be supplemented by oral information.

The adjudication also points out the importance of providing information about rights as soon as possible after detention begins: this should not be later than when the detainee is taken into police custody.

In the Parliamentary Ombudsman's opinion it is important for the National Police Board to ensure that routines are introduced by the police authorities that mean that detainees will be provided with information to safeguard their legal rights. The National Police Board has announced its intention of producing new directives for police custody with regulations on when and how detainees are to be informed of their rights. In view of the fact that these are fundamental rights it is important for this to be undertaken without delay. A new directive and improved routines, together with the new provisions in the Edict on Preliminary Investigations, should result in improvement in the way detainees receive this information.

**Criticism of the police authorities for the lack of possibilities of outdoor exercise for detainees in police custody (2054-2013)**

The Parliamentary Ombudsman has enquired into the possibility of outdoor exercise for detainees in police custody. The Detention Act lays down that detainees are to be provided with the possibility of spending at least one hour a day outdoors unless there are extraordinary grounds for not doing so.

This enquiry has revealed that there are manifest shortcomings in this respect when it comes to access to outdoor facilities and the design of the exercise yards. It has for instance transpired that not all police custody facilities have exercise yards and that at a few custody facilities the possibilities of periods outdoors are dependent on the staffing level.

The adjudication stresses that in normal cases the right to outdoor exercise is an unconditional entitlement that has to be provided by the police authority. It is therefore important for all police authorities to ensure that this is arranged without delay.

It has also become clear that at several police custody facilities there are no routines about how detainees are to be informed of their right to outdoor exercise. In the facilities where there are such routines they are, in many cases, inadequate. It is, for instance, unclear who is responsible for providing this information. The adjudication stresses the importance of informing detainees about their right to outdoor exercise so that they have a possibility of availing themselves of it.

The National Police Board has announced its intention of producing a new directive for police custody which will include regulations on informing detainees of their possibilities of daily outdoor exercise. The adjudication points out that in view of the inadequate routines that the enquiry has revealed, it is important that such a directive takes force without delay.

**Criticism of the police authority in Västra Götaland for its management of a request for judicial assistance in a case involving the Care of Young Persons (Special Provisions) Act (273-2013)**

The social services requested judicial assistance from the police authority in a case involving the Care of Young Persons (Special Provisions) Act. This assistance was required for the placement of a 19-year-old girl in a secure children's home. In the view of the social services this placement needed to take place without delay and with the assistance of the police. Even though the formal requirements for judicial assistance were fulfilled, initially the police authority rejected the request. Instead it laid down conditions for its participation, which ultimately led to the placement of the girl two days later than necessary.

The adjudication states that it is not for the police authority to decide on the need of judicial assistance that has been requested. When the formal requirements are in place, the police authority cannot lay down conditions for its approval and provision of the assistance.

The police authority is criticised for its management of the case.



**Criticism of the police authority in the county of Östergötland for seizure of property in connection with an intervention etc. (584-2013 and 666-2013)**

A driver stopped by the police for speeding was also suspected of a minor drugs offence. In order to locate the drugs a search of the car was undertaken during which a large amount of cash was discovered in a bag that the driver claimed belonged to the woman he was living with. The police contacted the Enforcement Authority and provided this information, which was subject to secrecy. The Enforcement Authority decided to attach the cash for a debt incurred by the driver and issued a “distance” attachment order prohibiting the police authority from giving the money to anyone other than the Enforcement Authority.

A “prohibition order” issued by the Enforcement Authority does not give the police power to seize attached property. In order for the police to have the right to seize attached property on behalf of the Enforcement Authority by virtue of an attachment order, the property must have been confiscated pursuant, for instance, to the provisions on confiscation. The police are criticised for having seized the cash without any grounds in law.

Section 27 of Chapter 10 of the Public Access to Information and Secrecy Act stipulates that information subject to secrecy can only be provided to an authority if it is obvious that the benefit of providing the information outweighs the interests that secrecy is intended to protect. The police authority is criticised for not keeping any record or being able subsequently to show in any detail what information was provided to the Enforcement Authority and whether before doing so there was any consideration of the interests at stake of the kind required by this provision.

**Complaint against the police authority in the county of Kronoberg about a posting on Facebook (5875-2012)**

The Parliamentary Ombudsmen have reviewed a number of postings made on the police authority’s Facebook page. These postings are in themselves relevant in terms of police participation in the social media: they contain messages intended to prevent crime or information about the work of the police. The contents of several postings mean however that their objectivity can be questioned. They are characterised at times by a jocular tone that is somewhat inappropriate for a representative of the police. It is also possible to discuss to what extent descriptions of individuals in vulnerable situations can at all be regarded as suitable subjects for police postings in the social media. In addition the basis for those representing the police in the social media should involve caution about expressing personal feelings about their duties.

The adjudication states that there are regulations about police participation in the social media which, if complied with, should be adequate to ensure that no postings are made that will jeopardise confidence in the objectivity and impartiality of the police or are otherwise inappropriate.

**Complaint against the police authority in the county of Stockholm about a tweet (6153-2012)**

The Parliamentary Ombudsman has reviewed a tweet made by the police on their Twitter account. This expresses disappointment that two celebrities spoke

in positive terms in a television programme about taking drugs. The wording of the tweet did not, in the opinion of the Parliamentary Ombudsman, contain any inappropriate features and there are no grounds for assuming that the aim of the tweet was anything but the prevention of crime.

The adjudication states that there are regulations about police participation in the social media which, if complied with, should be adequate to ensure that no postings are made that will jeopardise confidence in the objectivity and impartiality of the police or are otherwise inappropriate.

**Criticism against certain police authorities about the length of time taken to deal with cases relating to gun licenses (5529-2013)**

During 2013 a relatively large number of complaints were made to the Parliamentary Ombudsmen about the time taken by the police to deal with cases relating to gun licenses. The Parliamentary Ombudsman Renfors asked the National Police Board to acquire information from the police authorities so that it could provide a report on the time taken to deal with such cases and present an assessment of the situation.

The review undertaken by the National Police Board showed that there was a wide variation in the time it took for different police authorities to deal with licenses for hunting weapons and target shooting weapons. The average time taken in such cases by all the police authorities in Sweden was about 40 days during 2013. Some police authorities took an average of about 20 days while others could take about 80 days. On the whole it took longer to deal with licenses for target shooting weapons than for those to be used for hunting.

It has taken the police authorities in the counties of Stockholm, Västra Götaland, Skåne and Halland a particularly long time to deal with applications for gun licenses during 2013. According to these authorities one of the causes has been lack of resources. The time it has taken them to deal with applications for gun licenses does not comply with the dispatch required by the Administrative Procedure Act, for which the authorities are criticised.

The Parliamentary Ombudsman takes a positive view of the measures that have been adopted or are planned by the police to put an end to the delay in dealing with these cases and assumes that continued focus will be devoted to this problem by the police authorities.

**Criticism of the Swedish Customs and a prosecutor for management of a preliminary investigation and decision on arrest (2556-2013)**

In the course of a surveillance operation and a preliminary investigation of a serious smuggling offence F.T. was apprehended. He was subsequently placed under arrest and deprived of his liberty for a total of 17 hours. It later turned out that he was innocent. The enquiry revealed that a number of unfortunate circumstances led to the apprehension of F.T. There are no adequate grounds for questioning the intervention itself. The Parliamentary Ombudsman's review has focused instead on how the preliminary investigation was managed from the time that F.T. had provided details about his alibi during questioning up until the moment of his release.

In the opinion of the Parliamentary Ombudsman there are grounds for questioning whether the investigation provided the prosecutor with adequate reasons for concluding that there were good grounds for suspecting F.T. of a serious smuggling offence. Far too much weight seems to have been given to the few and not particularly incriminating circumstances that spoke against him. The Parliamentary Ombudsman's enquiry also produces the impression that too little attention was paid to F.T.'s own information and the circumstances that weighed in his favour. The grounds on which the decision to make the arrest were based were, therefore, in the Parliamentary Ombudsman's opinion, extremely dubious.

The details provided by F.T. about his alibi were not checked until the morning and lunchtime of the day following his arrest. It can be wondered whether these investigative measures should not have been taken with greater dispatch. The adjudication also points out that a prosecutor's decision to detain someone must be continually reviewed and that the customs authorities are also responsible for carrying out investigative measures as rapidly and efficiently as possible to provide material on which the prosecutor can base an assessment.

#### **Serious criticism of the Swedish Customs for a delay of more than two years in issuing a decision on an obligatory review (178-2013)**

When appeal is made against a customs case, the starting point for the Swedish Customs is that the decision appealed against must be reviewed as soon as possible. If the review does not mean that the decision is altered in the way the appellant desires, the appeal and the case file must be referred to the court that is to hear the appeal.

In the case of the appeal involved in this complaint, the Swedish Customs did not issue its decision after the review until just over two years after receipt of the appeal by the authority. For much of this time the reason for the delay was that no measures were taken to deal with the appeal. It has further transpired that periods of more than two years to deal with appeals against decisions have more or less been the norm at the support centre concerned. Grave criticism of the Swedish Customs is expressed for the length of time taken to deal with these cases.

### **Prison and Probation Services**

#### **Criticism of the Prison and Probation Services' prison at Kumla for destruction of documents on which a psychologist's expert opinion had been based (3056-2011)**

An inmate requested access to the material on which his own risk assessment had been based. He was then told that all the material used as the basis of the risk assessment had been destroyed. The Prison and Probation Services is criticised for the destruction of the material. In his adjudication the Parliamentary Ombudsman observes that the Patient Data Act (2008:355) applies to the psychological assessments made by psychologists employed by the Prison and

Probation Services when they submit expert opinions. The Parliamentary Ombudsman adds that the psychologists are required to maintain records when they submit these opinions and that the material on which the risk assessments included in these opinions are based are medical records that have to be archived.

**Criticism of the Prison and Probation Services' prison at Hall for the way it dealt with and retained items of post sent to an inmate, etc. (5877-2011)**

This adjudication points out that limiting the possibility of possession of items of post involves infringement of the constitutionally enshrined right to freedom of information. Retention of an item of post because of what it contains therefore constitutes a manifest infringement of an inmate's fundamental rights and has palpable impact on an individual's legal entitlements. For this reason – in the Parliamentary Ombudsman's opinion – it cannot be a question of what could be called an “operational routine”.

In addition it is pointed out that the retention of an item of post by the Prison and Probation Services by virtue of Section 8 of Chapter 7 of the Prisons Act (2010:610) cannot be described as an “operational routine” either.

The adjudication criticises the prison at Hall for failing to make a clear distinction in its treatment of items of post to the inmates between retention and seizure.

The adjudication was sent to the Ministry of Justice and the Parliamentary Committee on Justice.

**The Prison and Probation Services' routines for dealing with “official post” to inmates etc. (4465-2012 etc.)**

These cases involved the way in which the Prison and Probation Services deals with “official post” to inmates. The adjudication states, among other things, that seizure of official post by virtue of Section 2 of Chapter 5 of the Prisons Act is an operational routine. The Parliamentary Ombudsman goes on to express views about the form that a prison's routines for the distribution of official post to inmates should take. Finally the prison at Saltvik is criticised for shortcomings in its management of delivery of official post to inmates in two cases.

**An enquiry initiated by the Parliamentary Ombudsman into the detention of a detainee in the police cells at the Kronoberg remand prison: this included the issue of division of responsibilities between the police and the Prison and Probation Services with regard to the medical care of detainees (3076-2012)**

A man who had been arrested and detained in the police cells at the Kronoberg remand prison after a case of domestic violence was suffering from severe physical injuries. Even though he repeatedly requested medical care, about eight hours elapsed before he was examined by a physician and taken to hospital. The police cells are administered by the Prison and Probation Services on behalf of the police. A practice had been established in which the police authority ensured that medical care was provided for detainees in the police cells who needed it. The responsibility for medical care for these detainees was not

clearly attributed in the agreement between the two authorities. In her adjudication the Chief Parliamentary Ombudsman states that she assumes that the authorities have systematised current arrangements in a written agreement and that written routines will be laid down about records relating for instance to medical care required by detainees. Her adjudication criticises the Prison and Probation Services for shortcomings in its records of significant occurrences while detainees are housed in the police cells.

**Grave criticism of the Prison and Probation Services' remand prison in Gävle for limiting the possibilities of detainees to make contact with the outside world even when there has been no previous decision to this effect by a prosecutor, etc. (5528-2012)**

This adjudication states that the remand prison in Gävle has restricted the possibilities for detainees to make contacts with the outside world on the basis of Section 2 of Chapter 6 of the Act on Detention. In order to do so a decision by a prosecutor is required, which has not been the case. In practice, the lack of a prosecutor's decision has meant that the remand prison has been making decisions on restrictions pursuant to Section 1 of Chapter 6 of the Act on Detention. Remand prisons are not empowered to make such decisions. Grave criticism of the actions of the remand prison is expressed.

The adjudication also contains a statement about the prerequisites pursuant to the Act on Detention for denying individual detainees the possibility of regulating the lighting in the rooms they occupy.

**An enquiry initiated by the Parliamentary Ombudsman into the rights of detainees in remand prisons and prisons (5529-2012)**

On 19 June 2012 the Parliamentary Ombudsmen's NPM unit visited the Prison and Probation Services' remand prison in Gävle. During this visit it transpired that amendments to the Aliens Act (2005:716) concerning the rights of those held in custody that had come into force on 1 May 2012 had not led to the adoption of any measures by the remand prison. These amendments lay down that any alien taken into custody who is placed in a prison, remand prison or police cell shall, in addition to the stipulations of the Act on Detention, be given the possibility of making contact with individuals outside the facility. This means that the aliens have the same right to make contact with individuals outside the facility as those who are held in custody in premises belonging to the Swedish Migration Board. During the visit it became clear that an alien held in custody pursuant to the Aliens Act had not been allowed to make telephone calls to a relative for the first two weeks of his detention. An enquiry was then initiated within the framework of an own initiative investigation into the question of how the Prison and Probation Services had taken the amendments to the Aliens Act cited above into account and also what instructions had been issued and what measures adopted centrally to guarantee the rights of those held in custody in remand prisons and prison facilities.

The adjudication points out that those held in custody in the Swedish Migration Board's premises are entitled to unlimited and private use of mobile phones and also to the use of computers with Internet access. Those held in

custody in the Prison and Probation Services' facilities have restricted possibilities of making telephone calls and receiving visits and lack any possibility of contact with the outside world through the Internet. In addition, according to the instructions issued by the Prison and Probation Services, contacts made by those held in custody have to be checked in advance and their calls may be intercepted.

The conclusion is that in practice the Prison and Probation Services' review and its instructions to the operational units concerned will not mean that the new provisions on the rights of those held in custody to be in contact with the outside world will be implemented to the full in remand prisons and prison facilities. For this no blame can be attached to the Prison and Probation Services but it shows how inappropriate it is to house aliens taken into custody in premises that are designed for individuals who are suspected or convicted of criminal offences.

**Criticism of the Prison and Probation Services' transport services for compelling a minor taken into custody pursuant to the Care of Young Persons (Special Provisions) Act (1990:52) to spend a night at a remand prison in connection with his attendance at a court hearing (6939-2012)**

A young person held in custody pursuant to the Care of Young Persons (Special Provisions) Act was being taken by the Prison and Probation Services' transport services from a children's home outside Enköping to the Värmland District Court in Karlstad and back. The journey took two days and led to two overnight stays in a remand prison for the young person. The Prison and Probation Services is criticised for the way in which this journey was planned and carried out.

**Grave criticism of the Prison and Probation Services' prison in Mariefred for carrying out surveillance with the help of CCTV cameras in connection with the isolation of an inmate (115-2013)**

An inmate placed in isolation for eight weeks following a suicide attempt was under camera surveillance for the entire period. The staff responsible for the surveillance were in another building.

The adjudication states that if a prison concludes that there is a risk of self-harming behaviour, surveillance may take one of two forms: either permanent supervision in which the staff are close to the room in which the inmate is held or through inspection rounds every 15 minutes. In the second case camera surveillance may be used to supplement the rounds. The prison in Mariefred is criticised severely for using only camera surveillance, which meant that the staff were unable to take immediate action in the event of self-harming behaviour.

**Criticism of the Prison and Probation Services for failure to inform a detainee's next-of-kin that a detention order had been enforced (1944-2013)**

When an individual was discharged from a prison sentence, the Prison and Probation Services enforced a detention order. The individual concerned was detained on the grounds of a suspected crime. The adjudication points out that the

Prison and Probation Services was enforcing a detention order and that the individual concerned was detained on the grounds of a suspected crime. The adjudication goes on to say that it was therefore the duty of the Prison and Probation Services to discharge its obligations pursuant to Section 21a of Chapter 24 of the Procedural Code. The Prison and Probation Services is criticised for failure to inform the individual's next-of-kin about the detention by telephone. The adjudication states that in situations in which a relative or close friend is to be informed as laid down in Section 3 of the Ordinance on Detention (2010:2011) or Section 21 of Chapter 24 of the Procedural Code, the Prison and Probation Services must, on its own initiative, ask the detainee whether he or she wants some relative or close friend to be informed. In addition it points out that the point of departure must be that a telephone call is the normal method and that in each specific case an individual assessment must be made of how this information is to be provided. The adjudication also states that the remand prisons should keep records of the decisions made about whether a relative is to be informed or not and if so how this was done. If a relative is informed through a telephone call this should be included in the records.

**An enquiry initiated by the Parliamentary Ombudsman into the Prison and Probation Services' handling of cases about placement in security units (2311-2013)**

The Prison and Probation Services may under certain conditions place inmates in what are called security units. This may be to avoid escapes, attempts to free them or their continuation of serious criminal activity while serving a sentence. Placement in units of this kind means that inmates are subject to more extensive inspections than other inmates. Placement in a security unit has to be reviewed at least once each month.

Complaints to the Parliamentary Ombudsman during inspections of the security units at the prisons in Kumla and Saltvik made it clear that there was widespread dissatisfaction among the inmates about the way in which the Prison and Probation Services justifies decision to place them in security units and the way in which the review of these decisions took place. For this reason the Parliamentary Ombudsman initiated an enquiry into how the Prison and Probation Services dealt with these placements.

On the question of the wording of the Prison and Probation Services' initial decisions it is stated that the agency must endeavour to provide a clear and explicit account of where the different items of information in the decision have come from and what importance they have had for its assessment. This is required to create a more transparent system that the inmates can understand. In addition, it is important for the inmates to understand the grounds on which the decision is based so that they can begin the process of change that in most cases is required for them to be able to affect their placement.

With regard to the monthly review decisions, it is pointed out that in them the Prison and Probation Services must account for circumstances that have arisen since the initial decision. This may include, for instance, the length of time inmates have spent in a security unit and their conduct and participation in programmed activities. In addition the Prison and Probation Services must

analyse the significance of these new circumstances and why – if the agency chooses not to make any changes – they are not enough to affect the original decision. The review decisions should be viewed to no small extent as evaluations of the time spent by the inmate in the security unit which can help the inmates to understand what actions they can take to affect their own situation.

**Criticism of the Prison and Probation Services' prison at Saltvik for inadequate justification of a permission about leave, etc. (3266-2013)**

In a decision on temporary release (leave) a prison facility made the assessment that an inmate's son should be considered a victim of crime. In the view of the facility, certain aspects of the court's judgment suggested that it was extremely likely that the son had been a spectator of the inmate's violent treatment of his mother. The Chief Parliamentary Ombudsman's adjudication states that the summary and description provided in a court's judgment in a criminal case do not reflect the issue in its entirety and that the wordings used are intended for other purposes than the interpretation arrived at by the prison. For this reason a prison should as a rule restrict itself to collecting concrete information from the criminal judgements and not indulge in different kinds of interpretation.

Furthermore it had been the intention of the prison before making its decision about leave to contact the inmate's ex-wife in order to find out whether her son would be at the address at which the inmate would be staying during the period. The adjudication emphasises that a prison may – when assessing whether there is a risk of criminal activity or wrongdoing by the inmate in connection with the leave – decide, for instance, that the leave has to be supervised to prevent the inmate from making contact with the victim of a crime. What the measures prisons may adopt have in common is that they impose different restrictions on the inmate during the leave period. The recourses available to a prison do not include, however, attempts to govern or influence the actions of third parties in connection with the leave – as the prison at Saltvik attempted to.

In addition grave criticism of the prison at Saltvik is expressed for shortcomings in the wording of the decision about leave.

**Criticism of the Prison and Probation Services' prison at Saltvik for the way in which, within the framework of a victim support programme when prisoners are discharged, a warder made contact with a relative of an inmate, etc. (3591-2013)**

An inmate in the prison at Saltvik had been granted permission to speak to his son on the phone. The victim support programme linked to discharges contacted the son's custodian to find out how she experienced the calls that the inmate had made to his son. The adjudication states that two measures may be adopted by prisons if there are reasons to question the suitability of an inmate continuing to have telephone contact with a minor. They may either revoke the permission to make calls, or report their concerns to the social services. On the other hand, prisons should refrain from contacting relatives to follow up the outcome of a permission that has been granted. Doing so would lead to the risk of going beyond the ambit of the Prison and Probation Services and becoming



involved in activities that fall within the domain of the social services. The tasks of the Prison and Probation Services do not include investigating potentially suspicious circumstances concerning children nor providing assistance or help to the victims of crime.

If, nevertheless, a prison undertakes this kind of follow-up, it must do so impartially. The adjudication criticises the prison at Saltvik for the way in which a warder expressed his own views while speaking to a relative about the telephone calls that had been made.

**Criticism of the Prison and Probation Services' prison at Salberga for shortcomings in the reasons given for withdrawal of a permit to visit etc.**  
(4217-2013)

A favourable decision cannot, in principle, be revoked or altered to an individual's disadvantage by the authority that has made it, unless new circumstances have arisen. In certain situations, however, it is possible to change a decision after reviewing the material on which it was originally based. In assessing whether there is such scope, according to the Chief Parliamentary Ombudsman, the time that has elapsed since the decision was made public must be taken into account. The possibilities of reviewing the material diminish as time passes. If, in addition, an individual has made arrangements based on the decision, for example applied for and received prison visits, the scope for review becomes even smaller. In such circumstances it is necessary, as a rule, for new circumstances to have arisen that make it possible to question the original decision in order for it to be changed.

**Grave criticism of the Prison and Probation Services' prison at Salberga for shortcomings in a decision to place a large number of inmates in isolation by virtue of Section 8 of Chapter 6 of the Prisons Act** (4379-2013 et al.)

On three occasions the prison at Salberga has placed inmates in isolation by virtue of Section 8 of Chapter 6 of the Prisons Act (2010:610). The adjudication points out that three requirements have to be fulfilled if an inmate is to be placed in isolation pursuant to this provision. To begin with an event must have occurred that can result in the inmate being reprimanded or a conditional release postponed. Secondly, it must be possible to link the inmate to the circumstances that have arisen (the suspected wrongdoing). The third requirement is that a risk must exist that unless placed in isolation the inmate will make it more difficult to investigate what has happened. On one occasion (15 August 2013) the prison placed all the inmates in isolation in one of its buildings in order to investigate what lay behind an assessment that there was a risk of wrongdoing and disturbances to good order and security. The adjudication points out that at the time of the placement in isolation no event had yet occurred that could lead to a reprimand or postponement of a conditional release. In other words it was not possible to place the inmates in isolation by virtue of the statute cited.

During the three periods of isolation the inmates were allowed shorter breaks outdoors. The adjudication points out that if a prison is to deny inmates one hour of outdoor exercise every day, an event that the prison could not fore-

see must have occurred. This may be the situation, for instance, when placement in isolation begins. If this placement continues for some time, it is difficult for the prison to maintain that the situation is one that it could not expect. This means that a prison that places an inmate in isolation is obliged to start planning immediately how the inmate can be provided with one hour of outdoor exercise each day.

The adjudication expresses grave criticism of the prison at Salberga for the decisions on placement in isolation made on 15 August 2013 and for the extreme shortcomings in the subsequent investigation. In addition the prison is criticised for denying the inmates daily outdoor exercise during the time they were placed in isolation.

**An enquiry initiated by the Parliamentary Ombudsman into the treatment of an inmate placed in isolation (6211-2013)**

After attempting to escape from the prison in Norrtälje, an inmate was placed in isolation by virtue of item 3 in the first paragraph of Section 7 of Chapter 6 of the Prisons Act. In order for an inmate to be placed in isolation on the grounds of this provision there must be a risk that the inmate will escape or be liberated. In addition there must also be reasonable grounds for assuming that the inmate is particularly likely to continue to commit serious crimes. During the period of isolation the Prison and Probation Services made a total of nine review decisions to the effect that the inmate was to remain in isolation. In none of these decisions, nor in the original one on placement in isolation, did the Prison and Probation Services assess whether it could be assumed that the inmate was particularly likely to continue to commit serious crimes. In other words there was no exhaustive consideration of the requirements laid down in the provision cited. This failure has meant that the inmate's chances of considering the possibility of any appeal were considerably reduced. The Chief Parliamentary Ombudsman expressed grave criticism of the shortcomings of the Prison and Probation Services in its treatment of the case.

The placement in isolation continued for three months and for most of this time the inmate was housed in what is called a "bare cell" equipped only with a bed. During placement in the bare cell the inmate was also subject to continuous supervision ("supervision every second"). On the basis of the notes made in connection with this supervision it can be determined that no measures to interrupt the isolation were adopted to any extent and that the inmate was more or less in total isolation for a period of two months. Grave criticism is expressed of the Prison and Probation Services for not having attempted to relocate the inmate earlier in order to remedy the situation.

**Enforcement Authority**

**Criticism of the Enforcement Authority for the formulation of a message to a defendant in a case about a payment order (6076-2012)**

After a decision had been issued in a case dealing with a payment order but within the respite period, the defendant submitted a document whose contents

were unclear. The Enforcement Authority chose not to interpret the document as an application for respite but wrote to the defendant to ask how it was to be interpreted. The Enforcement Authority is criticised for not having written to inform the defendant clearly that the document had not been viewed as an application for respite and for not pointing out the consequences of failure to submit a clarification.

**Criticism of one of the Enforcement Authority's officers for a telephone call made while making an inventory of assets (1744-2013)**

In the process of making an inventory of assets an enforcement officer telephoned to speak to the debtor. She ended up talking to the debtor's 12-year-old daughter and is criticised for not finding out who she was talking to before asking her questions.

**Criticism of the Enforcement Authority for the way it dealt with and applied the possibility of correction of an error as laid down in Section 20 of Chapter 2 of the Debt Enforcement Code (1910-2013)**

Section 20 of Chapter 2 of the Debt Enforcement Code stipulates that the Enforcement Authority may correct a decision which because of an oversight is manifestly mistaken. The Enforcement Agency has corrected an error in a decision on distribution even though it was not manifestly clear that the decision was erroneous and is criticised for doing so. The Enforcement Agency is also criticised for the way in which it dealt with the issue of correction.

## **Administrative courts**

**Criticism of the Chief Judge and a lay judge at the Administrative Court in Falun for their management of a case of conflict of interest (772-2013)**

A lay judge was a member of a board of social welfare. For this reason there was a conflict of interest in a case in which the board of social welfare had applied for an order pursuant to the Care of Young Persons (Special Provisions) Act (1990:52). The adjudication expresses criticism of the lay judge for failing to inform the presiding judge that only a few weeks before the hearing in the administrative court she participated in the social welfare board's executive committee's decision about the same parties as those involved in the court hearing. The chief judge is criticised for having allowed the lay judge to take part in the hearing of the case despite the conflict of interest.

**Criticism of four judges at the Administrative Court in Linköping for the wording of the grounds for judgment in a case involving compulsory mental care (748-2014)**

The Administrative Court Procedure Act lays down that the decision of a court shall contain the grounds on which the judgment has been reached. The Parliamentary Ombudsman has reviewed five decisions pursuant to the Act on Compulsory Mental Care made by the Administrative Court in Linköping. The result of this review is that none of the five decisions meet the requirements of

the Administrative Court Procedure Act with regard to grounds. Criticism is therefore expressed of the judges responsible for these decisions.

### **Central government agencies etc.**

#### **An enquiry initiated by the Parliamentary Ombudsman about shortcomings in the files of the Public Employment Service concerning employment cases (3972-2012)**

During an inspection of the Public Employment Service's office in Karlstad the Parliamentary Ombudsman was able to determine shortcomings in the files on a large number of the cases reviewed. It also became clear that the office had difficulties in providing all the documentation requested by the Parliamentary Ombudsman. Similar shortcomings have repeatedly been observed in the course of the Parliamentary Ombudsmen's enquiries into complaints that have been received. The adjudication states that shortcomings in the records as well as in file and document management are in breach of the regulations and principles for administrative procedure and also jeopardise the constitutional right of access to public documents. The executive management of the Public Employment Service must be held responsible for the failure of the current regulations to make any impact on the agency's operations. These shortcomings have been extensive. For this reason the Parliamentary Ombudsman takes a grave view of what has transpired.

#### **Criticism of the Swedish Municipal Workers' Union's unemployment benefit scheme for rejection of an application for unemployment benefit because the employer's certificate was not issued on a specific form (961-2013)**

The complainant had submitted an application for unemployment benefit to which a signed employer's certificate from his former employer was attached. The certificate was issued in the form laid down by the Unemployment Benefit Inspectorate and which is machine-readable. The form stipulates that certain information is to be provided on a separate form. The certificate was attached to the application and was signed. The information requested was not, however, included on the form but the employer referred to an appendix in which it was supplied.

The unemployment benefit scheme rejected the application on the grounds that incomplete material on which to base its decision had been submitted. In its decision it stated that the information provided on the separate appendix was missing. The Parliamentary Ombudsman does not consider that the provisions in Section 47 of the Act on Unemployment Benefit support the rejection of an application for unemployment benefit on the grounds that an employer's certificate has not been issued on a specific form. Criticism is expressed of the Swedish Municipal Workers' unemployment benefit scheme for its decision to reject the complainant's application.

**A complaint about the Public Employment Service for a delay of two years in relocation to a municipality after a residence permit had been issued (2697-2013)**

The Public Employment Service is obliged, when necessary, to assign certain newly arrived immigrants' accommodation in a municipality. On the other hand the Public Employment Service has no possibility of requiring a municipality to receive a specific individual or family.

In this particular case it took about two years from when a woman and her daughter (born in 2002) were granted residence permits until they were assigned a municipality to live in by the Public Employment Service. One of the reasons for this delay lay in the daughter's special needs. The Public Employment Service presented the family to 17 different municipalities before one of them finally offered the family somewhere to live. Up until that time the family was living in one of the Swedish Migration Board's residential facilities, which was not adapted to the daughter's special needs. If the Public Employment Service had dealt with this relocation case more efficiently and the exchange of information between the public authorities concerned had functioned more effectively, the time taken to deal with it could probably have been reduced. The main reason for the length of time it took is not, however, the result of the actions of the Public Employment Service but that so many municipalities considered that they were unable to offer the family anywhere to live. This case illustrates the consequences of a solution based on voluntary agreements. A copy of the adjudication is therefore being submitted to the Ministry of Employment for its awareness.

**Criticism of the Swedish Competition Authority for shortcomings in connection with questioning pursuant to the Competition Act (6358-2012)**

The complaint included an objection to the way in which the Swedish Competition Agency had chosen to document a tape recorded interrogation conducted in connection with an enquiry pursuant to the Competition Act (2008:579). Section 2 of Chapter 5 of the Competition Act stipulates that the Swedish Competition Agency shall keep a record of an interrogation. As this provision includes no specification of what form the record is to take, the adjudication states that it would seem natural to seek support in the regulations for closely related activities, for instance the Ordinance on Interrogations. At the same time it is pointed out that when considering the Swedish Competition Agency's obligation to maintain records it must be borne in mind that its activities do not constitute a criminal investigation in the strict sense of the term.

The adjudication goes on to state that a procedure in which an interrogation is recorded in summary form may be acceptable from the point of view of legal correctness, if the summary provides an objective and complete picture (reflects in its entirety) of what has come to light in connection with the interrogation. In addition, before the interrogation begins the official in charge must make it clear to those present that the record is to take this form. The Swedish Competition Agency is criticised for having a routine that means that the official conducting the interrogation decides after it has been completed what form the record will take.

The principal regulation states that the record of an interrogation is to be made and approved before it ends. If an interrogation is particularly comprehensive or deals with complicated circumstances, the Swedish Competition Agency may take longer to produce the record. In these circumstances the record has to be completed and approved as soon as possible after the interrogation has finished. The adjudication states that this means in normal cases that the record has to be produced and approved on the following day. Further delay could be acceptable in exceptional cases.

Criticism is expressed of the Swedish Competition Agency for considering that the case concerned was an exceptional one so that the production of the record could be delayed, even though it is clear that the interrogation was neither particularly complicated nor comprehensive. Finally it is stated that in cases for which exceptions can be made it is not acceptable for there to be a delay of three weeks – as in this case – before the individual interrogated is enabled to check the record that has been drawn up.

**Grave criticism of the National Property Board for shortcomings in the handling of access to public documents etc. (3869-2013)**

In May 2013 an association requested access to public documents from the National Property Board. Only after almost four weeks did the board decide to provide some of the documents requested. The association appealed against the Board's decision in September 2013. It was not until January 2014 that the Board forwarded the appeal to the Administrative Court of Appeal. In the middle of February the court rejected the association's appeal on the grounds that the property lawyer at the National Property Board who had reviewed the request for provision of the documents lacked the authority to do so and no appeal could therefore be made against the decision.

The shortcomings in the way this request was handled meant, among other things, that in February 2014 – i.e. almost nine months after its receipt had been recorded at the National Property Board – the association had still not had its request appraised correctly. In addition, inadequate grounds were given for the board's decision. Grave criticism is expressed of the National Property Board for its management of the case.

**Taxation and inland revenue and civic registration**

**Grave criticism of the way a tax official dealt with an individual. Also criticism of the Taxation Authorities for management of public documents (641-2013)**

Grave criticism is expressed of a tax official at the taxation authorities for the contents of a letter that do not comply with the objectivity required by Section 9 of Article 1 of the Instrument of Government. The adjudication also criticises the taxation authorities for inadequate registration of public documents and wrongly returning documents to those submitting them.

## Social services

### *Social Services Act*

**A municipal board conducted an unannounced home visit in order to “investigate suspected benefit fraud”. The question of whether this was in conflict with Article 6 of the European Convention, etc. (6798-2012)**

After an anonymous tip-off that a woman receiving financial support was living with a partner, two officials made an unannounced visit to her home. In its response to the Parliamentary Ombudsman the board stated that this visit was made in order to “investigate suspected benefit fraud”.

One of the provisions of Section 6 of the Benefit Fraud Act is that the police or a prosecutor must be notified if suspicion of an offence against the act arises. The travaux préparatoires to the act say that notification should take place when there is a “well-founded reason for assuming that a crime has been committed”. There are no provisions or statements in the travaux préparatoires that deal with the issue of whether a board may or should undertake its own investigative measures – and in that case which – before it submits such notification. A decision by a board to arrange a visit to a home to investigate whether there is reason to suspect that a crime has been committed would involve, among other things, overriding the provisions in the Procedural Code on searches of premises and how they should be conducted. In other respects as well, the regulations in place to provide guarantees of fair trial in criminal cases would be disregarded. For this reason, in the Parliamentary Ombudsman’s opinion, a social welfare board must not arrange home visits intended to investigate whether an individual can be suspected of a crime. Given this background, the board should not have arranged the visit.

The case gives rise to questions about the relationship between the regulations on benefit fraud and the specific regulations in the Social Services Act about recovery, what investigative measures a social welfare board may adopt according to these regulations and how such measures relate to Article 6 of the European Convention on the right to fair trial. According to the Parliamentary Ombudsman there are reasons for considering these issues in a broader context. A copy of the Parliamentary Ombudsman’s adjudication is therefore being forwarded to the Ministry of Health and Social Affairs and the Ministry of Justice for their awareness.

**The question of obligation to make a record of who had notified a member of a social welfare board about concerns about the treatment of children, etc. (4133-2011)**

An individual, X, rang a member of a social welfare board to express concerns about the children in a local family. There can be little uncertainty that X contacted the member in his capacity as a representative of the board. In such cases the information provided by an individual should be treated as notification pursuant to Section 1c of Chapter 14 of the Social Services Act. It was therefore the responsibility of the member to ensure that a record was made of the information provided by X.

No details about X's identity were noted in this case. As it has been impossible to ascertain whether X gave his name during the telephone call to the member of the board or later, no criticism is expressed of the board for the fact that the children's custodian was unable to find out who had made the complaint.

**Grave criticism of a municipal board for shortcomings in the treatment of a case concerning income support referred back to the board by a court of law for reappraisal (3548-2012)**

The Board for Education and Labour Market Issues in Sigtuna had rejected applications for financial support. After an appeal by an individual the administrative court set aside the decision and referred it back to the board for reappraisal. The judgment meant that the appeal had to some extent been accepted. The individual submitted an appeal to the Administrative Court of Appeal requesting reversal of the judgment's rejection of some elements of the first appeal. As only the individual appealed to the court of appeal, the outcome of the hearing could not be to his disadvantage. The board should have made sure that a new decision was reached as soon as it was informed of the administrative court's judgment. This new decision was not, however, made until one year and a half had elapsed. Grave criticism is expressed of the board for the shortcomings in its treatment of the case.

**In a case concerning the appointment of a contact person for a child who was not yet 15 both custodians must be heard before a board reaches a decision (3380-2013)**

Section 6b of Chapter 3 of the Social Services Act stipulates that a social welfare board may appoint a contact person to assist an individual in personal matters. If the individual who is to be given a contact person has not reached the age of 15, the provision lays down that both custodians shall consent to this measure. Since 1 May 2012, however, it has been possible to appoint a contact person even though one of the custodians does not consent.

In the adjudication the Parliamentary Ombudsman states that the opinions of both custodians on the question of appointing a contact person must be sought before a board makes its decision. It is not enough merely to inform one custodian that a measure decided on is to be implemented. Criticism is expressed of the social welfare board in the municipality of Olofström for not asking for the opinion of one of the custodians (the mother) before the board decided to appoint a contact person for her 14-year-old son.



*Care of Young Persons (Special Provisions) Act*

**Was it possible to reach a new decision on an immediate care order pursuant to Section 6 of the Care of Young Persons (Special Provisions) Act after a previous decision had lapsed because of failure to submit it to an administrative court in due time? A specific question about the importance of the provision in Section 1 of the same act on what is best for a child (534-2013)**

The chairperson of the social welfare board in the municipality of Hallstahammar decided on an immediate care order for a child pursuant to Section 6 of the Care of Young Persons (Special Provisions) Act. Because of failure to submit the decision to the administrative court in due time, the order lapsed. Nobody in this case can be blamed for what occurred. When the board was made aware that the immediate care order had lapsed, its chairperson made a new decision by virtue of Section 6 of the act. This case raises the issue of whether the chairperson could make such a decision even though no new circumstances had arisen.

Section 7 of the Care of Young Persons (Special Provisions) Act lays down that an immediate care order ceases to apply if the order has not been submitted to the administrative court in the prescribed period. It has been considered that in such a situation no new decision to issue an immediate care order may be made unless new circumstances have arisen. This view may however conflict with the principle of what is best for the child that is to be decisive in making the decision according to the act.

How to resolve a conflict between what is best for the child and the provisions intended to ensure fair legal treatment in any individual case is complicated. As the Care of Young Persons (Special Provisions) Act is currently the subject of an enquiry, a copy of the adjudication is referred to the committee undertaking it.

**In connection with a discussion between the social services and the administrative court about when a decision to issue an immediate care order pursuant to Section 6 of the Care of Young Persons (Special Provisions) Act had been submitted, the social services faxed the submission to the court. The date in this submission had been altered. The Parliamentary Ombudsman considers that the submission constituted an original document and therefore no alteration was permitted (4613-2012)**

After the Administrative Court in Stockholm had drawn the attention of the Parliamentary Ombudsman to the way in which the social welfare board in Solna had dealt with four cases concerning immediate care orders pursuant to the Care of Young Persons (Special Provisions) Act, the Parliamentary Ombudsman decided to enquire into the board's management of these cases.

The decisions, which concerned four brothers and sisters, had been made by the chairperson of the social welfare board on 2 August 2012 and should, pursuant to the act, have been submitted to the administrative court no later than 9 August 2012. They were not, however, received by the court until 13 August, when they had been faxed to the court as a faxed submission dated 2012-08-13 (submission A). During discussions between the administrative court and the

social welfare board to clarify when the submissions had been made the social welfare board sent another faxed submission to the court dated 2012-08-03 (submission B).

The unmistakable similarities between the faxed submissions, which had been completed in handwriting, prompted the Parliamentary Ombudsman to initiate a preliminary investigation on the grounds of suspicion of forgery of a document. This investigation showed clearly that the submissions were identical but that the date on submission B had been altered from 13 August to 03 August. On the other hand it was not possible to determine who had made this alteration. As the Parliamentary Ombudsman came to the conclusion that the offence could not be proved, the investigation was closed. – In the adjudication the Parliamentary Ombudsman states that, irrespective of the reason for the alteration of the submission, it is obviously of utmost importance for a public official not to change a document. The fact that this had happened in this case was particularly grave.

As none of the four decisions of 2 August had been submitted to the administrative court in due time the care orders lapsed. Four new immediate care orders were decided on 13 August and sent to the administrative court on the same day. The court set aside these decisions, however, as no new circumstances to justify them had arisen.

The consequences of the management of these cases by the social welfare board meant there were no possibilities of giving the children the protection and support they were considered to need. Grave criticism is expressed of the board for the shortcomings in its treatment of the case.

**The question of whether a social welfare board may employ a private security company to arrange a transport for a young person taken into care pursuant to the Care of Young Persons (Special Provisions) Act (5187-2012)**

A social welfare board had decided that a young person taken into care pursuant to the Care of Young Persons (Special Provisions) Act was to be moved from family care to a home for juveniles. The board requested transport assistance from the police (judicial assistance), who responded that they did not intend to provide such assistance. The board then employed a private security company to arrange the transfer.

As the security guards involved were undertaking security duties, the task assigned to them by the board included the exercise of official authority. Legal grounds are required for an agency to delegate administrative tasks that involve the exercise of official authority to a private company. Where enforcement assistance pursuant to the Care of Young Persons (Special Provision) Act is concerned no such grounds can be found in the act or any other statute. The employment of the security company was not, therefore, compatible with current legislation. In view of the special circumstances in this case, however, no criticism is expressed of the social welfare board.

**Grave criticism of a municipal board for its treatment of two cases on restriction of visiting rights pursuant to the Care of Young Persons (Special Provisions) Act (1990:52) (6524-2012)**

The board had decided on a temporary restriction of the parents' visiting rights by virtue of the second paragraph of Section 14 of the Care of Young Persons (Special Provisions) Act. The board subsequently extended its decision to restrict visiting rights after deliberation as provided in the third paragraph of Section 14 of the act.

The Parliamentary Ombudsman points out that in extending the restriction of visiting rights after deliberation rather than by making a new decision the board had disregarded fundamental stipulations about how cases were to be managed. The Parliamentary Ombudsman expressed grave criticism of the board.

The Parliamentary Ombudsman also criticised the board for failure to refer an appeal to the administrative court.

**Handling of a case involving determination of visiting rights pursuant to Section 14 of the Care of Young Persons (Special Provisions) Act. The circumstance that the child's custodian had not requested an official decision has no bearing on the board's obligation to enquire into the question of visiting rights and make an official decision (2628-2013)**

In May 2012 the custodian of a child taken into care pursuant to the Care of Young Persons (Special Provisions) Act submitted a written request for extended visiting rights. She did not receive a response to her request from the case officer until October 2012. An official decision on the extent of her visiting rights was not made until May 2013.

The Parliamentary Ombudsman states that when it is impossible to reach an agreement about visiting rights a request for an extension shall lead to an official decision against which, if not in favour of the individual, appeal can be made to the administrative court.

Criticism is expressed of the social welfare board's delay in dealing with the case and in making a decision on the extent of visiting rights.

**The question of whether the parents of a child taken into care are entitled to make video films of a supervised visit to the child etc. (6351-2012)**

The parents of a boy taken into care by virtue of an immediate care order pursuant to the Care of Young Persons (Special Provisions) Act met their son during a supervised visit. The social welfare board prohibited the individual who accompanied them as support to make video films of the visit.

In the opinion of the Parliamentary Ombudsman the first assumption is that a parent may film his or her child during a visit even if the child has been taken into care pursuant to the Care of Young Persons (Special Provisions) Act and the visit is supervised. The board may, however, prohibit video filming during a specific visit if the film could be considered inappropriate in a specific case. No such circumstances have come to light in the case concerned. The parents (and their supporting individual) should not therefore have been denied the possibility of making a video film of the parents' visit to the child.

**A 17-year-old boy had been taken into care by virtue of Section 6 of the Care of Young Persons (Special Provisions) Act and placed in a special juvenile centre: the question is whether the social welfare board can invoke Section 11 of the Act to restrict the boy's contact with his father solely on the grounds that there is a lack of clarity in the police investigation into a serious crime in which the boy may possibly have been involved (120-2012)**

An immediate care order was issued pursuant to Section 6 of the Care of the Young Persons (Special Provisions) Act for a 17-year-old boy who was suspected together with his father of a serious crime and he was placed in a special juvenile centre. The decision to do so was made by the Board of Social Welfare in the municipality of Upplands Väsby.

During his initial period in the centre the boy was not allowed to receive any telephone calls or visits as "everything relating to the police investigation is still far too unclear". One consequence of this decision was that the boy was allowed no contact with his father.

A decision to restrict contact between the father and his son would have been acceptable if it had been necessary for the boy's treatment programme. The Board of Social Welfare has not even claimed that the restriction was justified by the kind of grounds usually linked to the treatment of the young man. For this reason Section 11 of the Act provides no grounds for the board to restrict contact in the way it did.

**A decision on a temporary prohibition to move may not be made solely to prevent contact between a custodian and his or her children on a specific occasion (6394-2012)**

A complaint was submitted to the Parliamentary Ombudsmen about the Board of Social Welfare in the City of Luleå for its management of a case concerning a girl with a voluntary placement in family care. Some of the complaints dealt with questions relating the way in which her removal from care had been prohibited.

When children are placed in family care on a voluntary basis the fundamental assumption is that their guardians decide where they are to live and whether they are to move back to their homes. The Care of Young Persons (Special Provisions) Act does, however, contain provisions that make it possible on certain conditions to prevent guardians from moving children from family care placements. These provisions are intended to safeguard children from being moved too abruptly and separated from the parents providing family care.

In this particular case the guardian (the girl's father) had announced on one occasion that he intended to exercise his right to contact with his child for an entire weekend on specific dates. When the father was travelling to collect the girl against her will, the chair of the board issued a temporary decision to prohibit her from being taken away from the placement. The reason given for this decision was that the father intended to collect the girl against her will and that there was a manifest risk that her health and development could be harmed by removal from family care.

In the adjudication the Parliamentary Ombudsman states that the regulations on prohibiting movement only concern situations in which a guardian intends

to remove a child, in other words change where the child is going to live. For this reason there can be no question of invoking prohibition of movement to prevent guardians from having contact with their children on a specific occasion. There was nothing to suggest in this case that the father intended that the child should go on living with him after the period of contact had ended. On the basis of the enquiry to which the parliamentary ombudsman had access there were therefore no legal grounds for the decision that was made.

The adjudication also contains criticism of the board for shortcomings in the decision itself about the temporary prohibition of movement and for the management of a request from the father for the child to be returned to her home. In some cases these shortcomings are of a serious nature. A copy of the adjudication was therefore sent to the Health and Social Care Inspectorate.

**Grave criticism of a social welfare board for delays in submitting an appeal against a decision about reconsideration of care pursuant to the Care of Young Persons (Special Provisions) Act to the administrative court (6620-2012)**

A child had been placed in care by virtue of Section 3 of the Care of Young Persons (Special Provisions) Act. The social welfare board in Markaryd reviewed the placement as laid down in the third paragraph of Section 13 of the act and decided, among other things, that it was to continue. The child's custodian appealed against this decision. Instead of submitting the appeal to the administrative court, the board started an enquiry into whether the care order should be terminated. The board then decided it was to continue. When the child's custodian appealed against this second decision both appeals were forwarded to the administrative court. This means that more than three months elapsed before the administrative court was given a chance to review the first appeal, which according to the court could to some extent be considered to have had an impact on the outcome of the case.

The provision on the right to appeal against care orders pursuant to Section 3 of the Care of Young Persons (Special Provisions) Act is one of its fundamental features. After assessing whether the appeal had been submitted within the time allowed, the board should have forwarded it without delay to the administrative court. Grave criticism is expressed of the board for the shortcomings in its management of the case.

***The Care of Abusers (Special Provisions) Act***

**The question of a new decision on an immediate care order pursuant to Section 13 of the Care of Abusers (Special Provisions) Act after a previous decision had lapsed because of failure to submit it to an administrative court in due time (7099-2013)**

The Care of Abusers (Special Provisions) Act lays down that those in need of treatment in order to put an end to a current addiction problem can be subject to compulsory institutional treatment. The decision on treatment of this kind is made by an administrative court at the request of a social welfare board. If there

is no time to wait for the court's decision, a board may, in certain circumstances, decide to issue an immediate care order. Once this has been done, the decision must be submitted to the administrative court no later than on the following day. If the court approves, an application for compulsory institutional treatment must be submitted to the court within a week. Otherwise the care order lapses automatically.

A complaint from the Board for Individual and Family Welfare in the municipality of Västerås included the following information. An application from the board about treatment pursuant to the Care of Abusers (Special Provisions) Act for an abuser who had been taken into immediate care was not received by the court within the time allowed. This was the result of a mistake when the application was faxed to the court and meant that the immediate care order no longer applied.

A new decision on a care order was not accepted by the court on the grounds that two care orders cannot be based on the same reasons.

It is unfortunate that an administrative error results in an abuser not being given the treatment he or she needs.

The Parliamentary Ombudsman's adjudication includes the following observations. The Care of Young Persons (Special Provisions) Act contains similar provisions to those in the Care of Abusers (Special Provisions) Act that apply to these situations. Certain statements in the travaux préparatoires to the Care of Young Persons (Special Provisions) Act and certain adjudications issued by the Parliamentary Ombudsmen dealing with the application of this legislation should be able to offer guidance in the situation described in the complaint.

The board is probably unable to decide on a new care order when a previous order has lapsed because the application for treatment was not submitted in due time. The lapse of the care order does not mean, however, that the application for treatment has also lapsed. In this kind of situation one possible course the board could adopt would be to request the court to issue an immediate care order in connection with the application for compulsory institutional treatment.

The Parliamentary Ombudsman concluded the case without expressing criticism of the board.

**The question of whether an institution for the treatment of drug abusers was able to introduce a routine for dealing with post that meant that internees regularly had to open all incoming letters in the presence of its staff (2793-2013)**

During an inspection of the institution for the treatment of drug abusers in Hesselby operated by the Swedish National Board of Institutional Care it was noted that the institution had a routine for the distribution of post that meant that the internees opened all incoming letters in the presence of the staff. No decision about inspection had, however, been made in any individual case.

The Parliamentary Ombudsman's adjudication states that no general inspection of an internee's incoming items of post is permissible. Decisions must be made in each individual case if the requirements for doing so exist. The institution was criticised for this inadmissible surveillance of post.

***Support and service for persons with certain functional impairments*****The question of the requirement to communicate information included in a case report on the basis of daily routines (5569-2012)**

In a case dealing with support and service for the functionally impaired a case officer submitted the report of her enquiry and proposed a decision without the applicant being first enabled to express an opinion about the information gathered by the case officer from the applicant's daily routines. In several respects the information acquired contradicted information submitted by the applicant and also seems to have had a decisive impact on the administrative decision to reject the application. In view of the important role the acquired information played in this appraisal, the written report on the daily routines should have been communicated to the applicant pursuant to Section 17 of the Administrative Procedures Act before the decision was announced. Criticism is expressed of the administration for this and a number of other shortcomings in the management of the case.

**Handling of a case relating to personal assistance pursuant to the Act on Support and Service for Persons with Certain Functional Impairments, including whether a municipality can delay dealing with an application until the Swedish Social Insurance Agency has made a decision on an assistance grant (5076-2012)**

After a woman had applied in September 2011 for personal assistance pursuant to the Act on Support and Service for Persons with Certain Functional Impairments to the board for health and social care, it took three months for the board to initiate an enquiry. When the enquiry began the board notified the Swedish Social Insurance Agency that the woman could be assumed to be entitled to an assistance grant as provided by the Social Insurance Code. During a visit to the woman's home in February 2012, in which a case officer from the Social Insurance Agency also participated, it was agreed that the board would postpone its enquiry until the Agency had reached a decision.

The Parliamentary Ombudsman states that it is doubtful whether it is at all possible to reach an agreement to place the municipality's enquiry "on hold" pending the enquiry and decision of the Social Insurance Agency. If this does occur, it is important at all events to ensure that the individual is informed of the potential consequences. Reaching such an agreement does not mean that the municipality can remain completely passive while the Agency's enquiry is taking place.

Criticism is expressed of the board for taking considerably longer to deal with this case than can be considered acceptable for a matter of this kind and which was partly the result of the passivity that characterised the board's actions during the time in which the Social Insurance Agency was carrying out its enquiry. The board is also criticised for the fact that no record was made of the agreement to keep its enquiry "on hold".

## Health and medical care

### **Grave criticism of a forensic psychiatric clinic for handcuffing a patient under treatment by virtue of the Compulsory Mental Care Act (1991:1128) even though there were no legal grounds for such a measure. Grave criticism of the physician in charge for not examining the patient personally before every review (extension) of periods of physical restraint (4471-2011)**

An individual undergoing treatment pursuant to the Compulsory Mental Care Act at the regional forensic psychiatric clinic in Vadstena was kept under physical restraint from 22 until 24 January 2011. The physician made continuous decisions to extend the period of restraint. These decisions were made over the phone and almost two days elapsed until the physician herself examined the patient before deciding on another extension. Some of these decisions were not recorded in the patient's medical records.

The patient was handcuffed partly before the application of restraints, while being placed in the bed with the restraints, as well as when the restraints were reapplied after he had been released in order to shower or relieve himself.

The Parliamentary Ombudsman expresses grave criticism of the physician in charge for not making personal examinations of the patient before each review of the decision on (extension of) the period of restraint. Criticism is also expressed of the inadequate records.

In the adjudication the Parliamentary Ombudsman points out that the Compulsory Mental Care Act provides no support for the practice of handcuffing patients undergoing treatment pursuant to its provisions. Grave criticism is expressed of the clinic for the use of handcuffs on patients, which is a breach of the protection provided by the constitution against physical violation.

### **Criticism of a forensic psychiatric clinic for the practice of “demarcating” patients assessed as needing to be housed in restricted areas with less stimulating environments and little contact with other patients (1169-2012)**

After an inspection of the forensic psychiatric clinic in Örebro, the Parliamentary Ombudsman decided to enquire into how the clinic had dealt with a patient who had been held under restraint as well as its practice of “demarcation” and how this could be distinguished from the coercive measure of isolation.

In the adjudication the Parliamentary Ombudsman stresses the importance of careful records of any coercive measure adopted and decisions made so that it is not unclear by whom and when a decision was made during any subsequent inspection. The clinic is criticised, for instance, for keeping patient records from which it was not possible to come to any firm conclusions about whether decisions to readmit patients to secure units were made before they had been subject to restraint.

The Parliamentary Ombudsman's enquiry also disclosed that the clinic adopted a special practice – demarcation – for patients considered to need to be housed in restricted areas with less stimulating environments and little contact with other patients. Separation – isolation – is a coercive measure that the law states may only be adopted when certain requirements are fulfilled. The Parliamentary Ombudsman has no objection, per se, to nursing staff agreeing with a



patient that he or she is to stay in a certain area for the sake of peace and quiet. However, the Parliamentary Ombudsman is critical in a number of respects of the clinic's use of a procedure and a concept that is so similar to the coercive measure of isolation. The Parliamentary Ombudsman states for instance that the room in which demarcated patients are kept is unacceptable for this particular purpose.

## Social Insurance

### **Criticism of the Social Insurance Agency for its application of the constitutional prohibition against determining the purpose for which documents are requested (5734-2012)**

A journalist complained to the Parliamentary Ombudsmen and said that he had approached the Swedish Social Insurance Agency to request certain information, upon which – before he even had time to make his request – he had been asked what he wanted it for. In the adjudication the Parliamentary Ombudsman states that the identity of the person making a request may of course be important when it comes to evaluating any potential harm that it may give rise to but it is the nature of the information requested that must be the point of departure and that it is therefore never relevant to ask for the identity of the applicant or their intentions before it is obvious what kind of information is being requested.

### **No criticism is expressed of the Social Insurance Agency for failing to provide information about the country of domicile of an individual whose personal data was subject to secrecy but, on the other hand, for providing erroneous information in another informative document and in a decision (2203-2012)**

In dealing with a case concerning income support the Social Insurance Agency disclosed information about the country in which an insured person issued with an identity protection order was living. The adjudication states that it is difficult to determine when the geographical area in which an individual with an identity protection order is living has to be kept secret and this has to be decided from case to case, for instance, on the basis of how large the area is. In this case the Parliamentary Ombudsman found that whether or not the country in which an insured individual is living is at all subject to secrecy is a matter of discussion but that this notwithstanding the Social Insurance Agency was not prevented from divulging the information concerned by virtue of the provision on breach of secrecy in Section 2 of Chapter 10 of the Public Access to Information and Secrecy Act (2009:400). The disclosure of this information does not therefore lead to any criticism from the Parliamentary Ombudsman.

### **Criticism of the Social Insurance Agency for shortcomings in the grounds given for a decision to reclaim benefit (6804-2012)**

The Social Insurance Agency provided inadequate grounds for a decision on recovery in merely stating that the insured individual's points of view had been

taken into consideration without accounting for what points of view and information had been considered and how the agency had evaluated them. The adjudication states that a justification of this kind that fails to answer the question of why a specific assessment has been made does not fulfil its purpose and cannot therefore be considered satisfactory. In addition, before reviewing its decision the Social Insurance Agency had offered the insured individual an opportunity to “check” the proposed grounds for the outcome of its review against the grounds given in the original decision. Making an offer of this kind in this context is described as particularly remarkable and it is pointed out that a review of a decision entails a complete appraisal of the facts in the case that is totally independent of the original decision.

**Criticism of the Social Insurance Agency for shortcomings in the grounds given for decisions on sickness benefit (513-2013)**

The Social Insurance Agency has failed to provide grounds for several decisions on sick benefit by neglecting to account for the opinions and documents submitted to the agency by insured individuals. Nor has it been clear from the decisions how the agency has assessed this information. In addition, in one decision the Social Insurance Agency has confused information describing the case with what are circumstances that are decisive for it. The Social Insurance Agency is criticised for these shortcomings.

**Environmental protection, public health as well as animal welfare**

**Criticism of a county administrative board for a delay in informing parties of a decision to take animals into care pursuant to Section 34 of the Animal Protection Act (427-2013)**

The county administrative board decided that a number of cats were to be taken into care. The owner of the cats was informed of this decision through notification provided in connection with its enforcement three weeks later. In its response to the Parliamentary Ombudsman, the county administrative board states that there was a risk that the owner of the cats would conceal them if informed of the decision before the police had time to enforce it. The Parliamentary Ombudsman points out that there is no possibility of waiting to inform one party of a decision of this kind. The county administrative board should have ensured that the owner of the cats was informed of this decision without delay and is criticised for not having done so.

**Criticism of a county administrative board for not reporting an offence against the Animal Protection Act to the prosecution agency or the police (6281-2012)**

In its capacity as supervisory authority pursuant to the Animal Protection Act (1988:534), the county administrative board found out about a riding school that was operating without a permit. It is an offence against the Animal Protection Act to run a riding school without a permit and the county administrative

board is criticised for not having discharged its obligation to notify the prosecution agency or the police of this offence.

**Grave criticism of a county governor for having given grounds for decisions in shore protection cases in a way that was in conflict with both the regulations applying to the grounds for decisions in the Administrative Procedures Act and the objectivity required by Section 9 of Article 1 of the Instrument of Government (4427-2011)**

A county governor gave grounds for decisions to waive the right to coastal access in a way likely to give the impression that the decisions were in direct conflict with the regulations in the Environmental Code. The wordings of these decisions have been in breach of both the regulations on the grounds on which decisions may be based in the Administrative Procedures Act and the objectivity required by the Instrument of Government. Grave criticism is expressed of the county governor.

**Grave criticism of a county administrative board for neglecting its obligations pursuant to the Service of Documents Act (776-2013)**

The county administrative board was required to serve 13 members of a Sami community with an imposition of a conditional fine. After it had been notified of failure to serve two of the members, the county administrative board took no further measures to serve notice to them. The county administrative board has explained its passivity to the Parliamentary Ombudsman by saying that taking action against certain members of the community would not have improved the possibility of reaching some kind of settlement. The Parliamentary Ombudsman's adjudication states that this is a very poor explanation. As the county administrative board had chosen to serve notice of the fines, it was also required to ensure that all 13 members of the Sami community received this notice. Grave criticism is expressed of the county administrative board.

**Criticism of a county administrative board for failure to communicate information that was important in a decision to put a dog down and for its delay in notifying the owner of the decision (1735-2013, 6458-2013)**

The county administrative board had taken a dog into care pursuant to the Animal Protection Act and decided that it was to be sold or found a new owner in some other way. Subsequently the county administrative board was informed by the police authority that it was impossible to sell the dog or find a new owner and that it was referring the case back to the county administrative board for a decision to put it down. The county administrative board decided that the dog was to be put down without giving the owner of the dog the information from the police, for which it is criticised. The county administrative board employed a bailiff to notify the owner of the decision to put the dog down and the result was that this information was not received until 19 days after the decision had been made and 15 days after the dog had been put down. The county administrative board is criticised for not informing the owner earlier. Finally, criticism is expressed of the county administrative board for shortcomings with regard to its obligation to register public documents.

## **Planning and building**

### **Grave criticism of a local building committee for failure to submit two appeals, one containing a request for inhibition, to the county administrative board (2571-2012)**

The committee ordered a property owner under penalty of fine to remove a signboard and ruled that the decision was to take immediate effect even if appealed against. The property owner appealed against the decision and requested its inhibition. The committee did not establish whether the appeal had been submitted within the prescribed period and did not forward it to the superior instance. Nor did it forward the additional documents later submitted by the property owner. Instead the committee wrote to the property owner to say that the case was closed and could no longer be dealt with. The property owner also appealed against this ruling. Here, as well, the committee failed to establish whether the appeal had been submitted within the prescribed period and did not forward it to the superior instance either.

The Parliamentary Ombudsman's adjudication points out that there are serious gaps in the committee's knowledge of the fundamental regulations on how to manage appeals. Grave criticism is expressed of the committee.

### **Grave criticism of two officials in a planning and building committee for not being objective and impartial in their treatment of an application for a building permit (746-2013)**

A co-operative housing association was involved in a court dispute with four of its members concerning balconies. During the proceedings the society applied to the planning and building committee for building permits for balconies. The society's aim was for the committee to reject the application so that it would later be able to submit this decision as evidence in the court hearing. Grave criticism is expressed of two of the City of Stockholm's officials for dealing with an application for a building permit and contacts with the applicants in a way that failed to comply with the objectivity and impartiality required by the Instrument of Government.

### **Grave criticism of the National Land Survey for its delay in the management of a case concerning conveyancing (1222-2013)**

In a property matter all that remained for the National Land Survey to do on 29 November 2009 was determine the compensation. The agency did not begin to deal with this question until March 2013 and grave criticism is expressed of this delay.

## **Education and research**

### **Grave criticism of a principal for failure to notify a social welfare board immediately after hearing a pupil talk about violence in the home (6755-2012)**

The Social Services Act lays down that certain authorities, such as schools, as well as their staff, are required to notify a social welfare board immediately if

in the course of their activities they become aware or suspect that children are being treated badly.

In October 2010 a girl told a teacher that she was subjected to violence at home. In October 2011 and March 2012 she again told members of the school staff of assault in her home. On each occasion this information was given to the principal. Not until 2 April 2012 was the social welfare board notified. The statement submitted by the school says that instead of notifying the social services there were “several internal assessments and discussions” about the girl’s information.

The adjudication states that it is not up to the school to evaluate the information that has been received but that this is a question for the social services and possibly the police, prosecution agency and a court of law. The social welfare board should have been notified immediately after the girl had said she was exposed to violence in her home for the first time. Grave criticism is expressed of the principal for failure to provide the required notification.

**Criticism of a teacher in a secondary school for checking apps on a pupil’s mobile phone (2785-2013)**

A parent submitted a complaint about a teacher who had “taken a look” at his daughter’s mobile phone which she had taken with her to a class.

In the adjudication the Parliamentary Ombudsman says that the teacher would have been entitled to impound the mobile phone by virtue of Section 22 of Chapter 5 of the Education Act if he considered that the pupil was using the phone in a way that disturbed school activities. On the other hand there are no grounds in law to enable school staff to examine/check a pupil’s mobile phone. The teacher should not, therefore have made an inspection of the contents of the phone and cannot escape criticism for his actions.

**Criticism of a school nurse for conversations with a pupil about her situation at home without the consent of her custodian (1382-2012)**

On her own initiative a school nurse had a number of conversations with a pupil about her situation at home without first gaining the consent of her custodian. Her custodian was not subsequently informed of what had transpired during these conversations either.

The Parliamentary Ombudsman’s adjudication points out that as the pupil was so young these conversations could only have taken place if the custodian had consented to them. As the custodian had not been asked what he felt about them, there was no scope for the school nurse to undertake them. In addition it would have been possible for the school nurse to avoid telling the custodian, in this case the pupil’s father, about what had transpired during these conversations if there had been grounds for believing that the pupil would sustain considerable harm if the information was provided. The enquiry gave no support for considering that such circumstances prevailed in this case. The Parliamentary Ombudsman sums up the adjudication by stating that it was wrong of the school nurse to have these conversations with the pupil without the custodian’s consent and not subsequently providing information about what had been said.

**Criticism of the chairperson of an educational committee for deciding single-handedly to prohibit listeners from making sound or video recordings during a meeting of the committee that was open to the public (6356-2012 and 6488-2012)**

At a meeting that was open to the public the chairperson of the Educational Board in the municipality of Värmdö (which is a municipal board) decided on a procedural rule to the effect that listeners were not allowed to make sound or video recordings during part of the meeting.

The Parliamentary Ombudsman states that in principle a municipal board is permitted to decide on procedural rules that mean that listeners at a public meeting are not allowed to make sound or video recordings. This rule may not, however, be arbitrary, discriminatory or prompted by any other irrelevant reason. The enquiry gives the Parliamentary Ombudsman no grounds for maintaining that there was no acceptable reason for the procedural rule in this particular case. According to the Parliamentary Ombudsman, however, it is the board that must decide on a procedural rule of this kind. The chairperson is therefore criticised for making the decision about the rule on his own.

**Criticism of the chairperson of an educational committee for not convening a meeting when requested to do so by one-third of the committee's members (2072-2013)**

One-third of the members of the Children and Education Committee in the municipality of Arvidsjaur asked for an extraordinary meeting to be held. According to the Parliamentary Ombudsman the chairperson should have called the meeting even though in her judgement the committee was unable to make a decision on the issue the minority wanted to raise. The chairperson of the committee is criticised for not convening the meeting.

## **Committees of chief guardians and chief guardians**

**Grave criticism of the Committee of Chief Guardians in Region Gotland for the management of a number of applications for the appointment of guardians or trustees (3437-2013)**

In May 2010 the Parliamentary Ombudsman Ms Nordenfeldt criticised the Committee of Chief Guardians in the municipality of Gotland for not immediately submitting an application for the termination of a guardianship to the district court, the instance that has to make a decision in such cases. In her adjudication in 2010 she wrote that she took it for granted that the committee would take measures to ensure correct treatment of similar cases in the future. However, during an inspection of the district court in Gotland in May 2013 the Parliamentary Ombudsman Mr Lindström noted four cases in which the committee had similarly neglected to send applications for the appointment of guardians to the district court straight away. In its response to the Parliamentary Ombudsman the committee refers to the introduction of new routines to enable rapid and legally correct procedures. In his adjudication the Parliamentary Ombudsman concludes that the committee merits grave criticism for its protracted and inadequate treatment of the four cases and, referring to the adjudication from

2010, points out that it is surprising that the committee had not introduced the routines it referred to earlier.

## **Public access to documents and secrecy as well as freedom of expression and of the press**

### *Social services, health and medical services*

#### **Grave criticism of a social services official for disclosure of certain information in a case concerning a contact family (4172-2012)**

A woman had an identity protection order because the father of one of her children had threatened her. The Parliamentary Ombudsman expressed grave criticism of an official in the social services for disclosing her place of work to the father, also a custodian, when reporting the outcome of an enquiry about a contact family.

#### **An 18-year-old girl had been issued with an identity protection order concerning her personal details and her subsequent change of name. Criticism of a municipal committee for disclosure of the girl's name to her mother by including it in the calculations of income support sent to her (5932-2012)**

An 18-year-old girl placed in a foster home through a decision by the board of social welfare in the municipality of Helsingborg was granted an identity protection order concerning her personal details and subsequent change of name. This order meant that her personal details were protected. The girl's mother received income support from one of the municipality's other administrative units, its development committee. On two occasions this unit sent the mother calculations about the amount of income support in which the girl's new name appeared.

All agencies that request information from the civic register are informed if any details are protected. The unit dealing with the income support used another administrative system which did not indicate clearly if any individual's personal details were confidential. In the adjudication the Parliamentary Ombudsman states that it is very serious for a public authority that deals with a great many protected identities in its daily routines not to have an administrative system that offers security in this respect. Disclosure of the information about the girl's name must be attributed to the system's shortcomings. The development committee deserves to be criticised for this.

#### **Criticism of a social services official for supplying a 19-year-old woman's telephone number to her mother (846-2012)**

In the social services information about the personal circumstances of individuals are subject to secrecy unless it is obvious that some detail can be disclosed without harming any individuals or those close to them. It is the subjective feelings of the individual on which any assessment of the possibility of causing them harm or not must be based.

An analyst in the social services office in the municipality of Nynäshamn supplied a 19-year-old woman's new telephone number to her mother as the analyst considered this was best for her in view of the grave concern about her health and well-being. In the light of the analyst's awareness of the relationship between the woman and her mother it cannot be considered obvious that disclosure of the telephone number would not harm her. Even though the analyst acted in the way she considered best for the woman, she cannot escape criticism for her action.

**Criticism of a board of social welfare for the erasure of a video recording made during the course of an enquiry concerning custody, living arrangements and visitation rights (3483-2011)**

The Employment and Welfare Board had been requested by a district court to undertake a custody enquiry etc. In the course of the enquiry the board made what is called an "interaction assessment", during which the children and parents were observed and a video film made. The results of the interaction assessment were to form part of the report from the custody enquiry. The video recording was erased at the end of the interaction assessment but before the custody report had been completed.

The Freedom of the Press Act and other regulations about the management of documents also apply to video recordings made within a public authority. The Board claimed that the video recording was working material, i.e. that it was another form of memorandum, but in the view of the Parliamentary Ombudsman the recorded material, or parts of it, contained information that had been included in the custody enquiry. This meant that it was the kind of document that would have been in the public domain when the case had finally been dealt with by the Board. The Freedom of the Press Act does not stipulate any requirement to preserve material that contains objective information until a case has been decided. Destroying material of this kind before a decision has been made is not, however, compatible with the fundamental principles that apply in this area.

The Parliamentary Ombudsman considers that it was wrong of the authority to decide in advance that the video recording, which did not yet exist, was to be erased when the interaction assessment had been completed. Erasing this material removed any possibility of correct application of the provisions on the preservation of official documents. Moreover, the parties in the custody case were entitled to access documents of this kind that were not yet in the public domain at any time during the litigation. The Parliamentary Ombudsman therefore considers that the authority acted wrongly in destroying the material.

**Grave criticism of a forensic psychiatric clinic for its treatment of a request for the provision of copies of medical records; a question, for instance, about the withdrawal by the clinic of medical records that had been provided (6614-2012)**

After an inspection of the regional forensic psychiatric clinic in Sundsvall the Parliamentary Ombudsman decided to investigate the way in which the clinic had dealt with a case concerning the provision of copies of medical records to



a patient. The patient had requested copies of his medical records and some of them were supplied to him. The clinic then decided to recall the copies it had provided.

In the adjudication it is pointed out that a patient's medical records are subject to secrecy and this secrecy may even in some cases apply for the patient concerned. An authority that mistakenly supplies a document subject to secrecy can ask for it back, but it cannot decide that it must be returned. The clinic's treatment of the request had fallen short in this and a number of other respects and it therefore merited grave criticism.

### *Other areas*

#### **Criticism of the Agency for Youth and Civil Society for a case concerning the provision of public documents that had been assessed on the basis of the regulations on providing information from a public document (1061-2013)**

The Swedish Democratic Youth Organisation (SDYO) applied in 2012 for a grant from the Swedish Agency for Youth and Civil Society. A number of individuals sent e-mails requesting provision of the documents submitted by the SDYO to the agency in connection with this application. The names of these individuals were listed in the agency's register. One of them (who complained to the Parliamentary Ombudsmen) then requested the agency to provide a "diary of those (e-mail and name if possible)" it had provided with a specific document relating to the application. The agency decided with reference to secrecy to reject certain parts of the complainant's request and supplied a document in which names had been removed. It is clear from the decision by the Agency that its board assessed this issue on the basis of the regulations on providing information from a public document. Decisions of this kind cannot be appealed against.

The Parliamentary Ombudsman points out that the complainant had requested a compilation of information in the agency's register, what is known as a "potential document". Documents of this kind are covered by the principle of public access and the agency should have reviewed the request on the basis of the regulations on the provision of public documents. An appeal may be made against a refusal on these grounds.

As the complainant was not given the opportunity to appeal against the agency's decision not to provide the documents, the Parliamentary Ombudsman, who normally refrains from expressing opinions on the assessments made by authorities in individual cases, states that the grounds cited by the agency in its response to the Parliamentary Ombudsman cannot be invoked to refuse to provide a document with information about names. The complainant should therefore have been provided with the document in its entirety. Criticism is expressed of the Swedish Agency for Youth and Civil Society for its management of this case.

**Criticism of a municipal association, Västmanlandsmusiken, for signing away the right to insight into an appointment procedure (3529-2012)**

When the municipal association was appointing a director it turned to a private recruitment company. A journalist who approached the association to find out about expressions of interest that had been received by the company had his request refused on the grounds that the documents were not in the keeping of, received by or drawn up by the association.

When an appeal was made against this decision, the Administrative Court of Appeal found that the recruitment company should be considered to have received expressions of interest on behalf of the municipal association and they were to be viewed as public documents. The court of appeal referred the case back to the municipal association to be dealt with appropriately.

Just over three weeks after the association had been notified of this decision, the journalist's request was again rejected, now on the ground that the association – according to its contract with the recruitment company – did not have access to the documents requested.

Criticism is expressed of the municipal association for not having ensured that the Administrative Court of Appeal was informed about the contents of the contract with the recruitment company, for failure to act without delay in view of the court's decision and for having entered into a contract with the recruitment company on restricting access to documents in the way that occurred.

**Criticism of the Police Authority in the County of Stockholm for its management of a request for the provision of ancillary material in a preliminary investigation that had been closed (1080-2013)**

The insight into a preliminary investigation to which a suspect is entitled is laid down in Section 18 of Chapter 23 of the Procedural Code. When a judgment acquires the force of law, the preliminary investigation is definitely closed and the provisions of this section no longer apply directly. The Parliamentary Ombudsmen have stated previously that a great deal suggests that requests for insight in such cases must be dealt with according to the regulations in the Freedom of the Press Act on public access to official documents but when considering whether secrecy should be invoked there is scope for taking the suspect's prior entitlement to insight into account. Irrespective of which set of regulations is applied, either regarding insight or those laid down in the Freedom of the Press Act, a request for provision of documents in a case must be dealt with speedily.

In April 2002 W.K. requested provision of the documents included in an ancillary enquiry, the "discards", in an investigation that had been closed in which he had been the suspect and was eventually convicted. The material comprised 21 box files or about 10,000–11,000 pages. It took the police authority just over one year to provide the documents. The adjudication states that the extent and complexity of this case meant that a relatively long time to deal with it could be accepted, but that the resources allocated were obviously inadequate. The police authority is criticised for its management of the request,

which manifestly failed to comply with the rapidity required by the Freedom of the Press Act.

**Criticism of an official of the police authority in Dalarna for the way he dealt with a request for provision of parts of a record of a preliminary investigation (2058-2013)**

A request from a suspect for a copy of the record of a preliminary investigation after the final charges have been read must be dealt with speedily and pursuant to the regulations on entitlement to insight in Section 18 of Chapter 23 of the Procedural Code.

Around 11 February 2013 N.N. was notified that the preliminary investigation in which he was a suspect had been completed and that he had a chance to review it and request any additional investigative measures. On 26 February N.N.'s counsel requested access to the record of the preliminary investigation. A month elapsed before the documents were provided. The official is criticised for the way in which this was dealt with.

**Criticism of the police authority in the County of Stockholm and one of its officials for failings in dealing with the request of an injured party for the provision of some of the documents in a preliminary investigation (2231-2013)**

An injured party has no right to insight into a preliminary investigation that corresponds to the entitlement of a suspect laid down in Section 18 of Chapter 23 of the Procedural Code. A request from an injured party for provision of documents in a preliminary investigation must – irrespective of whether the investigation is being carried out or has been closed – be dealt with according to the regulations about public access to official documents enshrined in Chapter 2 of the Freedom of the Press Act.

On two occasions L.M. requested the police authority to provide copies of all the documents in a preliminary investigation in which he was an injured party. An official at the police authority refused to provide these documents even though this official had no authority to decide on the request.

The official also failed to inform L.M. that he could ask for the issue to be referred to the police authority for a written decision that could be appealed against. Criticism is expressed of the police authority and the official for the shortcomings in the way this case was handled.

**Criticism of the police authority in Dalarna for management of requests for provision of parts of preliminary investigations that had been closed (3408-2013)**

A suspect's entitlement to insight provided by Section 18 of Chapter 23 of the Procedural Code comes to an end when an investigation is closed. A request from an individual for documents from a closed preliminary investigation should therefore in principle be dealt with pursuant to the provisions on public access to official documents in Chapter 2 of the Freedom of the Press Act.

The police authority in Dalarna has in several respects fallen short in its management of requests for provision of parts of preliminary investigations

that have been closed. The authority has not forwarded the request to the police district called upon to decide whether documents can be provided, requests have not been considered with the dispatch required by the Freedom of the Press Act and the authority has failed to issue decisions that can be appealed against when requested to. The police authority cannot escape criticism for these shortcomings.

**Criticism of the Traffic and Refuse Collection Board in the City of Stockholm in view of its refusal to allow Riksteatern to advertise on its “cultural notice boards” (2290-2012)**

The City of Stockholm’s Traffic and Refuse Collection Board refused to allow Riksteatern to advertise an event entitled Art of the Streets on its “cultural notice boards” citing the city’s general policy against graffiti and similar forms of damage (graffiti policy).

The protection offered by the Constitution of freedom of expression does not prevent, in the opinion of the Parliamentary Ombudsman, a public authority from making rules about the extent to which different types of information may be published in advertising space of the kind involved. Such rules must, however, be general by nature and may not discriminate between different messages on the grounds of their content.

In view of the fact that neither in the information given by the Board to Riksteatern or in its response to the Parliamentary Ombudsman is it made clear in what way it considered Riksteatern’s posters were incompatible with the graffiti policy, the decision made by the Board on this matter appears to be arbitrary.

**Criticism of the chief executive of a municipality for statements to municipal employees after a news article and acting in breach of the “prohibition of enquiry into sources” (5051-2012)**

After the staff of a school in Nordmaling had sent a letter to the municipality’s administration about shortcomings in the working environment, attention was drawn to the issue in a newspaper article. During a meeting with the staff the municipality’s chief executive spoke about this article. His statement, which could be taken as meaning that he did not want staff to approach the media with criticism of the municipality, is considered less than appropriate.

In connection with a question from a journalist asking him to comment on the letter written by the staff of the school the chief executive also asked where the journalist had got the information from. Even if this question was posed with no great forethought, it was inappropriate in view of the provisions in the constitution prohibiting enquiry into sources.

## **Miscellaneous**

### **Criticism of the chief executive of the municipality of Kristianstad for his involvement in the way in which an independent board dealt with a specific case (6470-2012)**

The chief executive of the municipality of Kristianstad sent an e-mail to the municipality's Board for Labour and Welfare about the way an application for a temporary licence had been dealt with. The e-mail can only be taken as an attempt to influence the outcome of this particular case. Criticism is expressed of the chief executive for his involvement in the way in which an independent board dealt with a specific case.

The chief executive also contacted the municipality's Public Works Board when exhibitors at a fair expressed opinions about the parking tickets they had received. The Parliamentary Ombudsman's enquiry provides no grounds for criticising the chief executive in this respect. These events also show that the chief executive of a municipality must exercise great caution in contacts that concern cases being dealt with by other boards.

### **Criticism of the county governor of the county of Skåne for using her official title in a private matter (4087-2013)**

The county governor of the county of Skåne used her official e-mail address and title when she contacted the chair of a board of social welfare in a private capacity about a case. In addition, the county governor invoked her official title on the following day when she left a voicemail message for the head of the social services about the same private case.

County governors play important roles in the public administration and as a rule can be expected to be well known in their counties. There is a risk that the use by county governors of their official titles in private concerns could be viewed as exerting pressure. When country governors act as private individuals they must, therefore, make sure that their actions are not perceived in some other way. The county governor of the county of Skåne is criticised for her actions.